

**MARIA RAQUEL LINO DE FREITAS**

**CIDADANIA E TUTELA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
uma análise da cultura política de gestores e de usuários na região  
metropolitana de Belo Horizonte**

**Brasília**

**UnB**

**2008**

**MARIA RAQUEL LINO DE FREITAS**

**CIDADANIA E TUTELA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
uma análise da cultura política de gestores e de usuários na região  
metropolitana de Belo Horizonte**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Política Social

Orientador: Prof. Dr. Vicente de Paula Faleiros (PHD)

**Brasília**

**UnB**

**2008**

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

Tese intitulada **CIDADANIA E TUTELA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DA CULTURA POLÍTICA DE GESTORES E DE USUÁRIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**, de autoria de **MARIA RAQUEL LINO DE FREITAS**, analisada pela banca constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Vicente de Paula Faleiros (Orientador)

---

Profa. Dra. Maria Carmelita Yasbek

---

Profa. Dra. Alejandra Pascual

---

Profa. Dra. Rosa Helena Stein

---

Prof. Dr. Mario Ângelo Silva

Brasília, 21 de julho de 2008

Aos que sofrem privação dos direitos básicos, opressão e todo tipo de insegurança oriunda dos processos de injustiça e de desigualdade social.

## **AGRADECIMENTOS**

Memorando os últimos quatro anos e meio, tempo em que me dediquei à realização do curso de doutorado e a inúmeras atividades e responsabilidades, tenho a percepção de ter-se aberto, em muitas dimensões de minha vida, um esplêndido leque propedêutico. Muitos influíram, direta ou indiretamente, em variados contextos. Agradeço especialmente:

Ao meu pai que já partiu, talvez para algum lugar, deixando afetuosas lembranças motivadoras de perseverança e de responsabilidade.

À minha mãe, ao meu irmão, às minhas irmãs e aos meus sobrinhos, pela agitada e alegre presença no meu cotidiano.

A todos os professores da Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), sobretudo à Regina Coeli de Oliveira, Heloísa Maria Mello Manso e Maria Mascarenhas de Andrade, que dividem comigo, com competência e disposição, tantas e novas tarefas na coordenação do Curso.

Aos discentes, pela constante inquietação e questionamentos.

À professora Maria Nadir de Sales do Amaral Militão, pela boa amizade, seriedade e compromisso na elaboração e execução de projetos que engenhmos no âmbito acadêmico, fortes incentivos à realização desta tese.

Ao professor Otávio Dulci, pela disponibilidade em compartilhar experiências e refletir sobre os paradigmas e as tendências que circundam as políticas sociais no atual cenário nacional, à época da instigante fase de definição do objeto de pesquisa que resultou nesta tese.

Aos colegas e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, pelo convívio e compartilhamento de saberes, especialmente ao Prof. Pedro Demo, que muito contribuiu com os meus processos de aprendizagem desde os tempos do mestrado.

Ao professor Vicente de Paula Faleiros, pelo modo como foi capaz de associar competência, dedicação e sábia percepção de minhas angústias e sensibilidades peculiares do momento, sempre pronto a longas escutas e a rigorosas orientações, e também pela aprendizagem que a realização deste trabalho me proporcionou sob sua orientação.

À PUC Minas, pelo investimento em minha titulação, pela oportunidade e pela confiança no meu desempenho como professora e, também, como diretora da Escola de Serviço Social.

Ao Leonardo David Rosa Reis, à Elza Maria da Silva, à Maria Bernadete Rafante e ao Daniel Leandro Abreu, na época estudantes da graduação e agora profissionais do Serviço Social, pela essencial colaboração nas fases da coleta e da organização dos dados da pesquisa, com quem pude contar incondicionalmente.

À professora e amiga Andréa Branco Simão por compartilhar, de modo espontâneo e generoso, seus saberes e experiências sobre a metodologia de investigação qualitativa, com destaque para a técnica dos grupos focais.

À Maria do Carmo Schmidt, pelo profissionalismo e pela boa acolhida nos momentos em que precisei refazer o cenário do meu horizonte utópico.

À Lourdes Freitas, pelo exemplo de sabedoria, sempre pulsando vitalidade e boas realizações.

Aos amigos, todos que compreenderam e, principalmente, aos que se intrigaram com minhas ausências.

Ao meu companheiro Juracy Costa Amaral, pelo conforto do seu amor e pela constante presença desde quando a realização do curso de doutorado nos era apenas uma possibilidade.

Ao meu filho Yan Freitas Marques, pela sua existência e pela sua ternura.

De modo ainda mais especial, agradeço aos colaboradores fundamentais desta pesquisa, os gestores e os usuários da política de assistência social que concederam as entrevistas e participaram dos debates nos grupos focais. Gostaria, verdadeiramente, que esta tese contribuísse de algum modo para os processos de diminuição de todo tipo de opressão decorrente da pobreza e da desigualdade, comentadas tecnicamente por alguns e intensamente vividas pela maioria em seu cotidiano.

*Que importa a paisagem, a Glória, a baía, a linha do horizonte?*

*– O que eu vejo é o beco.*

Manuel Bandeira.

## RESUMO

Nesta tese, discute-se a política de assistência social no cenário da transição democrática da década de 1980, com base nas culturas políticas de seus gestores e usuários. Foram observadas e analisadas as formas de cidadania e as formas de tutela, com referência na análise de dados coletados por meio de entrevistas de profundidade e de grupos focais realizados em cinco municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. Duas vertentes metodológicas orientam a pesquisa: uma voltada para a análise das formas de cultura política e da ideologia, por meio da *Hermenêutica de Profundidade* de Thompson; e outra, de caráter histórico e estrutural, realça a relação sociedade/Estado à luz das teorias gramscianas de *Estado Ampliado*. O eixo de análise principal é o da referência *indivíduo/estrutura* para as análises das falas dos sujeitos da pesquisa. As formas tutelares são identificadas nos depoimentos que vinculam as referências ao indivíduo, com base em uma visão de mundo imediata e desvinculada do contexto das relações sociais. As formas de cidadania são identificadas nos depoimentos que vinculam as referências à estrutura, realçando uma visão de mundo que comporta elementos históricos no contexto das relações sociais. Os resultados mostram que há diferenças de percepção conforme o lugar de poder e de fala de gestores e de usuários, concluindo sobre a presença de culturas políticas delineadas na combinação de formas de culturas políticas de participação, de sujeição e de religiosidade.

**Palavras-chave:** Assistência social – Cultura política – Cidadania/Tutela – Indivíduo/Estrutura

## ABSTRACT

This thesis will discuss the public assistance policy during the democratic transition in the 1980s, with reference to the political cultures of its managers and users. The forms of citizenship and State relief were observed and analyzed, based on the analysis of data collected through in-depth interviews and focus groups conducted in five municipalities within the Metropolitan Area of Belo Horizonte, Minas Gerais. Two methodological sources guided the research: one concerning an analysis of the forms of political culture and ideology through J. B. Thompson's Depth Hermeneutics, and the other, more historical and structural in nature, which emphasizes the society/State relationship in light on the Gramscian theories of the *Expanded State*. The focal point of the main analysis is that of the *individual/structure* reference to statements made by the research subjects. The protective forms were identified in the statements that linked the references to the individual, based on a view of the immediate world and disconnected from social relationships. The results showed that there were differences in perception according to the position of power and the statements made by the managers and users, concluding on the presence of delineated political cultures in the combination of forms of political cultures of participation, subjection, and religiosity.

**Key words:** Public assistance – Political culture – Citizenship/State Relief – Individual/Structure

## LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1 –	Municípios contemplados para a composição da amostragem da pesquisa.....	80
TABELA 2.2 –	Quantificação das entrevistas e dos grupos focais nos municípios contemplados para a composição da amostragem da pesquisa.....	81
TABELA 2.3 –	Quantificação dos sujeitos da pesquisa.....	81
TABELA 3.4 –	Identificação dos gestores entrevistados.....	86
TABELA 3.5 –	Identificação dos usuários participantes dos grupos focais.....	89
TABELA 4.1 –	Eixo I – Noção de pobreza – Gestores coordenadores de CRAS.....	96
TABELA 4.2 –	Eixo I – Noção de pobreza – Gestores secretários municipais de assistência social.....	97
TABELA 4.3 –	Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Gestores coordenadores de CRAS.....	98
TABELA 4.4 –	Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Gestores secretários municipais de assistência social.....	99
TABELA 4.5 –	Eixo III – Noção de participação – Gestores coordenadores de CRAS.....	100
TABELA 4.6 –	Eixo III – Noção de participação – Gestores secretários municipais de assistência social.....	100
TABELA 4.7 –	Eixo IV – Sobre confiabilidade – Gestores coordenadores de CRAS.....	101
TABELA 4.8 –	Eixo IV – Sobre confiabilidade – Gestores secretários municipais de assistência social.....	102
TABELA 4.9 –	Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social.....	103
TABELA 4.10 –	Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Usuários da assistência social.....	104
TABELA 4.11 –	Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social.....	105
TABELA 4.12 –	Eixo IV – Sobre confiabilidade – Usuários da assistência social.....	105
TABELA 4.13 –	Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social.....	106
TABELA 4.14 –	Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Usuários da assistência social.....	107
TABELA 4.15 –	Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social.....	108
TABELA 4.16 –	Eixo IV – Sobre confiabilidade – Usuários da assistência social.....	108

TABELA 4.17 –	Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social.....	109
TABELA 4.18 –	Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Usuários da assistência social.....	110
TABELA 4.19 –	Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social.....	111
TABELA 4.20 –	Eixo IV– Sobre a confiabilidade – Usuários da assistência social.....	111
TABELA 4.21 –	Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social.....	112
TABELA 4.22 –	Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social.....	113
TABELA 4.23 –	Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social.....	114
TABELA 4.24 –	Eixo IV – Sobre a confiabilidade – Usuários da assistência social.....	114
TABELA 4.25 –	Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social.....	115
TABELA 4.26 –	Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Usuários da assistência social.....	116
TABELA 4.27 –	Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social.....	117
TABELA 4.28 –	Eixo IV – Sobre confiabilidade – Usuários da assistência social.....	117
TABELA 4.29 –	Eixo I – Percepções de pobreza – O significado da pobreza.....	121
TABELA 4.30 –	Eixo I – Percepção de pobreza – Origem.....	122
TABELA 4.31 –	Eixo I – Percepção de pobreza – Como sair da pobreza.....	123
TABELA 4.32 –	Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – O que é a política de assistência social.....	124
TABELA 4.33 –	Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – O que há de melhor na política de assistência social.....	125
TABELA 4.34 –	Eixo III – Percepção sobre a política de assistência social – Como melhorar a política de assistência social.....	126
TABELA 4.35 –	Eixo III – Percepção de participação – O que é participação.....	127
TABELA 4.36 –	Eixo III – Noção de participação – Onde é mais importante participar.....	128
TABELA 4.37 –	Eixo IV – Sobre a confiabilidade – Onde mais se deve confiar.....	129
TABELA 4.38 –	Eixo IV – Sobre a confiabilidade – Onde mais se deve desconfiar.....	130
TABELA 4.39 –	Grupos de categorias – Eixo I – Percepção de pobreza.....	133
TABELA 4.40 –	Grupos de categorias – Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social.....	136

**TABELA 4.41 – Grupos de categorias – Eixo III e IV – Percepção sobre a participação e a confiabilidade.....**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>ORGANOGRAMA 1 –</b>	<b>Os principais termos da pesquisa, o eixo central e os subeixos de análise.....</b>	<b>23</b>
<b>FIGURA 2.1 –</b>	<b>Formas de investigação hermenêutica.....</b>	<b>74</b>
<b>ORGANOGRAMA 5.1 –</b>	<b>Relação das categorias de análise sobre as noções da pobreza com as formas de tutela e de cidadania.....</b>	<b>150</b>
<b>ORGANOGRAMA 5.2 –</b>	<b>Relação das categorias de análise sobre as noções da assistência social com as formas de tutela e de cidadania.....</b>	<b>186</b>
<b>ORGANOGRAMA 5.3 –</b>	<b>Relação das categorias de análise sobre as noções de participação e de confiabilidade com as formas de tutela e de cidadania.....</b>	<b>235</b>

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre o significado da pobreza organizado por eixos e por categorias de análises.....	296
QUADRO 2 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre a origem da pobreza organizado por eixos e por categorias de análises...	297
QUADRO 3 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre como fazer para diminuir ou acabar com a pobreza, organizado por eixos e por categorias de análises.....	298
QUADRO 4 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre o significado da assistência social, organizado por eixos e por categorias de análises.....	299
QUADRO 5 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre as melhores dimensões da assistência social, organizado por eixos e por categorias de análises.....	300
QUADRO 6 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre as expectativas de melhoria na assistência social, organizado por eixos e por categorias de análises.....	301
QUADRO 7 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre o significado da participação, organizado por eixos e por categorias de análises.....	302
QUADRO 8 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre os lugares da participação, organizado por eixos e por categorias de análises.....	303
QUADRO 9 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre os lugares da confiabilidade, organizado por eixos e por categorias de análises.....	304
QUADRO 10 –	Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre os lugares da desconfiança, organizado por eixos e por categorias de análises.....	305

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	18
<b>Parte I</b>	
<b>AS DIMENSÕES ANALÍTICAS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA</b>	
	26
<b>1 AS DIMENSÕES ANALÍTICAS DA PESQUISA.....</b>	<b>27</b>
1.1 A proteção social no Brasil entre democracias e autoritarismos: assistência social, desigualdade e legitimação.....	29
1.2 Assistência social, pobreza e desigualdade social: novos sujeitos sociais em cena.....	36
1.3 A política de assistência social: o novo marco legal/institucional a partir da Constituição Federativa Brasileira de 1988.....	40
1.4 A cultura política de assistência social: tutela e cidadania.....	46
1.4.1 A concepção de cultura política.....	47
1.4.2 Democratização, cultura política e assistência social no Brasil.....	55
1.4.3 As formas tutelares e as formas de cidadania na assistência social: as análises na perspectiva do indivíduo e na perspectiva da estrutura.....	61
<b>2 AS DIMENSÕES METODOLÓGICAS.....</b>	<b>65</b>
2.1 A dialética e a sociedade civil em Gramsci.....	65
2.2 A hermenêutica de profundidade de Thompson.....	71
2.3 A pesquisa empírica.....	78
2.3.1 A amostragem da pesquisa.....	79
2.3.2 A coleta de dados: entrevista de profundidade e grupos focais.....	80
<b>Parte II</b>	
<b>ANÁLISE DAS FALAS CONFORME A HERMENÊUTICA DE PROFUNDIDADE</b>	
	84
<b>3 O LUGAR DA FALA E A IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA – Primeira fase da hermenêutica de profundidade.....</b>	<b>85</b>
3.1 O lugar da fala e a identificação dos gestores entrevistados.....	85
3.2 O lugar da fala e a identificação dos usuários participantes do grupo focal.....	88
<b>4 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL E ANÁLISE DE CONTEÚDO – Segunda fase da hermenêutica de profundidade.....</b>	<b>92</b>
4.1 Primeira fase da análise de conteúdo: pré-análise.....	94

4.2 Segunda fase da análise de conteúdo: exploração do material.....	120
4.3 Terceira fase da análise de conteúdo: tratamento dos resultados obtidos.....	131
<b>5 INTERPRETAÇÃO/REINTERPRETAÇÃO DAS PERCEPÇÕES – Terceira fase da hermenêutica de profundidade.....</b>	<b>141</b>
<b>5.1 Sobre as noções de pobreza.....</b>	<b>142</b>
<b>5.1.1 O significado da pobreza.....</b>	<b>150</b>
5.1.1.1 Bloco 1 – Gestores.....	151
5.1.1.2 Bloco 2 – Usuários.....	156
5.1.1.3 Notas conclusivas.....	162
<b>5.1.2 A origem da pobreza.....</b>	<b>163</b>
5.1.2.1 Bloco 1 – Gestores.....	163
5.1.2.2 Bloco 2 – Usuários.....	167
5.1.2.3 Notas conclusivas.....	171
<b>5.1.3 As iniciativas contra a pobreza.....</b>	<b>172</b>
5.1.3.1 Bloco 1 – Gestores.....	173
5.1.3.2 Bloco 2 – Usuários.....	177
5.1.3.3 Notas conclusivas.....	180
<b>5.2 Sobre as noções de assistência social.....</b>	<b>181</b>
<b>5.2.1 O significado da política de assistência social.....</b>	<b>187</b>
5.2.1.1 Bloco 1 – Gestores.....	187
5.2.1.2 Bloco 2 – Usuários.....	194
5.2.1.3 Notas conclusivas.....	203
<b>5.2.2 As dimensões positivas da assistência social.....</b>	<b>205</b>
5.2.2.1 Bloco 1 – Gestores.....	205
5.2.2.2 Bloco 2 – Usuários.....	211
5.2.2.3 Notas conclusivas.....	215
<b>5.2.3 As expectativas de melhoria na assistência social.....</b>	<b>216</b>
5.2.3.1 Bloco 1 – Gestores.....	216
5.2.3.2 Bloco 2 – Usuários.....	223
5.2.3.3 Notas conclusivas.....	229
<b>5.3 Sobre as noções de participação e de confiabilidade.....</b>	<b>230</b>
<b>5.3.1 Os significados da participação.....</b>	<b>236</b>
5.3.1.1 Bloco 1 – Gestores.....	236
5.3.1.2 Bloco 2 – Usuários.....	240
5.3.1.3 Notas conclusivas.....	243
<b>5.3.2 Os lugares da participação.....</b>	<b>244</b>
5.3.2.1 Bloco 1 – Gestores.....	245
5.3.2.2 Bloco 2 – Usuários.....	248
5.3.2.3 Notas conclusivas.....	252
<b>5.3.3 Os lugares da confiabilidade.....</b>	<b>253</b>
5.3.3.1 Bloco 1 – Gestores.....	254
5.3.3.2 Bloco 2 – Usuários.....	256
5.3.3.3 Notas conclusivas.....	258

<b>5.3.4 Os lugares da desconfiança.....</b>	<b>260</b>
5.3.4.1.Bloco 1 – Gestores.....	260
5.3.4.1 Bloco 2 – Usuários.....	263
5.3.4.2 Notas conclusivas.....	265
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>267</b>
<b>6.1 Retomando as hipóteses.....</b>	<b>269</b>
<b>6.2 Por uma cultura política participativa na assistência social.....</b>	<b>279</b>
<b>6.2.1 A educação e o trabalho como formas de cidadania.....</b>	<b>280</b>
<b>6.2.2 A questão da formação e da informação na assistência social.....</b>	<b>283</b>
<b>6.2.3 A desconfiança da política e os processos participativos.....</b>	<b>284</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>287</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>296</b>
<b>Anexo 1.....</b>	<b>296</b>
<b>Anexo 2.....</b>	<b>306</b>

## INTRODUÇÃO

Nesta tese, discute-se a política de assistência social no cenário da (re)democratização brasileira e a cultura política de seus gestores e usuários. Tomou-se como marco de referência temporal as duas últimas décadas e como marco de referência institucional o modelo descentralizado e participativo declarado na Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 e assegurado na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993. Abrindo o *pano de fundo* da análise, descortinamos o cenário contraditório onde, de um lado, a nova institucionalidade legal da assistência social a inscreve na agenda democrática brasileira, atribuindo-lhe o *status* de política pública de direito social, e, de outro, a tendência ao neoliberalismo e ao clientelismo.

A compreensão da agenda democrática que se delineou no Brasil na década de 1980, no contexto de sua convivência com a agenda neoliberal consolidada a partir da década de 1990, é discutida no âmbito da relação Estado/sociedade. À luz da teoria gramsciana de Estado Ampliado, o Estado repõe a sociedade no plano político e é expressão desta, estabelecendo uma profunda interação entre sociedade política e sociedade civil. Reconhecendo a política de assistência social situada na articulação contraditória entre a sociedade e o Estado, orientada pelos interesses do capital e do trabalho ou das classes que vivem do trabalho, as relações mais ou menos democráticas manifestam-se na sociedade por meio de expressões valorativas que compõem o discurso e a prática dos gestores e dos usuários da assistência social no que se refere às noções de pobreza, de participação e de confiabilidade em seus concidadãos, bem como da própria política de assistência social.

Não obstante o paradigma da cidadania explicitado na Constituição de 1988, na LOAS e nas demais legislações que oficializam o modelo de gestão democrático, o assistencialismo ainda é um padrão marcante até os dias atuais, representando um tipo de “combinação perversa entre a tutela e a assistência social” (FALEIROS,

2003, p. 120). Considera-se que a combinação de diferentes modelos de cultura política existentes na sociedade pode, em conjunturas variadas, reforçar a tendência conservadora da prática da assistência social como tutela e favor, ao mesmo tempo em que pode ser uma força democratizante no sentido de reconhecer e implementar a assistência social como direito de cidadania.

Neste trabalho são discutidos e relacionados dois temas distintos: *política de assistência social* e *cultura política*. A cultura política aparece como a categoria de referência para a análise da política de assistência social legalmente instituída na perspectiva dos direitos, em duas direções: na relação com as tendências orientadas pelos princípios da democracia participativa e que objetivam a materialização das noções de cidadania; e na relação com as tendências que reforçam o caráter tutelar da assistência social como um pacto de controle que se impõe aos usuários da política, reproduzindo o conservadorismo de uma institucionalidade autoritária, não obstante a demarcação legal da institucionalidade democrática.

Para a análise da relação entre os temas *política de assistência social* e *cultura política*, as noções de democracia, de participação e de cidadania se definem em uma dinâmica articulada e complementar, mediada pelo marco da garantia dos direitos sociais declarados nos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 e assegurados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993. O modelo de gestão descentralizado e participativo da assistência social, desse modo legalmente instituído, propõe o controle social por meio de instâncias deliberativas como as Conferências e os Conselhos organizados nas três esferas do governo e também nas instâncias locais e regionais. Nessa perspectiva, a agenda democrática da assistência social é compreendida na relação entre o controle social exercido por meio dos processos participativos e deliberativos e os de materialização dos direitos de proteção social pública, instituíveis de cidadania.

Considera-se que as diferentes formas de cultura política, seja as que se definem na perspectiva da tutela ou as que se definem na perspectiva da cidadania, condicionam os processos que materializam os esforços atuais de implementar a

política de assistência social. A noção de cultura política aqui tratada reconhece um conjunto de conceituações, destacando-se os trabalhos de Almond e Verba (1980), Mainwaring e Viola (1987), Bobbio (1992), Avritzer (1995), Kruschnir e Carneiro (1999), Putnam (2005) e Gohn (2005). Em diferentes perspectivas, os autores têm em comum a abordagem do termo na relação com os regimes políticos, em especial na relação com os regimes democráticos. Outro aspecto comum, e talvez o mais importante deles pelo fato de apontar para uma compreensão universal do termo, é o reconhecimento de que a cultura política designa valores e comportamentos e, desse modo, constitui uma categoria subjetiva.

A introdução da percepção dos sujeitos na relação entre a assistência social e as noções de pobreza, de participação e de confiabilidade leva em conta o significado atribuído pelos atores políticos à ordem estabelecida, ou, dizendo de outro modo, reconhece os valores como a base tanto para a legitimação da desigualdade social historicamente enraizada na sociedade brasileira e sua reprodução por meio das práticas assistencialistas e tutelares, quanto para a deslegitimação do que está posto pela predominância do padrão econômico e político, buscando fortalecer as práticas da assistência social identificadas com as noções de cidadania e de enfrentamento das diferentes formas de pobreza e de exclusão social.

A respeito do pouco acúmulo de conhecimentos que se tem sobre a população alvo da assistência social, questiona Yasbeck (2004, p. 22) “Quem são? Em que territórios habitam? O que pensam, julgam e fazem? Como constroem uma visão de mundo e de si mesmos? Como, tantas vezes, tornam 'seus' projetos e valores que, na realidade são contra eles?”

A importância à atribuição dos significados pelos sujeitos, na análise dos processos de legitimação ou de deslegitimação da ordem que institui as desigualdades sociais, faz referência à questão da ideologia como forma de visão de mundo e de legitimação do mundo. Nesse contexto, o pensamento marxiano tem destaque para

a compreensão do termo.<sup>1</sup> Thompson (1995) descreve uma “concepção latente de ideologia” com base em elementos identificados nas teorias de Marx, como “ilusões”, “ idéias fixas”, “ espíritos” ou “ fantasmas”. Alega o autor que Marx descreveu alguns fenômenos sociais sem nomeá-los, tratando de maneira perceptível e clara, mas que no nível da teoria, não os colocou sob um rótulo conceitual. Desse modo, Thompson (1995, p. 58) desenvolve uma concepção marxiana formulada da seguinte maneira:

Ideologia é um sistema de representações que servem para sustentar relações existentes de dominação de classes através da orientação das pessoas para o passado em vez de para o futuro, ou para imagens e ideais que escondem as relações de classe e desviam da busca coletiva e da mudança social.

A categoria cultura política utilizada para designar o conjunto de valores e comportamentos dos usuários e gestores da política de assistência social realça a dimensão subjetiva da análise, colocando em cena a noção de ideologia como o sistema de representações simbólicas<sup>2</sup> historicamente construídas nas relações de dominação de classe e na construção de imagens e ideais presentes na conformação do pensamento político brasileiro.

A contribuição maior da pesquisa é enriquecer o debate sobre os processos de gestão da política de assistência social com elementos subjetivos advindos de depoimentos de gestores e de usuários, e também com a possibilidade de inseri-los na análise teórica da convivência contraditória entre as formas tutelares e as formas

---

<sup>1</sup> Em *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels tratam o termo “ideologia” como algo errôneo, referindo-se às visões dos jovens hegelianos que não conseguiam ver a conexão entre suas idéias e as condições sócio-históricas da Alemanha. Subseqüentemente, o conceito de ideologia adquiriu um papel mais geral na caracterização feita por Marx e Engels a respeito da estrutura social e da mudança histórica. Ligam a profusão das idéias às relações entre as classes, desenvolvendo uma nova concepção do termo no Prefácio de *A Contribuição à Crítica da Economia Política* de 1859, conhecida como uma “concepção epifenomênica”, pois vê a ideologia como dependente e derivada das condições econômicas e das relações de classe e das relações de produção de classe. (Cf. THOMPSON, 1995)

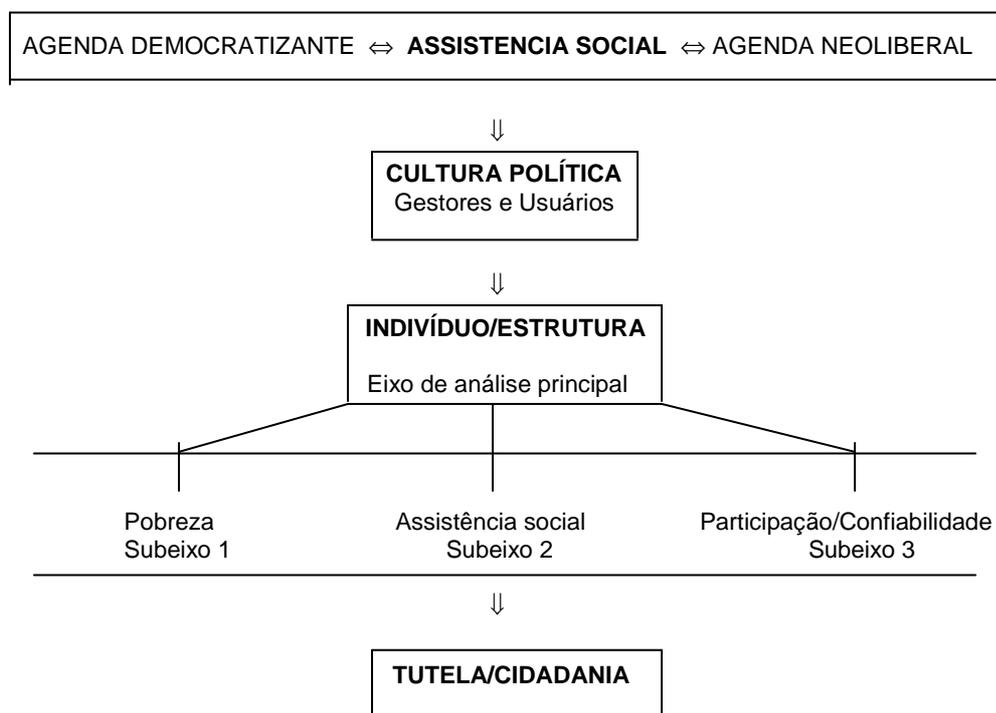
<sup>2</sup> [...] “as construções simbólicas se constituem em símbolos e ‘slogans’, costumes e tradições que mobilizam as pessoas ou prendem-nas, ou empurram-nas para a frente ou constrem-nas” [...]. (THOMPSON, 1995, p. 58)

de cidadania. Com o trabalho objetiva-se investigar as diferentes noções de gestores e de usuários da assistência social sobre a pobreza, a participação, a confiabilidade e a assistência social. De modo específico, objetiva-se analisar, por meio de categorias temáticas, os principais elementos contidos em suas falas que apontam para perspectivas de tutela e de cidadania, bem como as nuances de depoimentos que apontam para a convivência das duas perspectivas nos caminhos da identificação de diferentes formas de cultura política.

A pesquisa está estruturada em um eixo de análise principal sustentado por três subeixos. O eixo principal é o da referência *indivíduo/estrutura* para as análises das falas dos sujeitos da pesquisa. As formas tutelares são identificadas nos depoimentos que vinculam as referências ao indivíduo a partir de uma visão de mundo imediata, desvinculada do contexto das relações sociais. As formas de cidadania são identificadas nos depoimentos que vinculam as referências à estrutura, realçando uma visão de mundo que comporta elementos históricos no contexto das relações sociais. Os três subeixos constituem núcleos temáticos inscritos na relação entre a assistência social e a cultura política. No primeiro deles discute-se o tema da pobreza, buscando apreender as diferentes percepções de gestores e de usuários sobre o seu significado, sua origem e as possíveis alternativas de sua diminuição; no segundo, discute-se propriamente a assistência social, buscando apreender as noções dos sujeitos da pesquisa sobre o seu significado, as suas melhores dimensões e as possíveis alternativas para a sua melhoria; no terceiro, discute-se o significado da participação, os lugares onde se considera mais importante participar, os lugares onde mais se deve confiar bem como os lugares onde mais se deve desconfiar, em geral, na sociedade.

A abordagem do tema da cultura política integra a referência do termo “democracia”, considerando em primeira instância os aspectos da representação e da participação declarados na Constituição de 1988, como princípios instituíveis do Estado Democrático. Esses dois aspectos são observados nos discursos de gestores e de usuários da assistência social à luz da noção de participação, destacando a referência atribuída para a concepção do seu significado e do reconhecimento dos

lugares onde ocorrem a participação, bem como da noção de confiabilidade, observando a referência atribuída aos lugares mais confiáveis e mais desconfiáveis na sociedade. Parte-se do reconhecimento de que as noções de participação e de confiabilidade são indicativos do potencial de capacidade de organização e de ação coletiva, elementos estruturantes de uma sociedade com características democráticas. O organograma seguinte ilustra a organização entre os principais termos da pesquisa, o eixo central e os subeixos de análise:



**ORGANOGRAMA 1 – Os principais termos da pesquisa, o eixo central e os subeixos de análise**

A discussão dos diferentes temas referentes aos subeixos é desenvolvida buscando a relação entre a teoria e história ao longo do texto. A cultura política é abordada com ênfase na dimensão histórica, rompendo com a idéia de que o desenvolvimento de uma cultura política democrática manifesta-se de modo linear, sem considerar a presença de uma cultura política autoritária inerente à tradição brasileira. Segundo Avritzer (1995), existe uma cultura política não democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática, e que a democracia brasileira traz em seu bojo a

persistência de um comportamento não democrático das elites por meio de estratégias patrimonialistas ou corporativistas.

No caso da política de assistência social, busca-se compreender a dimensão histórica dos dilemas que influem o entrelace da cultura política de caráter tutelar com a institucionalidade democrática que enfatiza os direitos. Nessa convivência contraditória, importa compreender o papel que gestores e usuários da assistência social vêm desempenhando no que se refere à análise pretendida nos três subeixos: pobreza, assistência social, participação e confiabilidade.

A problematização central da pesquisa se define em duas questões relacionadas e complementares: 1) Quais as formas de cultura política mais proeminentes no contexto das relações nas quais se inserem os gestores e os usuários da assistência social, levando em conta as diferentes noções de pobreza, de assistência social, de participação e de confiabilidade?; 2) em que medida as combinações das diferentes formas de cultura política dos gestores e dos usuários da assistência social condicionam a implementação dos princípios democráticos e participativos na perspectiva da cidadania, bem como a reprodução do assistencialismo e do clientelismo na perspectiva da tutela?

Duas vertentes metodológicas são utilizadas na realização da pesquisa: uma voltada à apreensão dos significados, para a análise das formas de cultura política e da ideologia, por meio da metodologia da interpretação elaborada por Thompson (1995) denominada de “hermenêutica de profundidade”, permitindo colocar em evidência o objeto de análise como construções simbólicas significativas, inseridas em contextos sociais e históricos de diferentes tendências; e outra vertente facilitada e complementada pela primeira, de caráter histórico e estrutural, realçando a relação sociedade/Estado à luz das teorias gramscianas. O núcleo metodológico da pesquisa se define com base na dialética histórico-estrutural, por se tratar de abordagem da realidade social, movida por condições objetivas e subjetivas.

A estruturação do trabalho é feita em duas partes. A primeira denomina-se *Dimensões Analíticas e Metodológicas da Pesquisa*, constituída de dois capítulos. O primeiro capítulo trata das dimensões analíticas, onde se discute a assistência social e as formas de cultura política de cidadania e de tutela, objetivando delinear e fundamentar o objeto da pesquisa. O segundo capítulo trata das dimensões metodológicas, onde se apresentam as vertentes subjetivas, históricas e teóricas da análise. São apresentadas neste capítulo a hermenêutica de profundidade de Thompson, a abordagem dialética gramsciana, bem como a amostragem da pesquisa e as técnicas utilizadas para a coleta de dados.

A segunda parte do trabalho, denominada *Análise das Falas Conforme a Hermenêutica de Profundidade* é constituída de quatro capítulos, organizados, respectivamente, segundo a orientação das três fases da metodologia de Thompson e da conclusão final da pesquisa. O *corpus* e os dois *subcorpus* de análise dos dados são elaborados com base no desenvolvimento das fases de exploração do material, incluindo no primeiro a elaboração de hipóteses-guias e de hipóteses secundárias, que não são, portanto, esquemas prévios e rígidos. A elaboração dessas hipóteses tem uma perspectiva heurística durante as fases da análise de conteúdo, orientando as interpretações/reinterpretações das falas dos sujeitos da pesquisa, bem como as notas conclusivas e as conclusões finais de todo o trabalho. Desse modo, as hipóteses não se apresentam no início como uma afirmação de natureza conjectural (GOBO, 2005), mas, sim, são elaboradas na fase de exploração do material e seguem desenvolvendo-se e ao mesmo tempo guiando as fases seguintes. A referência das hipóteses é de um movimento dialético, pois, ao buscar proporcionar a flexibilidade necessária para a liberdade e a criatividade do pesquisador, reafirma-se o rigor do método ao realçar o foco da análise no contexto das categorias temáticas elaboradas no próprio processo de elaboração das hipóteses. Segundo Bardin (2003), importa que o método facilite a extensão e a profundidade na análise interpretativa, possibilitando a flexibilidade necessária para que o pesquisador possa perseguir os objetivos da fecundidade da subjetividade e, ao mesmo tempo, do rigor da objetividade. Os achados da pesquisa, expressos nas considerações finais, mostram a dialética das relações entre significados e a cultura

política existente, bem como a relação entre os diferentes lugares da fala dos sujeitos da pesquisa: gestores e usuários.

## **Parte I**

# **AS DIMENSÕES ANALÍTICAS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA**

## 1 AS DIMENSÕES ANALÍTICAS DA PESQUISA

Neste capítulo são apresentadas as dimensões analíticas da pesquisa com o objetivo de fundamentar o enfoque sobre a política de assistência social e as formas de cultura política de cidadania e de tutela no cenário brasileiro. Na primeira parte, discute-se a assistência social no contexto das desigualdades e os processos de legitimação social que as sustenta e as reproduz; na segunda parte trata-se da assistência social na relação com as diferentes abordagens sobre a pobreza e as desigualdades sociais; na terceira, situa-se a assistência social com base no seu novo marco legal institucional declarado na Constituição de 1988; e na quarta parte, organizada em três subtítulos, são discutidas as principais teorias que deram origem à expressão cultura política, bem como suas dimensões de análise que interessam à pesquisa, os traços da assistência social nos cenários de democratização brasileira e as perspectivas de análise das formas de cidadania e das formas tutelares da política de assistência social.

Compreende-se a assistência social como um tipo de política pública com características identificadas com o padrão de proteção social de enfrentamento às múltiplas manifestações da questão social, definido na relação entre a sociedade e o Estado. Adota-se a noção de questão social como expressão das contradições entre o capital e o trabalho, originadas no processo de industrialização, indissociável, desse modo, da dinâmica específica do capital. Como uma das formas de resposta à questão social, a assistência social incorpora, de modo intrínseco na sua concepção, tanto os princípios do liberalismo econômico, que a definem pelo incremento da via do mercado e do patrimonialismo, apontando para formas tutelares, como os princípios da proteção social como direito, que a definem como produto dos movimentos da sociedade pela conquista dos direitos sociais, apontando para formas de cidadania.

Considera-se, portanto, que o conceito de assistência social não é auto-explicativo, e, sim, compreendido na relação entre a sociedade e o Estado. No cenário brasileiro,

onde se identifica um Estado que cumpre um papel de articulador da hegemonia do capital, a assistência social é significativamente condicionada pelos discursos das classes dominantes, subjacentes à sua inscrição na agenda das políticas sociais. À luz do conceito de Estado Ampliado em Gramsci, pode-se considerar que, no Brasil, existe um Estado ampliado por um tipo de sociedade que convive e legitima, historicamente, expressivo grau de exploração e de dominação por parte das elites econômicas e políticas, fazendo daquele um bloco de fortalecimento dos interesses privados.

O conjunto de ações que define o padrão predominante da assistência social em diferentes conjunturas históricas brasileiras pode ser compreendido levando em conta o modo de gestão e de financiamento, os critérios de distribuição e as garantias afiançadas. Esse conjunto de ações, entretanto, não é definido apenas na relação lógica entre as necessidades que configuram a carência do bem-estar básico dos cidadãos e o atendimento público, mas, sobretudo, na mediação das relações de conflitos entre os interesses do capital e do trabalho que se manifestam no campo das políticas sociais, considerando, por um lado a influência dos princípios do liberalismo econômico e, por outro, a influência dos princípios da proteção social como direito, para as diferentes formas de tratamento da questão social.

A discussão sobre a política de assistência social na sua relação com os processos de democratização brasileira leva em conta as formas históricas não democráticas que fazem parte da cultura política e do imaginário social do povo brasileiro em suas relações cotidianas. A forma clientelista da regulação de conflitos é uma característica marcante da assistência social brasileira, amplamente implementada em períodos de regime autoritário-patrimonialista e ainda fortemente presente em momentos de eleições livres em períodos democráticos. A contradição entre os princípios democráticos e não democráticos que constituem o modo como é construído o discurso sobre a pobreza e a questão social no Brasil está na matriz definidora do caráter da política e das práticas de assistência social.

## **1.1 A proteção social brasileira entre democracias e autoritarismos: assistência social, desigualdade e legitimação**

Partindo do reconhecimento de que a desigualdade encontra-se na estrutura da sociedade capitalista, no caso brasileiro, quando analisada na relação com a legitimidade da ordem econômica e política, tal desigualdade apresenta-se como uma das condições estruturantes da sociabilidade brasileira. A história recente do País mostra a persistência dos diferentes padrões de desigualdade em momentos de governo democrático, autoritário, bem como nos momentos de transição entre um e outro. Na história brasileira, as ameaças à legitimação da ordem econômica e política do País em decorrência da desigualdade foram reprimidas duramente, pois, segue o Brasil sendo um dos países de maior desigualdade do mundo, tal como medido pela distribuição da renda.<sup>3</sup> Essa situação está diretamente imbricada no modo como o Brasil se coloca na comparação com outros países capitalistas, como um dos que obstaculizam as possibilidades de realização de reformas efetivas no padrão de distribuição da riqueza gerada<sup>4</sup> e de materialização dos direitos sociais universais.

Segundo Cardoso (2004, p. 119), a percepção da desigualdade tem estreita correlação com a legitimação da ordem. Diz o autor: “Desigualdades reais podem não ser percebidas como tais, se o ordenamento social produz justificativas que as legitimam como, por exemplo, ‘a ordem natural do mundo’”. No caso brasileiro, a imagem do poder como poder teocrático, onde Deus é a fonte e a origem do poder político, tem raízes proeminentes, não obstante a evolução da modernidade que tem

---

<sup>3</sup> Desde o período colonial, o Brasil foi estruturado com base em um padrão extremamente concentrado de distribuição social da riqueza, com o qual segue convivendo até os dias atuais. De acordo com a metodologia desenvolvida com dados da PNAD/IBGE, os 10% mais ricos da população respondiam por cerca de  $\frac{3}{4}$  de toda a riqueza nacional em 2001, percentual superior ao verificado nos séculos anteriores. (POCHMANN, 2004)

<sup>4</sup> Dados de pesquisa recente realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), indicaram queda da desigualdade social entre 2001 e 2004, ressaltando-se que esse declínio não é o único e nem o de maior magnitude ocorrido ao longo dos últimos 30 anos, em comparação com os períodos 1976/1981 e 1989/1992. Apesar desses impulsos de redução da distância entre pobres e ricos, o Brasil ainda é um dos campeões mundiais da alta desigualdade. (Cf. BARROS, 2006)

como um dos principais elementos de sua origem a negação da atribuição a Deus ou à natureza a causa dos “males do mundo”.

Importa compreender o papel da assistência social no processo de legitimação política num país de profundas desigualdades como é o Brasil e, sobretudo, o modo como os atores sociais nela envolvidos, no caso de seus gestores e usuários, vêm construindo as noções de pobreza e de desigualdade. Os indivíduos e as coletividades atribuem significados à distribuição desigual da renda, de recursos, bens e serviços que justifiquem sua posição na ordem instituída, configurando, assim, um modo próprio de legitimação por meio de critérios de justiça. Nessa perspectiva, diz Cardoso (2004, p. 121):

Sociedades profundamente desiguais podem não despertar na população sentimento de que tal desigualdade é injusta, e a desigualdade não pode ser tomada como elemento de desestabilização ou deslegitimação da ordem. Outras sociedades, também profundamente desiguais, podem produzir um cenário inverso, ou seja, forte sentimento de injustiça, a ponto de deslegitimar a ordem vigente.

Na sociedade brasileira, os critérios de justiça que permeiam a percepção da desigualdade são, em grande escala, orientados pelo discurso produzido pelas elites sobre a questão social, influenciado, significativamente, pela corrente positivista de Augusto Comte.<sup>5</sup> A marcada característica de subserviência da sociedade civil brasileira ao poder instituído é permeada, dentre outros fatores, pela sombra do populismo impresso no Brasil no início do século passado, sob a égide do discurso positivista de Augusto Comte. A produção ideológica do discurso sobre a pobreza e as desigualdades sociais sobrepõe os princípios do liberalismo econômico de linhagem positivista aos da proteção social como direito, ocultando o reconhecimento da origem das desigualdades nas contradições entre o capital e o trabalho. Esse contexto pode orientar a compreensão dos movimentos de legitimação da sociedade brasileira à ordem desigual, mesmo constituindo-se esta

---

<sup>5</sup> Tal como uma seita, a orientação de Comte considerava que o principal objetivo da política moderna era incorporar o proletariado à sociedade por meio de medidas de proteção ao trabalhador e sua família, sendo que os operários deviam respeitar os patrões, os patrões deviam tratar bem os operários e, desse modo, a solução pacífica dos conflitos seria encontrada. (CARVALHO, 2004)

por um grande contingente de excluídos das oportunidades de acesso à renda, bens e serviços sociais.

Outra especificidade marcante da realidade brasileira é o controle das elites econômicas sobre o Estado, sobretudo no modo como este imprime legitimidade nos processos de reconstituição da hegemonia do capital em momentos de crise. As políticas sociais são, historicamente, importantes formas de controle sobre as classes trabalhadoras. Desde o período colonial, o Estado brasileiro desenvolveu ações fragmentadas na área social. A assistência ficava a cargo das irmandades religiosas, das sociedades de auxílio mútuo e das santas casas de misericórdia. A partir de 1930, no contexto da política populista de Getúlio Vargas, foram gestados os embriões de um Estado de bem-estar social que veio alcançar sua consolidação durante a década de 1970. No início desse período, entrou em cena a Previdência Social com seus mecanismos de controle das classes subalternas e, principalmente, as classes operárias, com o objetivo de superar a crise de hegemonia que vinha sofrendo o Estado oligárquico. Nesse período criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a par de uma vasta legislação trabalhista e previdenciária. A integração corporativista da Previdência Social no cenário político já era um meio de incentivo e fortalecimento dos mecanismos do mercado, facilitando, desse modo, a realização econômica do liberalismo no Brasil. Até 1938 foram criados o Instituto dos bancários, dos comerciários, dos industriários, dos empregados em transporte de cargas, da estiva e dos servidores do Estado. A fonte de recursos utilizada era constituída pelo governo, pelos patrões e pelos trabalhadores. Não eram contemplados pelos IAPs os trabalhadores autônomos, os trabalhadores domésticos e os rurais. Segundo Carvalho (2004), a concepção de política social era orientada pelo privilégio, e não pelas noções de direito, resultando numa *cidadania regulada*.

No período do Estado Novo, compreendido entre 1937 e 1945, o caráter fortemente autoritário do Estado, exemplificado pela Lei de Segurança Nacional de 1935, concentrou no governo federal praticamente todo o poder decisório e administrativo diante das políticas sociais, aumentando o poder da burocracia e das deliberações, enquanto limitava o movimento dos trabalhadores.

O marco institucional da primeira Constituição brasileira elaborada num contexto conhecido como democrático, a de 1946, não foi capaz de influir significativamente na questão das desigualdades. Os direitos sociais que emergiram a partir dessa Constituição alcançaram apenas a população urbana, deixando de fora um grande contingente de trabalhadores rurais. Segundo Medeiros (2001), no período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase de democracia populista de sua política, instituindo instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático como resposta às demandas advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do País. Até meados de 1960, as características do sistema de proteção social, em linhas gerais, podiam ser definidas como de seletividade no plano dos beneficiários da Previdência, heterogeneidade no plano de benefícios e fragmentação nos planos institucional e financeiro.

Avritzer (2004), desenvolvendo sobre o associativismo no Brasil, afirma que a primeira experiência democrática do País no período entre 1946 e 1964 é considerado de baixo associativismo, sugerindo que a sociedade brasileira estaria mais propensa a formas verticais de sociabilidade, constituindo-se no chamado “universo relacional”, no qual as relações desiguais construídas no nível privado determinariam a sociabilidade. Ressalta o autor que o Brasil é um país considerado de baixa propensão associativa, fenômeno que ocorreu desde o período da colonização e constituiu uma fraca esfera pública e uma ampla esfera privada. Essa característica da sociedade brasileira pode nos fazer compreender melhor o fenômeno desse período, denominado por Medeiros (2001) de “democracia populista”. Nesse contexto, o modo como os atores políticos incorporam a institucionalidade do sistema de proteção social de caráter seletivo e heterogêneo é definido pelos seus valores e atitudes na relação com o sistema de normas e regras estabelecidas pela oficialidade da política, bem como pelas diferentes expressões e percepções sobre as desigualdades sociais. Assim, baixo nível de associativismo pode implicar baixo nível do que Avritzer chama de “aprendizado de negociação”, fator essencial para a efetivação de uma verdadeira democracia.

No período da ditadura militar iniciado em 1964, na ótica de Medeiros (2001), as políticas sociais brasileiras assumem duas linhas definidas: uma de caráter compensatório e outra de caráter produtivista. A primeira, constituída de políticas assistencialistas objetivando diminuir os impactos das desigualdades crescentes em decorrência da aceleração do desenvolvimento capitalista, e a segunda, objetivando contribuir com o processo de crescimento econômico. Esse período caracteriza-se por intensa atividade repressiva, cujos instrumentos legais foram os “atos institucionais”. A partir de 1968, período em que a repressão política tornou-se mais violenta, as taxas de crescimento subiram vertiginosamente. Falava-se do “milagre econômico” brasileiro. Foi também o período de mais altos índices de empobrecimento da população, sobretudo na capital de São Paulo, onde o processo de urbanização acelerou-se, aumentando significativamente o número de favelas e a miserabilidade, a par da progressiva migração de famílias nordestinas da zona rural para as cidades. As grandes transformações na demografia e na composição da oferta de empregos, associada a uma estratégica reedição do nacionalismo por meio da divulgação de campanhas como “Brasil: ame-o ou deixe-o”, enquanto encobriam os estragos no tecido social que o crescimento vinha causando, colaboraram para os altos índices de legitimidade do governo.

Entre o início da década de 1970 e fins da década de 1980, segundo Draibe (1992), o sistema de proteção social brasileiro pode ser classificado como meritocrático-particularista-clientelista,<sup>6</sup> erguendo suas bases sobre o princípio do mérito, reproduzindo o sistema de desigualdades sociais já existentes, com aspectos distributivos e igualitários restritos à educação básica e à saúde de emergências. O princípio do mérito tende a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo em vista que os indivíduos mais necessitados são os que têm menos condições de contribuir com o sistema de seguridade.

---

<sup>6</sup> “Diferentemente de um tipo residual puro, no qual a capacidade de satisfazer às necessidades por meio de recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação ‘emergencial’ e, portanto, merecedor dos serviços sociais, o tipo meritocrático exige, para elegibilidade, além da condição (relativa) de ‘resíduo’, o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Logo, como a seguridade não é estendida indiscriminadamente a todos os indivíduos de uma sociedade, os tipos meritocráticos são também particularistas.” (MEDEIROS, 2001, p. 17)

O sistema de proteção social brasileiro, desde a fase de seu surgimento, objetivou a legitimidade da ordem política, a defesa dos interesses da cúpula do governo e das elites econômicas em detrimento do desempenho de seu papel como instrumento de diminuição das desigualdades sociais por meio de políticas sociais de caráter universal e redistributivo. Um aspecto de fundamental relevância nesta análise é o incipiente papel da sociedade civil nos processos históricos de definição do caráter das políticas sociais, de modo a legitimar as próprias desigualdades sociais no contexto dos modelos tanto autoritários quanto democráticos nesse período.

Entretanto, importa ressaltar, na década de 1980, a contribuição dos novos movimentos sociais de origem latino-americana, bem como das ONGs, no processo embrionário da significativa mudança no caráter das políticas sociais. Destaca-se a declaração da assistência social como política pública no modelo de gestão descentralizado e participativo na Constituição de 1988, em 1990, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, em 1993, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). As políticas sociais passaram a ser referenciadas pelas noções de direito, possibilitando uma leitura diferenciada sobre a questão social, realçando a noção da pobreza como questão intrínseca à estrutura capitalista, no bojo da contradição entre o capital e o trabalho. Já na década de 1990, boa parte das ONGs emergentes da década de 1970, nesta época com o caráter marcadamente político na perspectiva da formação democrática, reaparece no cenário com o caráter ideológico bastante modificado pelas influências do discurso das parcerias, da filantropia e do voluntariado, consolidado na Reforma do Estado brasileiro.

Parece que não foram superadas, até os dias atuais, as características do sistema de proteção social brasileiro, definido por Draibe (1989) como aquele desvinculado das pretensões de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia. Ao contrário, observa-se a tendência ao reforço das desigualdades sociais ao serem ampliadas as condições de uso clientelístico das políticas sociais com ênfase na focalização. Nessa perspectiva, a assistência tende a distanciar-se da

qualidade intrínseca à política social, a de redução da desigualdade social, por não se caracterizar como uma política de melhor distribuição de renda.

Na relação com o desenvolvimento econômico, segundo Medeiros (2001), a evolução das políticas sociais no Brasil está relacionada a dois modelos de desenvolvimento que se implementam em períodos distintos. O primeiro, implementado por volta de 1930 até 1980, se define no modelo de substituição de importações, quando o Estado assumiu papéis de regulação, planejamento e assistência social objetivando fortalecer o mercado interno. Nessa fase, as políticas sociais colaboram para a constituição de uma classe média com significativo poder de compra, aquecendo o mercado e agravando as desigualdades na distribuição da renda. O segundo período, identificado a partir de meados da década de 1980 e início da década de 1990, é definido por medidas de redução da inflação, de incentivo à exportação e ao aumento da competitividade industrial, demandando a incorporação de novas tecnologias na produção e, conseqüentemente, força de trabalho qualificada e flexível. Desde então, os trabalhadores passaram a enfrentar maior rotatividade nos empregos, convivendo com um novo tipo de Estado definido por sua parca presença na implementação de políticas sociais, sobretudo no atendimento das novas refrações da questão social na atual conjuntura e, ao mesmo tempo, por sua forte presença na redução das barreiras comerciais e incentivo aos mercados externos, no contexto de uma ampla política de privatizações. A partir desse período, as desigualdades vieram se agravando por meio de um padrão ainda mais excludente de riqueza, como ilustra Pochmann (2004, p. 43):

Com as políticas neoliberais adotadas desde 1990, os ricos foram ainda mais privilegiados diante da desregulação financeira, produtiva, comercial e tecnológica, já que passaram a ter maior liberdade de aplicação de sua riqueza, cada vez mais líquida, no Brasil ou em qualquer outro país. Seus poderes, portanto, tornaram-se maiores, intimidando os governantes brasileiros que ousem reagir aos descalabros da concentração da renda e da riqueza.

Não temos, até o momento, indicativos que sustentem a argumentação de que as mudanças ocorridas na estrutura institucional das políticas sociais brasileiras a partir da Constituição de 1988 estejam representando uma ruptura real com o modelo de

proteção social implementado no País desde o início do século passado, não obstante o êxito desse novo marco legal. Importa buscar conhecer os elementos que constituem a “liga cultural”<sup>7</sup> das relações entre os segmentos sociais integrantes da sociedade civil brasileira, de um lado, afetados pelas profundas disparidades do modo de distribuição da renda, carecendo de oportunidades de acesso a bens e serviços básicos; e, de outro lado, coniventes e legitimadores da ordem geradora dessa situação. Pode-se dizer que o contexto social e a história brasileira, construídos com esta “liga cultural”, condicionam as instituições oficiais constituintes do padrão predominante de proteção social que, para se fazer permanecer como instrumento de controle da ordem instituída, alimenta e reproduz elevados níveis de desigualdade.

## **1.2 Assistência social, pobreza e desigualdade social: novos sujeitos sociais em cena**

Até aqui foram feitas referências à noção da desigualdade como um fenômeno que ocorre no âmbito da distribuição efetiva dos frutos do trabalho, seja ela feita pelo mercado, seja pelo Estado, tomando como parâmetro a distribuição da renda e as oportunidades de acesso a bens e serviços sociais. Entretanto, para a análise da nova institucionalidade da assistência social que tem em seu cerne o caráter declaratório e assecuratório dos direitos sociais, respectivamente via Constituição de 1988 e LOAS, considera-se essencial a distinção entre as noções de pobreza e de desigualdade. Dizendo de outro modo, a distinção entre pobreza e desigualdade social torna-se fundamental para a análise da qualidade dos direitos de assistência social, levando em conta o que Marshall (1963 *apud* COHN, 2003) já apresentava no início da década de 1960: o dilema da tensão irreduzível, no que diz respeito aos

---

<sup>7</sup> Inspirado na expressão “cimento cívico” utilizado por Putnam (2005) para fazer referência à constituição das comunidades cívicas no norte e no sul da Itália, a expressão “liga cultural”, concebida para o contexto de análise deste trabalho, adota uma noção flexível e dinâmica das relações sociais, fugindo à noção rígida ou “cementada”.

direitos sociais, entre os princípios da igualdade que os postula e as desigualdades inerentes ao mercado.

Segundo Cohn (2003), a matriz da pobreza distingue-se da matriz da desigualdade social, quando se põe em destaque a questão dos sujeitos sociais, o lugar que eles ocupam nas sociedades contemporâneas e suas novas implicações sociais e políticas. O tema da pobreza nos debates de natureza pública nas duas últimas décadas foi fortemente influenciado pelo ideário do Consenso de Washington, evidenciando parâmetros e preceitos tradicionais como as diferenças hierárquicas e a condição social dos indivíduos que compõem a sociedade, sob a ótica das “classes sociais”. Seja na vertente weberiana, que classifica os indivíduos por acesso a bens materiais e imateriais, seja na vertente marxista, que classifica os indivíduos pela sua inserção na produção, prevalece o trabalho como o fator social que determina as diferenças hierárquicas e a condição social dos indivíduos. Diante da conhecida crise do mundo do trabalho, a questão que se apresenta é a ausência do trabalho como fator de referência para a inserção social dos indivíduos. Desse modo, os distintos graus de inserção social, da pobreza e da exclusão social, passam a ser pautados por níveis de renda.

Sob o critério dos níveis de renda, os pobres são os que percebem um valor mensal abaixo de determinado valor, definido arbitrariamente sob a lógica comparativa das classes dirigentes. Nessa perspectiva, são classificados os miseráveis e os indigentes, aqueles que não conseguem garantir o mínimo de sobrevivência sequer alimentar. Esses grupos, então identificados como de baixa renda, passam a ser objeto de intervenção do Estado por meio de políticas públicas neles focalizadas. Assim, a pobreza permanece circunscrita ao círculo restrito de ações que constituem apenas paliativo para as necessidades imediatas dos grupos que podem ser identificados como pobres ou indigentes. Essa noção de pobreza coloca a noção de desigualdade como fenômeno inerente ao mercado, donde a concepção de direito de cidadania tende ser substituída pelo direito de consumidor. (COHN, 2003)

Outra concepção de desigualdade emerge no momento em que surgem os novos movimentos sociais colocando em cena sujeitos ocupando lugares sociais distintos daqueles tradicionalmente ocupados pela classe trabalhadora organizada em sindicatos.<sup>8</sup> Esses movimentos sociais ou “novos” sujeitos coletivos, como denomina Cohn (2003), caracterizam-se por um forte traço reivindicativo por demandas sociais com base em sua especificidade e sua particularidade, objetivando um patamar de justiça social que implica a igualdade de direitos associada ao direito à diferença. Pode-se entendê-los como movimentos de significados plurais como forma de ação coletiva baseada na solidariedade, na busca de fins materiais e não materiais que consideram injustamente negados pelo Estado.

De modo distinto da pobreza referenciada pelo nível de renda, “a desigualdade social implica necessariamente a posição relativa de distintos segmentos sociais *entre si*, uma vez que o fator nuclear reside na distribuição comparativa dos indivíduos em gradientes distintos de acesso ao consumo e a determinados serviços” (COHN, 2003, p. 11, grifo nosso). A consideração das relações dos segmentos *entre si* realça o poder de organização da sociedade civil no seu interior e na sua relação com o Estado. Segundo a autora, esses “novos” sujeitos revelam-se como constituintes de novas formas de sociabilidade que apontam para a transformação da sociedade civil. Assim, poder-se-ia pensar na possibilidade de criar e difundir na sociedade uma nova cultura política na manifestação dos conflitos sociais e na sua relação com o sistema político.

Novas perspectivas de democracia poderiam emergir, caso se pudesse contar com uma cultura política orientada por outra noção de justiça social que, mais do que legitimar a ordem vigente, desenvolvesse outra percepção sobre as desigualdades a ponto de deslegitimar a ordem, configurando a sociedade civil mais como um movimento constituinte de um padrão de sociabilidade pautado nos direitos sociais do que como uma esfera constituída e institucionalizada pela cultura do favor e da subserviência ao poder oficial. Segundo Cohn (2003), a condição para que a ordem

---

<sup>8</sup> Importa ressaltar que no Brasil os sindicatos de trabalhadores foram institucionalizados sob a tutela do Estado, no período da primeira gestão do governo Vargas, como estratégia denominada de “incorporação controlada”.

instituída integre no processo decisório os múltiplos atores sociais presentes no novo cenário das sociedades contemporâneas é que os movimentos sociais transitem de uma prática política defensiva para uma prática política ofensiva.

No caso brasileiro, um dos grandes dilemas é o fato de os movimentos sociais, na sua maioria, estarem vinculados à noção de carência, fazendo desses sujeitos coletivos os excluídos e os discriminados, dificultando a tradução das suas ações reivindicativas em direitos – que implicam a prestação pelo Estado de serviços legítimos para cidadãos livres e iguais perante a lei –, mas, sim, em benesses concedidas pelo Estado (COHN, 2003, p. 13). O alto grau de desigualdade social da nossa realidade apresenta um quadro de carência generalizada, influenciando, muito significativamente, a continuidade dos processos de legitimidade da benesse em detrimento do caráter mais ofensivo dos movimentos sociais comprometidos com a construção da democracia e da cidadania.

A institucionalidade da assistência social que lhe confere o *status* de política pública, de caráter universal e redistributivo, declara uma noção de pobreza que substitui aquela restrita à indigência econômica por uma noção de vulnerabilidade social. A orientação dessa nova institucionalidade é de tratar de modo intersetorial as necessidades sociais, em especial no que se refere aos projetos de enfrentamento da pobreza. A idéia de intersetorialidade inscrita na política da assistência social objetiva atender, por meio da interface com as demais políticas sociais, diferentes demandas respeitando as especificidades e as particularidades de distintos segmentos considerados “necessitados”,<sup>9</sup> sob o princípio da inclusão social. Na realidade, parece que o critério pautado por níveis de renda vem predominando, quando se observa que as ações que se orientam por esse critério, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), desde a data de sua implementação (1996) até os dias atuais encampam, em média, dois terços ou mais do montante total da execução orçamentária da assistência social, restando para os projetos de

---

<sup>9</sup> De acordo com o art. 203 da Constituição de 1988: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”

enfrentamento da pobreza e para as demais ações uma fatia orçamentária bastante reduzida.

A nova institucionalidade legal da política da assistência social prevê a participação da sociedade no processo de tomada de decisões políticas por meio dos conselhos constituídos de modo paritário, representando as três esferas do governo, além das conferências nacionais precedidas das estaduais e municipais, como instâncias deliberativas. São também espaços de representação, com base nas novas orientações do SUAS, as Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite, como instâncias de pactuação e articulação de interesses das distintas esferas de governo e da sociedade civil e também outros espaços de interlocução e negociação que podem ser estruturados em diferentes momentos, em instâncias locais e regionais. Em face desse novo modelo instituído, reconhece-se a ampliação de espaços de participação e de constituição de novas formas de sociabilidade dos atores envolvidos na assistência social, dentre eles gestores e usuários da política, com implicações no fortalecimento da capacidade organizativa e reivindicativa, bem como nas elaborações das noções de justiça social e suas determinações nos processos de legitimação e de deslegitimação das desigualdades sociais.

### **1.3 A política de assistência social: o novo marco legal/institucional a partir da Constituição Federativa brasileira de 1988**

A compreensão crítica da nova institucionalidade da assistência social a partir do marco legal da Constituição de 1988 e da LOAS leva em conta a presença de elementos da formação histórica brasileira enraizados na herança colonial, como as relações de poder definidas no compadrio<sup>10</sup> e na cultura do favor. As recorrentes práticas de utilização dos recursos públicos pelos interesses privados na atualidade expressam os proeminentes traços dessa herança, na convivência contraditória com o marco dos direitos e da primazia da responsabilidade do Estado.

---

<sup>10</sup> Cf. LEAL, 1997.

A cultura do favor e da tutela não foi superada, apesar das conquistas no campo dos direitos. Segundo Chauí (1995), nossa tradição político-cultural realça o predomínio do interesse privado em detrimento dos interesses públicos, afetando a constituição da esfera pública. Essa análise é essencial para compreender os dilemas da democratização brasileira, em especial da política de assistência social como uma política de cidadania e, ao mesmo tempo, aprisionada à tradição das práticas do favor e da tutela. Enquanto os direitos sociais assegurados na sua legislação oficializam um tipo de relação nas formas de regulação dos conflitos de base democrática, as práticas tutelares estabelecem um tipo de relação nessas formas de regulação dos conflitos como controle, como um pacto que se impõe aos pobres, proliferando um tipo de *cultura política de sujeição*,<sup>11</sup> comprometendo diretamente, desse modo, a tendência democratizante da sociedade sob dois aspectos essenciais: a continuidade histórica de um padrão de sociabilidade que legitima as desigualdades sociais e a solidificação das barreiras às práticas organizativas e reivindicativas.

Associada à contradição de natureza estrutural em que se insere a assistência social, configurando o lugar da sua realização como uma arena de conflitos de interesses do capital e do trabalho no âmbito das relações entre a sociedade civil e o Estado, realçam-se na política da assistência social as influências da convivência contraditória entre duas agendas que se instalaram no Brasil nas duas últimas décadas, uma de tendência democratizante e outra de tendência desestatizante ou neoliberal. A primeira data de 1985, com o início da nova República, e a segunda é gestada no mesmo período da primeira, com impulsos mais definidos a partir da década de 1990.

Acontecimentos recentes ilustram a convivência contraditória entre as duas agendas na política de assistência social por meio de medidas tomadas no âmbito institucional que objetivam a materialização da assistência no campo dos direitos

---

<sup>11</sup> A expressão “cultura de sujeição” pertence a uma tipologia criada por Almond e Verba (1980) e encontra-se sucintamente explicada na parte seguinte deste capítulo.

sociais, simultaneamente às que resultam em efetivos processos de desregulamentação dos direitos assegurados na oficialidade legal que confere à assistência social a perspectiva da cidadania, acenando para a hegemonia do modelo residual e focalizador, reeditando a prática conservadora de natureza tutelar no campo da assistência social.

Para a garantia dos direitos declarados nos arts. 203 e 204 da Constituição Federal, havia necessidade de legislação ordinária para assegurar os avanços alcançados. Convivendo com forças conservadoras, significativos eventos<sup>12</sup> ocorreram no sentido de dar densidade ao tema e realizar a sua regulamentação constitucional. O projeto da LOAS, reconstruído após ter sido totalmente vetado pelo governo Fernando Collor em 1990, sob a alegação de que a nação não dispunha de recursos para o pagamento de benefícios nele previstos, foi aprovado em 1993 pelo governo Itamar Franco. Contraditoriamente, esse mesmo governo, que sancionou a lei oficializando a assistência social como política pública de seguridade social, com financiamento próprio destinado ao atendimento das necessidades sociais, no mesmo ano, aprovou Emenda Constitucional que permitiu a desvinculação de 20% dos recursos destinados à seguridade social, objetivando a defesa das contas públicas.<sup>13</sup> Esse fato é significativo para ilustrar a recorrência histórica de um tipo de prática política que realça o predomínio dos interesses do capital sobre os interesses do bem-estar social, à revelia da legislação vigente durante o mesmo governo.

Em 1995, ano em que o modelo descentralizado e participativo da assistência social começa a ser implementado, consolidou-se no País a Reforma do Estado

---

<sup>12</sup> Podem ser destacados: a articulação entre grupos de profissionais da Universidade de Brasília, da Universidade de São Paulo, representantes do Conselho Federal de Serviço Social e de outras entidades de categoria de intelectuais da área acadêmica; o *I Seminário de Assistência Social* ocorrido em Brasília, em 1991; encontros em diferentes regiões do País em 1993, promovidos pelo Ministério do Bem-Estar Social, que precederam a Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho do mesmo ano, em Brasília. (COLIN; FOWLER, 1999)

<sup>13</sup> Nesse ano foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE) com base na desvinculação dos recursos destinados às políticas de seguridade social (Previdência, saúde e assistência). Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 27 criou a Desvinculação da Receita da União (DRU), permitindo a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições fiscais até o ano de 1995. O governo atual, por meio de Emenda Constitucional n. 42, prorrogou a DRU até o ano de 2007, desviando recursos da Seguridade Social para a composição do superávit primário. Para detalhamentos desta medida, ver Salvador (2005).

representando o marco institucional de uma nova arquitetura social sustentada pelo pilar da responsabilidade social atribuída aos modelos de parceria entre o Estado e a sociedade, configurando-se, desse modo, a responsabilidade do público não estatal ou o denominado “terceiro setor”. Esse marco institucional reafirma as tradicionais práticas filantrópicas com notável tendência à despolitização da abordagem sobre a desigualdade e sobre a pobreza, enquanto convive com o marco institucional da LOAS desde 1993, que preconiza a primazia da responsabilidade do Estado sob a ótica da cidadania e dos direitos.

Em 1996, o Comunidade Solidária, coordenado pela primeira-dama e vinculado à Casa Civil do governo, de modo paralelo e contraditório ao disposto na LOAS (inciso I, art. 5º), que dispõe sobre a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera do governo, segundo Sposati (2004), substituiu a regulação estatal por uma “nova relação solidária”, fazendo retroceder o pacto pelos direitos sociais. Diz a autora: “A gestão FHC foi na assistência social um mix de conservadorismo e modernidade neoliberal que impediu o desenvolvimento da cultura política de política social e de direitos sociais para a assistência social.” (SPOSATI, 2004, p. 35-36). Lembremos que desde o período do nascimento da antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), por volta de 1943, a sua presidência foi assumida pelas primeiras-damas do Estado, começando por Darcy Sarmanho Vargas e perdurando até o início da década de 1990, com Rosane Collor. A aparição da figura da primeira-dama como articuladora de relações solidárias em 1996 representa, nitidamente, a continuidade do conservadorismo assistencialista, não obstante a oficialização do marco institucional da política da assistência social no modelo descentralizado e participativo, que teve impulsos mais definidos para o início de sua implementação, exatamente, em 1995 e 1996.

Em 1998, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou o primeiro documento da Política Nacional de Assistência Social que estabeleceu princípios, objetivos, diretrizes e estratégias de ação partindo do pressuposto de que seus destinatários passam da condição de assistidos para a de cidadãos de direito, enfatizando as

funções de inserção, prevenção, promoção e proteção da assistência social, inserida no conjunto das políticas sociais que compõem o tripé da seguridade social. Importa lembrar que foi nesse mesmo ano que a reforma da Previdência enfatizou a seletividade e a privatização em detrimento da universalidade e da estatização no âmbito da seguridade social declarada na atual Constituição brasileira. O princípio da integração entre as três políticas que compõem o tripé da seguridade social – previdência, saúde e assistência – é desmantelado pelas formas de gestão e pelas bases orçamentárias distintas para cada uma das três políticas.<sup>14</sup>

Em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Conselho Nacional de Assistência Social elaboraram, aprovaram e tornaram público o documento da Nova Política Nacional de Assistência Social na perspectiva da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O documento apresenta novas conceituações para a concepção específica ou para a particularidade da assistência social, enfatizando a noção de proteção social como categoria norteadora das ações de prevenção e proteção nas situações de risco social, sustentadas pelo orçamento público na qualidade da garantia social. O SUAS organiza as ações da assistência em bases territoriais e reafirma a importância da participação do cidadão usuário, valorizando a presença do controle social. Oportuniza o fortalecimento dos espaços de participação da sociedade por meio das instâncias de articulação, pactuação e deliberação. A noção de intersetorialidade em bases territoriais configura um novo paradigma para a operacionalização da política da assistência social, buscando materializar as proposições mais gerais do SUAS com base nas demandas específicas locais, valorizando as potencialidades, talentos, desejos, capacidades de cada um e dos grupos sociais. A instituição do SUAS ampliou as possibilidades de romper com a histórica cultura assistencialista e a ideologia da caridade do "primeiro-damismo". Nessa perspectiva, observa-se significativos avanços se comparados os dados sistematizados nos documentos "Fotografia da Assistência Social na Perspectiva do SUAS", referentes a 2005 e 2007, divulgados nas duas últimas Conferências Nacionais de Assistência Social.

---

<sup>14</sup> Para melhor compreensão desse processo de "desmantelamento", cf. BOSCHETTI, 2003.

A Política Nacional da Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004 trouxe mudanças do ponto de vista teórico, além de alterar a estrutura organizativa e os mecanismos de gerenciamento e controle da nova institucionalidade da assistência social pública. Foram reafirmadas as diretrizes e os princípios já assegurados na LOAS, atribuindo ênfase à centralidade da família e às ações socioassistenciais. A nova PNAS, na perspectiva do SUAS, tem como eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar; as novas bases de pactuação entre Estado e Sociedade Civil, levando em conta os novos elementos instituídos no contexto da assistência social a partir da Reforma do Estado; a definição do território como *locus* da descentralização; as novas estratégias de controle social por meio da participação popular; os novos mecanismos de financiamento e a exigência da política de recursos humanos como um dos critérios para o alcance do nível de gestão plena para os municípios. Em suma, não obstante a presença das práticas filantrópicas com tendência à despolitização do problema da desigualdade social e da pobreza, a nova PNAS, na perspectiva do SUAS, institui, em todo o território brasileiro um regime único de gestão da política de assistência social com o propósito de materializar a universalidade da assistência social como direito de cidadania.

Vale citar, ainda, pesquisa realizada por Salvador (2005) evidenciando que no período entre 1999 e 2004, boa parte dos recursos que deveriam ser utilizados nos programas da previdência social, da saúde e da assistência foi retida pelo orçamento fiscal da União e canalizada para o superávit primário. Isso significa que a carga tributária no País revela uma característica de regressividade, concluindo que quem sustenta o Estado social no Brasil são os trabalhadores e os mais pobres. Observa-se que a assistência social, ao mesmo tempo em que avança no campo da responsabilidade pública dessa política na perspectiva da cidadania esbarra em forças conservadoras, favorecendo, por meio de medidas de desregulamentação dos direitos conquistados, a ocupação da esfera pública pelos interesses do mercado. Tal situação suscita o reconhecimento do sobrepeso da agenda desestatizante ou neoliberal sobre a agenda democrática.

As ações governamentais representam forças conservadoras relacionadas a medidas que definem regras de alocação de recursos públicos na área da assistência social por meio de novos arranjos institucionais, reproduzindo o caráter elitista, autoritário e hierárquico transversal das múltiplas formas de relações que constituem a dinâmica da sociedade brasileira, legitimando, desse modo, o poder historicamente constituído.

Importa reconhecer que as ações de tendência democratizante revelam importantes desafios às práticas conservadoras, caracterizadas por avanços mais relacionados ao modelo de gestão da política e às redefinições conceituais, sem, entretanto, conseguir influir de modo decisivo no espectro econômico da política, pois isso consistiria romper com a tradição histórica brasileira de elitismo e autoritarismo.

Ainda a título de ilustração, vale citar dados da pesquisa realizada por Boschetti (2006) demonstrando que 80% dos recursos financeiros do orçamento da assistência social executados em 2005 destinaram-se a programas de transferência de renda, como é o caso do benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Renda Mensal Vitalícia (RMV). Sendo esses benefícios constitucionais de repasse obrigatório, com critérios de inserção que lhes confere o caráter de focalização, pode-se concluir que a maioria dos beneficiários do recurso público da assistência social é constituída de sujeitos excluídos e discriminados, e não de cidadãos livres e iguais perante a lei. Nesse caso, torna-se difícil a tradução das ações reivindicativas desses beneficiários em direitos; dizendo de outro modo, inviabiliza-se o trânsito do modelo de uma prática política defensiva para uma prática política ofensiva (COHN, 2003), ou, segundo a referência da tipologia de Almond e Verba (1980), de uma *cultura política de sujeição* para uma *cultura política de participação*.

#### **1.4 A cultura política da assistência social: tutela e cidadania**

Considera-se a cultura política de gestores e de usuários da assistência social um dos componentes decisivos nos processos de legitimação/deslegitimação da ordem

contraditória instituída pela convivência entre a oficialidade legal da assistência social e as práticas combinadas entre as formas de cidadania e as formas tutelares.

#### **1.4.1 A concepção de cultura política**

A expressão "cultura política", sob o enfoque dos diferentes autores que a discutem, não diz respeito a uma teoria, mas a um grupo de dimensões que podem ser usadas na construção de teorias ou a uma categoria de análise que pode ser adequada em abordagens específicas que melhor contextualizem o objeto de estudo pretendido. A referência contemporânea da expressão foi criada na década de 1960 por Almond e Verba, levando em conta as vertentes sociológica, antropológica e psicológica nos estudos sobre os fenômenos políticos, objetivando discutir o papel da cultura política no funcionamento dos regimes democráticos.

A preocupação com a estabilidade dos regimes democráticos tem história na literatura clássica, com destaque no pensamento dos teóricos republicanos, como foi o caso de Aristóteles (*apud* ALMOND; VERBA, 1980) que se preocupava com a questão da instabilidade à luz dos excessos da democracia ateniense. Para ele, a estrutura política deveria gerar uma cultura cívica que garantisse o consenso e a legitimidade das instituições políticas, tolerância com a pluralidade de interesses, confiança mútua entre os cidadãos e riqueza distribuída por uma política competente. Argumenta que a melhor sustentação de governo é um *mix* de princípios oligárquicos e democráticos, fazendo do governo a representação dos interesses dos ricos e dos pobres, com ampla distribuição da riqueza, conformando, desse modo, a predominância de uma classe média que informasse o caráter do Estado.

Para Rousseau (*apud* ALMOND; VERBA, 1980), o sistema político e o sistema de legislação poderiam variar de acordo com a "situação local e a temperatura dos habitantes", identificando a cultura política como a moralidade, os costumes e a

opinião. Tocqueville (*apud* ALMOND; VERBA, 1980) inaugura uma análise mais sofisticada para o tratamento do termo, já coincidindo com o início da sociologia moderna. A análise da democracia americana e das origens da revolução francesa discute o sentido de uma subcultura política nas análises de atitudes políticas do campesinato francês, da burguesia e da aristocracia na véspera da revolução.

Sob o enfoque liberal, havia uma ênfase na problematização da cultura política com a emergência do desenvolvimento político da época. A teoria social do século XIX e XX e a metodologia da ciência social após a Segunda Guerra Mundial possibilitaram a emergência desse campo de investigação. Foi extraído de várias correntes intelectuais da época o modelo ativista racional da sociedade democrática, fundado no argumento de que o modelo de uma democracia bem-sucedida requer que todos os cidadãos estejam envolvidos em atividades políticas e que a participação deles seja informada analítica e racionalmente.

O período após a Segunda Guerra Mundial é um marco histórico de destaque para o desenvolvimento da teoria de relacionamento entre cultura política e estabilidade democrática. Experiências históricas, como o colapso da Itália, a democracia alemã com o seu caráter de participação destrutiva e a instabilidade na terceira república francesa contribuíram para o desenvolvimento do campo de estudo. O modelo de cultura cívica então constituído considera que o modelo ativista racional, por si só, não sustentaria um governo democrático, mas, sim, se for aliado a atitudes opostas à passividade, a sentimento de confiança e à legitimação da autoridade. Com base nesse modelo de cultura cívica, já se poderia argumentar que a democratização, quando atinge apenas o sistema político-institucional e não se faz acompanhar de mudanças nos processos de socialização, tende a gerar regimes mais instáveis e de baixa legitimidade.

Na década de 1920 até aproximadamente o final da década de 1960, desenvolveu-se nos Estados Unidos a *Escola de Cultura e Personalidade* fomentando pesquisas para a compreensão da cultura e das questões relacionadas ao caráter nacional. Trabalhos das mais diversas áreas do conhecimento haviam se dedicado ao estudo

das dimensões subjetivas da política e inspiraram a elaboração do conceito de cultura política por Almond e Verba. Os referidos autores definiram o conceito em três direções: a primeira, chamada *Índice Substantivo*, é constituída da cultura de “sistemas”, entendida como as atitudes para a legitimidade do regime e dos papéis sociais e da cultura de “processos”, considerando as preferências no momento de entradas e saídas de políticos; a segunda, denominada *Variedades da Orientação*, é constituída de orientações cognitivas, como crenças e informações, orientações afetivas, como sentimento de aversão ou indiferença, e orientação avaliativa como julgamentos morais e opiniões sobre os objetos políticos, sendo que essa orientação inclui as demais, combinando informações, sentimentos e conhecimento sobre o funcionamento do sistema político; a terceira diz respeito ao *caráter sistêmico*, levando em conta que as culturas políticas podem ser comparadas com seus contrastes internos e consistências. (ALMOND; VERBA, 1980)

Almond e Verba identificam três tipos básicos de cultura política: a *cultura política paroquial*, característica das sociedades onde os papéis e as instituições de cunho especificamente político não existem ou coincidem com os papéis e estruturas de caráter econômico e religioso; a *cultura política de sujeição*, na qual os conhecimentos, os sentimentos e as avaliações dos membros da sociedade estão voltados para o sistema político em seu conjunto, atentos aos aspectos do *output* ou saída do sistema, ao aparelho administrativo incumbido da execução das decisões, de tendência acentuadamente passiva, correspondente aos regimes políticos autoritários; e a *cultura política de participação*, característica dos sistemas nos quais as percepções, os sentimentos e as avaliações sobre o sistema político são equilibradamente distribuídos entre as estruturas de *input* e *output*, nas quais existem orientações específicas que não visam apenas a ambos os aspectos do sistema, mas supõem, também, a posição ativa de cada um. (BOBBIO, 1992; KUSCHNIR; CARNEIRO, 1999)

Várias críticas foram desenvolvidas ao trabalho de Almond e Verba, em especial à característica de etnocentrismo, levando em conta que seus estudos, sob inspiração das vertentes que orientaram a Escola de Cultura e Personalidade dos Estados

Unidos, embora com abordagens e métodos diferentes de pesquisa, caminharam na mesma direção dos estudos de caráter nacional. Almond e Verba, partindo do pressuposto de que a cultura política democrática ou a cultura cívica é uma conquista da sociedade ocidental, argumentam que o desafio seria entender de que modo essa cultura teria sido absorvida (ou não) nas sociedades contemporâneas (KUSCHNIR; CARNEIRO, 1999). Outro aspecto que mereceu a crítica nos estudos de Almond e Verba sobre a cultura política refere-se à concepção da política como uma esfera autônoma, podendo, desse modo, ser percebida, analisada e avaliada pelos indivíduos dessa sociedade. Assim, a cultura política remete a uma orientação subjetiva *em relação a determinado sistema político*; e, levando em conta que a utilização da expressão pelos autores está vinculada à preocupação com as condições de desenvolvimento de regimes democráticos, o conceito de cultura política, então, se limitaria a um modelo de comportamento político nas democracias participativas.

Outra crítica importante diz respeito à falta de distinção entre cultura política e instituições públicas, alegando-se a importância de superar as relações deterministas entre essas dimensões e de explicitar as possíveis incongruências entre estrutura e cultura. Congruência ou incongruência entre cultura política e estrutura política se dariam de acordo com as orientações subjetivas predominantes. Uma cultura política de participação inserida num sistema de estruturas autocráticas seria pouco congruente e menos adequada que uma cultura política de sujeição; e o mesmo se pode dizer da relação entre uma cultura política em que o cidadão não é considerado como participante e estruturas políticas de participação. Segundo Bobbio (1992), as tipologias de Almond e Verba são figuras totalmente teóricas, só possíveis em caso de absoluta homogeneidade da cultura política, e que, em lugar disso, nas sociedades só se encontram culturas políticas do tipo misto resultante de combinações das tipologias. Nas sociedades em que existem amplas faixas de sujeitos “participantes” há também segmentos de “súditos” e de “paroquiais”. Entretanto, argumenta Bobbio que o esquema de tipologias possui utilidade, pois permite pôr em evidência fenômenos políticos, como os que podem ocorrer em períodos de transição de um tipo de cultura política a outra, como os problemas de

transição de um regime autoritário para um regime democrático, como transformação e difusão de um tipo de cultura política do tipo participante.

A geração posterior a Almond e Verba realizou uma renovação teórica e metodológica importante, a exemplo do trabalho de Putnam (2005) sobre a experiência da Itália, buscando a relação entre a cultura cívica e a democracia, comparando as experiências do norte e do sul do país. O objetivo de Putnam foi compreender o desempenho das instituições democráticas e sua maior ou menor eficiência no atendimento dos interesses públicos. Buscou avaliar o desempenho das instituições democráticas segundo indicadores subjetivos derivados da cultura cívica e também segundo indicadores objetivos do desempenho institucional. A questão central que orientou a pesquisa de Putnam foi: Quais são as condições necessárias para criar instituições fortes, responsáveis e eficazes? Outras questões se vincularam a essa, tais como: mudando-se as instituições mudam-se também as práticas? Se transplantarmos as instituições, elas se desenvolverão no novo ambiente tal como no antigo?

Podemos observar aspectos interessantes na abordagem de Putnam, como a importância atribuída ao contexto social, econômico e cultural numa perspectiva histórica. Três importantes lições são apontadas pelo autor nas conclusões finais da pesquisa: a primeira delas refere-se ao reconhecimento de que o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições; a segunda reconhece que mudando as instituições formais pode-se mudar a prática política; e, por último, que a história institucional costuma evoluir lentamente.

De importante destaque é o reconhecimento de que a existência de conflitos sociais não está diretamente vinculada ao desempenho dos governos. O autor constatou que há regiões com ótimo desempenho e pouco conflito, assim como há regiões conflituosas com bom desempenho.

Putnam conclui que o desempenho governamental encontra-se associado à existência de organizações civis “horizontais”, nas quais existe colaboração entre

iguais, em contraposição aos vínculos “verticais” do tipo patronal-clientelísticos, operando por meio de relações de exploração e dependência. Diz o autor: “O capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte.” (PUTNAM, 2005, p. 186). Essa afirmação de Putnam suscita uma reflexão sobre a tese de Polanyi (2000) de que a economia e a política constituem-se nas duas esferas vitais da sociedade, donde se conclui que a sociedade precederia o mercado e o Estado. Buscando uma aproximação das noções de cultura política, cultura cívica e capital social à tese de Polanyi (2000), pode-se argumentar sobre a importância dos aspectos subjetivos para o fortalecimento da sociedade como instância precedente e determinante do padrão econômico e político em diferentes contextos.

De importante destaque é a definição de Mainwaring e Viola (1987) de cultura política como configurações de valores formados historicamente e não de escolhas valorativas dos atores individuais autônomos, bem como a ênfase que atribuem à reciprocidade entre valores políticos e comportamento político. Desenvolvem que as pessoas e as sociedades podem mudar seus valores, mas isto supõe uma mudança na constelação completa dos valores e, portanto, nas práticas e discursos. Estes autores entendem por cultura política “os valores políticos que provêm a base tanto do discurso e das ideologias políticas como da prática política”. Argumentam que os valores políticos determinam a forma de compreensão da realidade, incorporando o discurso político e o estilo da prática política. Ressaltam que os atores nem sempre estão conscientes dos seus valores políticos, nesse sentido, o seu discurso reflete apenas de modo parcial a sua visão de mundo, sendo as práticas políticas o estilo e o padrão de atuação política.

Na mesma direção de Putnam, Mainwaring e Viola (1987) reconhecem um alto nível de correspondência entre os regimes estáveis e a cultura política. Argumentam que os regimes políticos podem mudar rapidamente, como é o caso do Brasil e da Argentina, enquanto a cultura política pode não passar por transformações. Criticam a teoria da modernização que pressupõe que as culturas políticas é que afetam os

regimes políticos,<sup>15</sup> chamando a atenção para as influências recíprocas entre cultura política e regime político. Afirmam que a um regime político democrático precede, geralmente, uma cultura política democrática e que a transformação de uma cultura política requer, assim, uma mudança do regime, mesmo que tal mudança não transforme a cultura política em curto prazo. Entendem que a instabilidade dos regimes democráticos relaciona-se à ausência de correspondência entre regime e cultura política e que a transformação da cultura política previamente autoritária ou semidemocrática em uma cultura política democrática em novos regimes democráticos é um dos mais importantes desafios.

Gramsci (1980) discorre sobre a importância de se construir uma democracia “de baixo pra cima”, no contexto de um novo projeto civilizatório para a modernidade, orientando-se pela visão crítica e histórica dos processos sociais. O autor realça as expressões das esferas da cultura e da política no âmbito da ordem capitalista, buscando apreender a processualidade e a historicidade do social. Acompanhando as transformações no cenário social, econômico e político na Itália ao final do século XIX e início do século XX, o autor italiano percebe a ampliação do Estado e a complexificação dos problemas relativos ao poder<sup>16</sup> fazendo emergir a esfera da sociedade civil. Essa nova esfera, *locus* da relação dialética hegemonia/contrahegemonia, é também reconhecida como o lugar onde as diferentes formas de cultura sugerem estratégias e táticas que podem tanto sustentar a ordem estabelecida como fortalecer a construção de outra ordem contra-hegemônica.

Reconhece Gramsci que a discussão da cultura deve ser tratada em seu sentido coletivo e não individual, destacando a cultura política como necessária à crítica da ordem das coisas e à transformação da realidade. Gramsci denominou de *catarse*, a passagem do momento corporativo ao momento ético-político, significando também

---

<sup>15</sup> Os trabalhos de Almond e Verba parecem estar incluídos no alvo da referida crítica.

<sup>16</sup> As elites econômicas italianas passaram a obter, por meio da ideologia do favor que comandava as relações entre o Estado e classe burguesa, privilégios e concessões do Estado, no período em que ocorrera a inserção da Itália na era do capitalismo e no cenário da economia européia. (SIMIONATTO, 1998)

a passagem do “objetivo ao subjetivo”, constituindo-se no momento da passagem da “classe em si” para “classe para si”.<sup>17</sup> (SIMIONATTO, 1998)

Para a análise que se pretende acerca da cultura política de gestores e de usuários da política de assistência social, justifica-se a incorporação da categoria cultura política devido a três dimensões significativas: a *subjetividade*, a *historicidade* e a *reciprocidade*. Estas três dimensões devem ser consideradas de modo articulado e complementar buscando a possibilidade de analisar o aspecto da subjetividade no que tange aos valores e condutas, à relação recíproca entre a cultura política e o contexto institucional, e também a perspectiva histórica em que são formados.

A *subjetividade* é ponto comum entre os diferentes autores que discutem o termo, desde os considerados deterministas, como Almond e Verba (1980), por argumentarem que a cultura política afeta e determina o sistema político; até mesmo os da geração posterior a estes que apontam para a relação recíproca entre cultura política e sistema político. Reconhecem os autores que o conjunto de valores e atitudes dos atores políticos ajuda a compreender como a sociedade elabora, interpreta e vivencia suas instituições políticas. Sob esse aspecto a definição do conceito por Almond e Verba (1980), com base nas três direções, *índice substantivo*, *variedade de orientações* e *caráter sistêmico*, podem ser valiosas referências para a construção de indicadores de observação sobre a cultura política dos usuários e gestores da política de assistência social. Associada a essas referências, pode-se incluir a noção de Mainwaring e Viola (1987) de que os valores políticos constituem a base tanto dos discursos quanto das práticas políticas. Essas construções teóricas que destacam os aspectos subjetivos do termo são fundamentais para os discursos e as práticas que legitimam/deslegitimam a ordem vigente e para os discursos e as práticas que constituem o nível de percepção sobre o desempenho da nova institucionalidade da política de assistência social.

A *historicidade* é dimensão essencial para a análise da relação entre as diferentes conjunturas brasileiras que tivemos e seus reflexos até os dias atuais na

---

<sup>17</sup> Gramsci (1980) faz referência ao momento em que as classes elaborariam um projeto para toda a sociedade, objetivando criar um novo bloco histórico por meio de uma ação coletiva.

conformação do padrão de política de assistência social. Os três tipos de cultura política criados por Almond e Verba (1980), a *cultura paroquial*, a *cultura de sujeição* e a *cultura de participação* (1987), podem servir como referencial empírico comparativo para a análise das conjunturas brasileiras, buscando conhecer os processos democráticos na relação com o Estado e a sociedade, bem como os principais traços e tendências que vieram definindo, historicamente, a assistência social no País.

A *reciprocidade* é uma dimensão intrínseca à questão central que orienta esta pesquisa. A percepção da relação entre a cultura política dos usuários e gestores da política de assistência social e o desempenho da sua nova institucionalidade centra-se no paradigma da reciprocidade e despreza a vertente estruturalista que atribui à cultura política o papel de determinante do sistema político. Acredita-se que a cultura política dos usuários e gestores da política de assistência social condiciona o funcionamento do sistema político-institucional, e este, por sua vez, influencia os diferentes tipos de cultura política que vão sendo incorporados ao discurso e à prática cotidiana dos atores sociais nela envolvidos. Essa dimensão da reciprocidade estende o problema da democracia do campo das instituições oficiais para a prática cotidiana, o que nos sugere uma compreensão das transversalidades institucionais que se manifestam no cotidiano.

#### **1.4.2 Democratização, cultura política e assistência social no Brasil**

A democratização é conhecida como um grande fenômeno político introduzido na história brasileira na década de 1980. Alguns autores fazem referência a esse fenômeno como redemocratização, considerando, no Brasil, a experiência democrática do período de 1946 a 1964. Para a análise que interessa a este trabalho, faz-se referência ao fenômeno que se iniciou no período de transição dos governos militares para os governos civis, quando se desenvolveu um amplo processo de reformas na organização jurídica e política, especialmente a partir da

promulgação da Constituição de 1988, que ampliou significativamente os direitos sociais e ainda abriu espaços participativos, inserindo a descentralização, os conselhos paritários, o orçamento participativo e formas mais amplas de referendo e plebiscito.

Definir o conceito de democracia não é tarefa simples, pois existe uma variedade de doutrinas e valores fundamentais que sustentam o conceito em diferentes tradições históricas.<sup>18</sup> Segundo Bobbio (1992), as definições contemporâneas de democracia tendem a esgotar-se num elenco de regras do jogo, estabelecendo *como* se deve chegar a uma decisão política, menos do que estabelecer *o que* decidir. É costume distinguir várias espécies de regimes democráticos com base em tipologias que variam de acordo com a profundidade do nível da estrutura social global em que elas se integram. Segundo Bobbio, em nível mais superficial se coloca a distinção do critério jurídico-institucional entre regime presidencial e regime parlamentar; em nível inferior têm-se a tipologia que leva em consideração o sistema dos partidos; e, descendo a um nível mais profundo, que é o das estruturas da sociedade inferior, Almond (*apud* BOBBIO, 1992) distinguiu três tipos de democracia tomando como referência o que chamou de subsistemas, como os partidos, os sindicatos e os grupos de pressão, relacionando-os com os conceitos de alta autonomia, autonomia limitada e baixa autonomia.<sup>19</sup>

Para Weffort (1992), uma teoria da democracia exige uma teoria da sociedade, no sentido de que a igualdade democrática dos cidadãos requer a igualdade social entre os indivíduos. O autor faz referência à definição de igualdade social de Sartori (*apud* WELFORT, 1992) nas perspectivas tocquevilleanas, como igualdade de *status* e de consideração, onde a igualdade social não é a igualdade do poder ou da riqueza, e, sim, a dos indivíduos como tais. Para Tocqueville (*apud* WELFORT,

---

<sup>18</sup> Na contemporaneidade, as teorias da democracia englobam três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica aristotélica das três formas de governo, distinguindo a democracia da monarquia e da aristocracia; b) a teoria medieval de origem romana, apoiada na soberania popular; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno sob duas formas de governos: a monarquia e a república. (BOBBIO, 1992, p. 319)

<sup>19</sup> Gabriel Almond (*apud* BOBBIO, 1992, p. 328), denominou de democracia de alta autonomia dos subsistemas as da Inglaterra e dos Estados Unidos, de democracia de autonomia limitada dos subsistemas as da França da III República, a da Itália depois da Segunda Guerra Mundial e a da Alemanha de Weimar, de democracia de baixa autonomia a do México.

1992), a igualdade social é pré-requisito para a igualdade política dos cidadãos nas sociedades modernas. Nessa direção, Weffort argumenta que a tradição varguista no Brasil e os períodos de instabilidade democrática podem ser explicados levando em conta a ausência do pré-requisito tocquevilleano, e ainda valendo para esse argumento o processo de democratização na década de 1980, relacionando o agravamento da exclusão social e da pobreza aos comprometimentos do funcionamento da democracia política. Conclui Weffort que a desigualdade social extrema não anula as possibilidades da democracia, mas fazem grande diferença, e que no caso do Brasil a experiência é de democracias não consolidadas.

Trabalha-se com a idéia de que no Brasil existe uma cultura política não democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática. A cultura política não democrática se manifesta pela persistência de um conjunto de práticas e valores políticos historicamente enraizados no padrão de relações entre Estado e sociedade civil, marcado pelas características elitistas, oligárquicas, patrimonialistas, corporativistas e populistas que se difundiram no País desde o início do século passado. O funcionamento da democracia brasileira desde o período da Nova República iniciado em 1985 convive com práticas não democráticas dos atores sociais, destacando-se as elites políticas e econômicas, e com poucas mudanças nas formas de organização e de reivindicação da sociedade contra as formas autoritárias tradicionais que predominam em diferentes áreas das políticas públicas e com maior destaque no campo das políticas sociais.

Avritzer (1995) insere no seu campo de análise a perspectiva da cultura política a partir da crítica que desenvolve à clássica teoria da democratização. Segundo essa teoria, a democracia encadearia um processo que reconstituiria as condições para a negociação e favorecia a retirada dos atores autoritários da cena política. Avritzer adverte que essa teoria desconsidera a não-aceitação dos processos de democratização pelos atores sociais, como atitudes de rejeição ou desconhecimento dos avanços constitucionais.

A crítica de Avritzer às teorias da transição para a democracia centra-se em dois aspectos, essencialmente: um deles refere-se ao fato de *não se considerar a interligação do sistema político com o sistema de normas e valores culturais*, não levando em conta, desse modo, os valores que predominam nesse mesmo sistema político e não problematizando o papel desempenhado pelos atores políticos não democráticos após a completude do processo de transição e o outro se refere à suposição da democracia como um fenômeno exclusivamente relacionado com a operação das instituições e do sistema político, "relegando a um segundo plano as relações Estado – sociedade civil". (AVRITZER, 1995, p. 110)

Afirma o autor que no Brasil pós-1985 estabeleceu-se um conflito entre as forças societárias que entendem a sociedade como autônoma e procuram limitar a força do Estado e do mercado, e as forças do sistema de ação econômica e administrativa que resistem a qualquer forma de limitação de seu poder. Acrescenta que a democratização no Brasil significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizadores e outra que persiste com as suas práticas tradicionais.

A convivência com essas duas culturas políticas pode ser observada no âmbito da política de assistência social, levando em conta as forças democratizadoras que inspiraram os principais atos históricos que antecederam a criação do projeto de lei orgânica de assistência social aprovado em 1993, e também os esforços de sua implementação, desde então, como política pública de cidadania; e as forças conservadoras que persistem nas práticas tutelares, reproduzindo o padrão histórico do controle dos atores sociais pelo Estado por meio do clientelismo, em pleno processo de democratização, pelo menos do ponto de vista oficial.

A análise que o autor desenvolve sobre a democratização e a modernização ressalta que as formas de conexão entre os indivíduos se modificaram após a criação do mercado e do Estado moderno, de tal modo que não é possível subestimar o impacto que esse conjunto de modificações trouxe para o exercício da democracia e para a desestruturação da forma de Estado e de relação Estado-sociedade.

(POLANY, 1944 *apud* AVRITZER, 1995, p. 114). Nessa ótica, a democracia e o conjunto de direitos sociais surgem como práticas compensatórias objetivando a estabilização da nova forma de relação Estado-sociedade civil. Diz Avritzer (1995, p. 114): “A democracia nada mais constitui que uma nova prática social introduzida na modernidade, em relação à qual alguns atores sociais de nosso país se posicionam ambigualmente”. Afirma que ao se abordar o problema da democratização no Brasil deve-se supor que a instauração das estruturas de um Estado moderno é anterior a um movimento societário pela democratização.

Apoiando-se nas teorias habermasianas da democratização, Avritzer diz que nos países de democratização tardia, em geral, apenas o lado funcional dos direitos civis, políticos e sociais é introduzido. Desse modo, os direitos civis são introduzidos com a função de facilitar a institucionalização de uma economia de mercado, os direitos políticos têm a função de legitimar o uso da força pelo sistema político e os direitos sociais têm a função de facilitar a instauração de uma burocracia que estabeleça uma relação de controle e de concessão com os movimentos sociais. Assim, a ampliação dos direitos e sua vigência plena são objeto permanente de disputa entre a arena societária e o poder do Estado. Conclui que o estudo da democratização no Brasil deve contar como parte essencial o entendimento da ineficácia dos direitos civis e sociais.

Apesar dos interesses do mercado em controlar todas as formas de reivindicação da sociedade civil, a funcionalidade dos direitos sociais como instauradores de uma estratégia burocrática para essa finalidade pode ser vista como uma tendência inerente à estrutura das sociedades capitalistas, levando em conta a sua negatividade intrínseca. Dizendo de outro modo, há que se considerar a presença do potencial de força da sociedade organizada na disputa pela materialização dos direitos sociais como elemento subjacente aos processos instituintes das medidas de controle.

Nessa perspectiva, pensar os dilemas da materialização dos direitos sociais garantidos pela institucionalidade legal da política de assistência social no cenário

da convivência contraditória entre a agenda democratizante e a agenda desestatizante ou neoliberal que se instalaram no País nas duas últimas décadas implica considerar, dentre outros fatores, a função dos direitos civis e dos direitos sociais em face da burocracia que impõe o próprio processo de democratização da política de assistência social, desde o seu reordenamento no modelo descentralizado e participativo, até a proposta mais complexa do SUAS. Importa observar em que medida os processos burocráticos que vêm se desdobrando sob o argumento da imposição das práticas democráticas podem estar reproduzindo formas tutelares, em detrimento da efetiva participação dos usuários e gestores da política de assistência social na relação de forças entre os interesses sociais de atendimento às necessidades como direito, representados na arena societária, e os interesses mercantis de controle e legitimação da ordem instituída, representados pelo poder do Estado brasileiro.

A constituição do marco da referência conceitual do termo “democracia” integra a referência da expressão “cultura política”, considerando em primeira instância os aspectos da representação e da participação declarados na Constituição de 1988, como princípios instituíveis do Estado Democrático. Esses dois aspectos são observados nos discursos de gestores e de usuários da assistência social à luz da noção de participação, observando a referência atribuída para a concepção do seu significado e do reconhecimento dos lugares onde ocorrem a participação; e da noção de confiabilidade, observando a referência atribuída aos lugares mais confiáveis e mais desconfiáveis na sociedade. As noções de participação e de confiabilidade são indicativos de potencial da capacidade de organização e de ação coletiva, elementos estruturadores de uma sociedade reconhecida como democrática. Acredita-se que as noções de participação e de confiabilidade sejam construídas com referência nas experiências vividas no cotidiano tanto por gestores como por usuários, respectivamente, tanto com base no lugar da política, como com base no lugar da necessidade. Sob o enfoque do que Almond (*apud* BOBBIO, 1992) denominou de subsistemas ou grupos de pressão constituídos na sociedade civil, pode-se pensar nos espaços de discussão, pactuação e deliberação inscritos na nova institucionalidade da política de assistência social, e, também, em outros

modelos de organização e de representação de interesses coletivos, como possíveis lugares de geração dos elementos que constituem as diferentes culturas políticas.

#### **1.4.4 As formas tutelares e as formas de cidadania na assistência social: as análises na perspectiva do indivíduo e na perspectiva da estrutura**

A idéia primeira que ilumina a perspectiva dialética indivíduo/estrutura é a de que não há indivíduo sem estrutura e nem estrutura sem indivíduo. Assim, o foco de observação não é tão-somente o indivíduo, tampouco a estrutura separadamente, mas, sim, as relações sociais nas quais se inserem os indivíduos na dinâmica da estrutura social. Para Gramsci (1979), todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais. O autor faz referência ao ser social como produtor da vida social, como sujeito de consciência e de vontade inseridos no processo de transformação do real, sem deixar de levar em conta a existência, independentemente da consciência e da vontade humana, das condições históricas objetivas.

Desenvolvendo a crítica à política do sujeito, Faleiros (2002, p. 64) argumenta que a abordagem do tema deve ser relacional e histórica:

*[...] nuestro enfoque no es ni estructuralista o determinista, ni substancialista o autonomista, sino relacional Y histórico, llevándose en cuenta que la estructura social son relaciones fundantes y el sujeto no es un soporte de esas relaciones, sino fundado con ellas, pues las relaciones, como lo afirma Marx en la Ideología Alemana, 'allá adonde existe una relación, ella existe para mí', o sea las relaciones existen para un sujeto que de ellas toma conciencia.*

As formas de cidadania e as formas tutelares da assistência social convivem contraditoriamente, no contexto das relações sociais que constroem os indivíduos, simultaneamente aos contextos dos indivíduos que constroem as relações sociais. As formas de legitimação/deslegitimação das desigualdades sociais, as noções de pobreza, de assistência social, de participação e de confiabilidade condicionam a

estrutura econômica, social e política que implementa a assistência social no contexto da convivência da agenda democrática com a agenda não democrática, enquanto a dinâmica dessa estrutura condiciona as crenças e os valores dos indivíduos, conformando diferentes formas de culturas políticas que convivem na nossa sociedade.

A questão da ideologia como forma de visão de mundo e de legitimação de mundo é referência fundamental para a análise subjetiva no contexto das falas de gestores e de usuários da assistência social. Marx (1989) desenvolve uma concepção para o termo *ideologia* como uma *concepção epifenomênica*, derivada das condições econômicas e das relações de classe. Para Gramsci (1980), a ideologia está no contexto do binômio hegemonia/dominação, uma vez que não há compartimentos que separam o Estado e a coerção, sendo ambos constituídos na relação complexa das classes sociais/Estado e na relação das classes sociais entre si.

A ideologia, concebida por Gramsci, desse modo, realça o aspecto da cultura em suas reflexões sobre o social e o político, apesar das formas de dominação e de hegemonia. O autor italiano cita o termo *catarse*<sup>20</sup> levando em conta as crenças e os valores dos indivíduos, bem como seus poderes de mobilização e de participação, de suas capacidades de refletir e de propor projetos coletivos vinculados à transformação da realidade. Gramsci se refere à vontade e à consciência do sujeito na relação com as condições sociais impostas pelo sistema capitalista como elementos fundantes da construção de projetos contra-hegemônicos.

Na perspectiva gramsciana, entende-se a ideologia como formas de visão do mundo originadas na própria estrutura da sociedade. Intrinsecamente contraditória, a estrutura da sociedade capitalista produz e reproduz relações de dominação e exploração entre as classes que a fundamentam, por meio de formas naturais de intercâmbio pessoal com o objetivo de mascarar a dominação e apresentando os interesses particulares das classes dominantes como interesse geral da sociedade.

---

<sup>20</sup> O termo já citado neste texto significa a passagem do momento meramente econômico para o momento ético-político, segundo Gramsci.

Na assistência social, a ideologia produzida na estrutura gera contradições que se manifestam em formas de cidadania e em formas de tutela. As relações interpessoais de favor e de clientelismo têm a função de obscurecer o vínculo entre a necessidade e a estrutura, ao mesmo tempo em que nele se inscrevem. No Brasil, a cultura política de sujeição inscrita nas práticas interpessoais do favor desde a época do coronelismo,<sup>21</sup> ao mesmo tempo em que esconde a dominação no cerne da estrutura, reproduz a desigualdade e as diferentes formas de sua legitimação.

A ideologia como mecanismo de dominação e de hegemonia faz com que a maioria dos indivíduos que vivem na estrutura não a percebam contraditória. No caso da assistência social, o efeito ideológico se manifesta nas diferentes formas com as quais os gestores e usuários elaboram suas percepções sobre a pobreza, sobre a participação, sobre a confiabilidade em seus concidadãos e sobre a política de assistência social. Ora com referência no indivíduo, ora com referência na relação entre o indivíduo e a estrutura, as formas tutelares e as formas de cidadania manifestam-se com base na experiência vivida no cotidiano de gestores e de usuários da assistência social. As condições objetivas e subjetivas de percepção dos vínculos entre a pobreza, a desigualdade social e a estrutura social estão diretamente relacionadas ao lugar da fala dos sujeitos da pesquisa. O usuário fala do lugar do cotidiano vivido no contexto das necessidades, com base em uma visão de mundo imediata, enquanto o gestor fala do lugar da produção das idéias e das ideologias, bem como dos saberes técnicos com base em uma visão de mundo elaborada no âmbito da política.

Por fim, importa salientar que o conceito de cultura política, à luz das abordagens de Almond e Verba (1980), pode ser visto como uma categoria empírica para olhar as relações imediatas entre sujeitos e Estado; na ótica de Putnam, pode ser pensado como mediações; e, com referência em Gramsci, pode ser considerada como

---

<sup>21</sup> Sobre a cultura do favor e da tutela no Brasil, há vasta bibliografia que a discute com base em diferentes vertentes, desde as antropológicas e filosóficas, as históricas e sociológicas, as políticas e culturais até a abordagem clínica. Parte delas pode ser encontrada nas obras de Chauí (1994; 2006); (CARVALHO, 2004; 1999; 1987); Weffort (2006); Holanda (1995); Prado Júnior (2000); Leal (1997); Schwarz (2005); Carreteiro (2001) e outras que não estão citadas nas referências deste trabalho.

processos complexos de relações entre Estado e sociedade de classes e também como articuladora das visões de mundo nessas relações.

## 2 AS DIMENSÕES METODOLÓGICAS

A metodologia adotada nesta pesquisa se inscreve na proposta da dialética historico-estrutural. Por se tratar de um tipo de abordagem da realidade social que compreende tanto as condições objetivas como as subjetivas, a lógica *dialética* é a que nos parece mais pertinente. Considera-se a estrutura dinâmica e relacional, pois, não havendo realidade sem estrutura, toda dinâmica, mesmo que complexa e não-linear, estrutura-se de algum modo (DEMO, 2002). Por sua vez, a estrutura é *histórica*, considerando que toda formação histórica está sempre em transição, o que supõe uma visão dinâmica da realidade.

### 2.1 A dialética e a sociedade civil em Gramsci

A importância da dialética pode ser referenciada em Gramsci, que lhe atribui um novo modo de pensar, uma nova filosofia, na qual os conceitos de história, de política e de economia se articulam numa unidade orgânica e crítica. Segundo Bobbio (2002), o uso mais freqüente do termo "dialética" na linguagem gramsciana é o que corresponde ao significado "processo tese/antítese/síntese" e é também o significado mais genuinamente hegeliano-marxista, pois conflui no conceito de "devir". No "devir" existe o movimento dialético, no qual o devir histórico procede por negação e negação da negação. Cita Gramsci (*apud* BOBBIO, 2002, p. 40): "Toda antítese deve necessariamente se colocar como antagonista radical da tese, até o ponto de propor-se a destruí-la completamente e substituí-la completamente". Considera-se que as noções de cidadania e de tutela no âmbito da assistência social convivem historicamente no movimento dialético que envolve os princípios do liberalismo econômico e os princípios da proteção social como direito, configurando uma relação antagônica, mesmo em tempos de sobreposição de uma noção sobre a outra. Levando em conta as especificidades históricas da realidade brasileira, a exemplo da forte influência do positivismo de Augusto Comte e das dificuldades de

se implementar o liberalismo no Brasil, a dialética gramsciana pode orientar a análise por meio da articulação orgânica e crítica entre história, política economia.

Na perspectiva estrutural, leva-se em conta a função de mediação da política de assistência social no contexto da contradição entre os interesses do capital e do trabalho para a análise dos dilemas de natureza comum às sociedades estruturadas no modelo de produção capitalista. Na perspectiva histórica, consideram-se as particularidades da conjuntura brasileira, buscando compreender o cenário atual em que se insere a política de assistência social sem romper com o seu processo no "devir" histórico, considerando o movimento dialético da relação Estado/sociedade civil e, na perspectiva deste, as relações cidadania/tutela, democratização/antidemocratização.

Para Gramsci (1980, p. 45), a análise das situações históricas remete ao problema das relações entre estrutura e superestrutura (o econômico e o político) e aponta que, para se chegar a uma justa análise das forças que atuam na história em determinado período, é necessário tomar como referência dois princípios:

- 1) o de que nenhuma sociedade assume encargos para cuja solução ainda não existam as condições necessárias e suficientes, ou que pelo menos não estejam em vias de aparecer ou se desenvolver;
- 2) o de que nenhuma sociedade se dissolve e pode ser substituída antes de desenvolver e completar todas as formas de vida implícitas nas suas relações.<sup>22</sup>

Segundo o autor, baseando-se nesses dois princípios pode-se chegar a outros princípios de metodologia histórica. Alerta, entretanto, que se deve considerar que em uma estrutura há movimentos orgânicos relativamente permanentes e também elementos que podem ser considerados de conjuntura, apresentando-se de modo ocasional, quase acidental. Ressalta Gramsci que é fundamental fazer a distinção entre o que é orgânico e o que é ocasional e que a diferença entre um e outro surge quando se estuda um período histórico. No caso de abordar uma crise, deve-se observar que ela se prolonga quando há contradições insanáveis na estrutura e se

---

<sup>22</sup> Nesse texto, Gramsci faz referência à obra de Marx, *Introdução à Crítica da Economia Política*.

tenta resolver com elementos da conjuntura por meio de esforços incessantes, pois nenhuma forma social confessará que foi superada. Por outro lado, as forças antagonistas tendem a demonstrar que já existem as condições necessárias e suficientes para que determinados encargos sejam resolvidos historicamente. (GRAMSCI, 1980)

A análise da política de assistência social com base na sua nova institucionalidade demarcada legalmente na Constituição Federativa Brasileira de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 deve levar em conta, na perspectiva gramsciana, a presença de movimentos orgânicos vinculados à estrutura econômica capitalista, numa relação articulada e complementar aos movimentos da conjuntura histórica brasileira. Enquanto se reconhece a ampliação do paradigma democrático que se instalou a partir da década de 1980 com a transição dos governos militares para os governos civis e com a implantação do novo sistema jurídico e político, o modelo descentralizado e participativo desenhado na Constituição de 1988, mais especificamente, o modelo de seguridade social de caráter universal, do qual a assistência social é parte integrante, devem ser considerados, simultaneamente, o processo de recessão no campo econômico e as tentativas de minimizar os processos inflacionários e buscar a retomada do crescimento, enfatizando um projeto conhecido por neoliberal, fundado na centralidade da matriz econômica em detrimento do social.

A análise da política de assistência social, contextualizada no período histórico que compreende a relação entre as duas agendas contraditórias que se instalaram no País a partir da década de 1980 – a democrática e a neoliberal –, na perspectiva dos estudos de Gramsci, remete-nos a uma reflexão sobre as condições necessárias e suficientes, ou, em via de se desenvolver na sociedade brasileira, naquele momento, para a solução dos encargos de uma agenda democratizante com vista à garantia da assistência social como política pública de caráter universal e garantida pela primazia da responsabilidade do Estado. De outro lado, e na mesma perspectiva gramsciana, importa refletir sobre a tendência, no marco das relações entre os interesses do capital e os interesses da proteção social como direito, de dissolver as

forças conservadoras, eixos centrais das práticas populistas e tutelares da assistência social.

O esquema metodológico da relação sociedade civil/Estado encontra importante fundamentação no pensamento político gramsciano. Na análise do papel do Estado brasileiro, a teoria do Estado de Antonio Gramsci<sup>23</sup> referencia a lógica dialética na qual se desenvolve o estudo. Entretanto, o conceito-chave da teoria do autor italiano é o conceito de sociedade civil, e não de Estado, exatamente pelo fato de naquela conter a significativa diferença que se estabelece com os pressupostos teóricos marxianos. Nos escritos destinados à contribuição para a crítica da economia política, Marx apresenta o fio condutor do seu pensamento que fora posteriormente desenvolvido nos seus estudos sobre o capital, partindo da idéia de que não é a vontade dos homens que dá ao Estado a sua estrutura, mas sim a situação objetiva das relações entre eles. Diz Marx (1997, p. 28-29):

[...] A conclusão a que cheguei e que, uma vez adquirida serviu de fio condutor dos meus estudos, pode formular-se resumidamente assim: na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social, política e intelectual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência [...].

Enquanto Marx considera a sociedade o *locus* das relações de produção, compondo o quadro paradigmático do primado da economia, Gramsci considera a sociedade o *locus* da complexidade que abarca as relações ideológicas, culturais e intelectuais, tomando-a como o centro de análise do desenvolvimento capitalista. O autor italiano acrescentou ao marxismo a idéia de ação política como prática advinda de uma esfera denominada sociedade civil, em relação constante com o Estado.

<sup>23</sup> "[...] O Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é o representante não de interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por esta e, portanto, a esta subordinado; não é uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente." (BOBBIO, 2002, p. 47)

A ênfase que se atribui às novas formas de relação entre a sociedade civil e o Estado, sem abolir a dimensão estrutural das contradições entre o capital e o trabalho, bem como a dimensão dialética da análise histórica, realça o poder de organização da sociedade civil no seu interior e no papel dos atores sociais como sujeitos constituintes de novas formas de sociabilidade. Tais considerações justificam a referência do conceito gramsciano de sociedade civil, por sua capacidade de refletir as relações de complexidade que se estabelecem no âmbito das organizações civis na relação *com* o Estado, constituindo, desse modo, o modelo de *Estado ampliado*.

Gramsci (1980), fazendo referência à relação de forças, considera importante distinguir diferentes momentos ou graus que permitem reconstruir as relações entre estrutura e superestrutura, a saber: 1) uma relação de forças sociais ligada à estrutura, objetiva, independente da vontade dos homens; 2) a relação das forças políticas, diversos momentos da consciência política coletiva; e 3) o da relação das forças militares, imediatamente decisiva em determinados instantes. Ressalta o autor que o desenvolvimento histórico oscila continuamente entre o primeiro e o terceiro momento, com a mediação do segundo. Esse segundo momento, de diversos graus ou níveis de consciência política coletiva, é constituído de um primeiro mais elementar grau ou nível, o econômico-corporativo (um comerciante sente que deve ser solidário com outro comerciante, mas ainda não é um grupo social mais amplo); de um segundo grau, onde se adquire a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico e reivindica o direito de participar da legislação e da administração, entretanto, nos quadros fundamentais já existentes do Estado; e, de um terceiro grau, onde "se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, no seu desenvolvimento atual e futuro, superam o grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados". (GRAMSCI, 1980, p. 50)

Esses graus ou níveis aos quais se refere Gramsci são referências importantes para pensar os diferentes tipos de cultura política manifestas nos depoimentos dos sujeitos da pesquisa, os usuários e os gestores da política de assistência social. A categoria cultura política, identificada com o conjunto de valores e comportamentos, realça a dimensão subjetiva da análise, coloca em cena a noção de ideologia como o sistema de representações simbólicas historicamente construídas nas relações de dominação de classe. A dialética do movimento "revolução-restauração" citado por Gramsci deve ser compreendida no contexto da confluência dos diferentes graus ou níveis de consciência política, considerando a justa relação do que é orgânico e o que é ocasional, para evitar o exagero do economicismo ou do ideologismo.

Para lidar com a dimensão subjetiva da análise da cultura política e da ideologia, o marco específico é a metodologia da interpretação elaborada por Thompson (1990), denominada "hermenêutica de profundidade". Esse referencial, permitindo colocar em evidência o objeto de análise como construções simbólicas significativas, inseridas em contextos sociais e históricos de diferentes tipos, emprega a interpretação da ideologia numa dimensão crítica, com atenção voltada para as relações de dominação que caracterizam o contexto no qual as formas simbólicas são produzidas e recebidas. (THOMPSON, 1990)

A hermenêutica de profundidade, na mesma perspectiva gramsciana, reconhece a importância da investigação histórica, pois considera que o mundo sócio-histórico é, ao mesmo tempo, campo-objeto e campo-sujeito. As noções de pobreza e as noções de política de assistência social são elaboradas por sujeitos que constituem parte do mundo social e estão sempre inseridos em tradições históricas. São sujeitos portadores de uma "concepção latente de ideologia" (THOMPSON, 1995), capazes de conformar diferentes formas de visão do mundo e de legitimação do mundo, nesta perspectiva, sujeitos de diferentes valores e comportamentos que refletem em variados graus de consciência coletiva no movimento da sociedade que constitui o *Estado ampliado*.

## 2.2 A hermenêutica de profundidade de Thompson

Enfatiza Thompson (1990, p. 358) que "o estudo das formas simbólicas é fundamentalmente e inevitavelmente um problema de compreensão e interpretação." Segue comentando que a herança do positivismo do século XIX é forte na análise das formas simbólicas, tratando-as como "objetos naturais", passíveis de análise formal, estatística e objetiva, e que, embora estas análises sejam apropriadas elas se constituem num "enfoque parcial" ao estudo dos fenômenos sociais e das formas simbólicas. Lembra Thompson que para a tradição da hermenêutica, a constelação de problemas no caso da investigação social é significativamente diferente da investigação nas ciências naturais, pois, cita o autor, "o objeto de nossas investigações é, ele mesmo, um território pré-interpretado".

O termo que parece mais significativo para situar o núcleo da compreensão da hermenêutica é o *campo-sujeito* como o mundo sócio-histórico, e não o campo-objeto. Isso significa que interpretar uma forma simbólica quer dizer interpretar um objeto que pode ser ele mesmo uma interpretação, por já ter sido interpretado pelos sujeitos que constroem o campo-objeto, do qual a forma simbólica é parte. O que ocorre, então, é uma reinterpretação informada pelas pré-interpretações existentes entre os sujeitos que constroem o mundo sócio-histórico. Assim, a hermenêutica informa que "os sujeitos que constituem o campo-sujeito-objeto são, como os próprios analistas sociais, sujeitos capazes de compreender, de refletir e de agir fundamentados nessa compreensão e reflexão". (THOMPSON, (1990, p. 359)

Ressalta Thompson (1990, p. 360), que outro aspecto importante conservado pela hermenêutica é o reconhecimento de que "os sujeitos que constituem parte do mundo social estão sempre inseridos em tradições históricas" e que, desse modo, uma nova experiência humana é sempre assimilada aos resíduos do que passou, indicando que o que nós atribuímos como novo está relacionado ao que veio antes. Adverte ainda sobre um outro aspecto importante nesta mesma perspectiva: os

resíduos do passado podem servir também para obscurecer ou mascarar o presente. Cita o autor:

É para este aspecto que Marx estava chamando a atenção no livro *O 18 de Brumário de Luiz Bonaparte*, quando ele observou que em tempos de rápida mudança social e de conflito os seres humanos se inclinam a 'conjuram os espíritos do passado' a fim de mascarar o presente e assegurar-se de sua continuidade com o passado. Além disso, como já mencionei antes, muitas das tradições com as quais nós estamos familiarizados hoje, são, na verdade, tradições *inventadas* de data relativamente recente, mesmo que elas se tenham estabelecido tão firmemente na imaginação coletiva que pareçam ser mais antigas do que realmente são. Por isso, enquanto a hermenêutica está certa ao enfatizar o fato de que os seres humanos estão sempre inseridos nas tradições históricas, é também importante reconhecer que os resíduos simbólicos que incluem as tradições, podem ter características e usos específicos que mereçam análise posterior. (THOMPSON, 1990, p. 361)

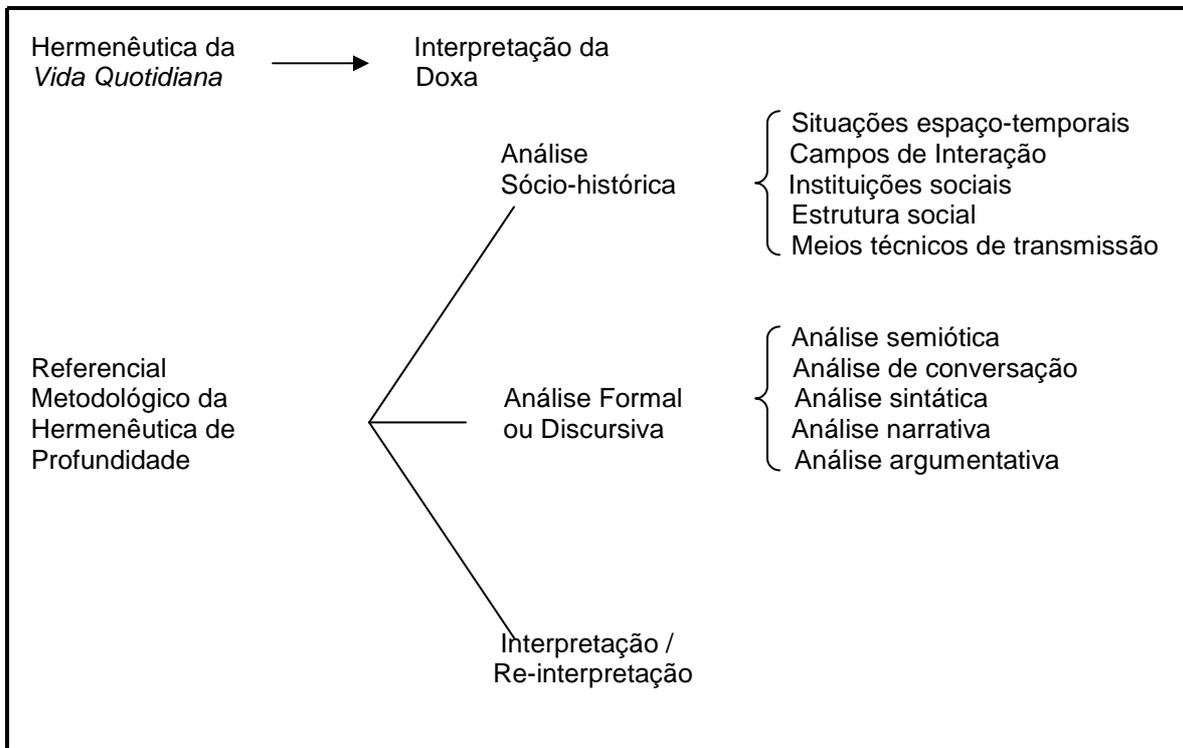
Ricouer (*apud* THOMPSON, 1990) mostrou que a hermenêutica pode oferecer tanto uma reflexão filosófica sobre o ser como uma reflexão metodológica sobre a natureza, o que passou a ser chamado por outros de "hermenêutica de profundidade", donde "explicação" e "interpretação" podem ser tratadas como momentos complementares dentro de uma teoria compreensiva interpretativa. Thompson desenvolve outro marco referencial metodológico, alegando que Ricouer abstrai muito rapidamente as condições sócio-históricas em que os textos ou as coisas análogas aos textos são produzidos e recebidos, pelo fato de colocar ênfase demasiada no que ele chama de "autonomia semântica do texto".

Thompson inicia a sua construção metodológica de "hermenêutica de profundidade" partindo do pressuposto de que o objeto das investigações é um campo pré-interpretado e que se deve levar em consideração como as formas simbólicas são interpretadas pelos sujeitos que constituem o campo-sujeito-objeto. Cita o autor que "a hermenêutica da vida cotidiana é um ponto de partida primordial e inevitável para o enfoque da hermenêutica de profundidade" (THOMPSON, 1990, p. 363). Menciona o autor um estágio preliminar etnográfico indispensável ao enfoque, que é a elucidação de como as formas simbólicas são interpretadas e compreendidas pelas pessoas que as produzem e as recebem no decurso da vida cotidiana.

Por meio de entrevistas e observações participantes, pode-se reconstruir como as formas simbólicas são interpretadas e compreendidas nos vários contextos da vida social. Esse é um processo que Thompson denominou de "interpretação da doxa", entendendo-o como interpretação das opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social. Ressalta o autor, entretanto, que a interpretação da doxa é um ponto de partida indispensável da análise, mas que não é tudo, pois outros aspectos das formas simbólicas brotam da constituição do campo-objeto, uma vez que as formas simbólicas são construções significativas que são interpretadas e compreendidas pelas pessoas que as produzem e recebem, mas elas são *também* construções inseridas em condições sociais e históricas específicas.

Com o enfoque na hermenêutica da vida quotidiana, Thompson desenvolve a "hermenêutica de profundidade" como um referencial metodológico que compreende três fases ou procedimentos principais, podendo ser entendidas também como dimensões analiticamente distintas de um processo interpretativo complexo, denominadas *análise sócio-histórica*, *análise formal ou discursiva* e *interpretação/reinterpretação*. Outro aspecto de grande significado desse referencial metodológico é o seu emprego para fins de interpretação da ideologia, realçando a maneira como o significado serve para estabelecer e sustentar relações de dominação. Ressalta o autor que o interesse pelos aspectos ideológicos das formas simbólicas nos dá uma dimensão crítica. "Interpretar a ideologia é explicitar a conexão entre o sentido mobilizado pelas formas simbólicas e as relações de dominação que este sentido ajuda a estabelecer e sustentar" (THOMPSON, 1990, p. 379). Ocorre, então, que a ideologia dá uma guinada distinta e crítica às várias fases da "hermenêutica de profundidade".

O quadro a seguir ilustra o referencial metodológico de Thompson, especificando cada uma das referidas fases:



**FIGURA 2.1 – Formas de investigação hermenêutica**

Fonte: THOMPSON, 1990, p. 365.

Na primeira fase, descrita como *análise sócio-histórica*, objetiva-se reconstruir as condições e os contextos sócio-históricos de produção, circulação e recepção das formas simbólicas, examinar as regras e convenções, as relações sociais, as instituições e a distribuição de poder, sendo que o exame mais adequado dessas condições deve variar de um estudo para outro, dependendo dos objetos e circunstâncias particulares da pesquisa.<sup>24</sup> "Quando empregada na interpretação da ideologia, a análise sócio-histórica deve prestar atenção particular às relações de dominação que caracterizam as instituições sociais e o campo de interação". (THOMPSON, 1990, p. 378)

Nesta pesquisa, a primeira fase foi realizada por meio de levantamento de dados e informações que caracterizaram o "lugar da fala" dos gestores e dos usuários da

<sup>24</sup> Cada item referente às fases que aparecem na figura que demonstra o referencial metodológico de Thompson encontra-se minuciosamente detalhada em sua obra.

assistência social. Os itens que referenciaram a possibilidade de delinear os contextos sócio-históricos das formas simbólicas, das regras, das relações sociais, das instituições e das distribuições de poder, no caso dos gestores da assistência social, foram: sexo, idade, escolaridade, formação universitária e cargo que ocupa no poder público municipal; no caso dos usuários da assistência social, foram: idade, sexo, tipo de ação da assistência social na qual está vinculado, origem da informação sobre o atendimento da política de assistência social e escolaridade. Não obstante o reconhecimento de que a situação analisada é muito mais complexa do que os itens referenciados podem apresentar, a escolha dos critérios para a coleta dos dados e das informações foi definida mediante a possibilidade da técnica e as circunstâncias objetivas dos processos de coleta.

A segunda fase, denominada *formal ou discursiva*, tal como na fase anterior pode ser conduzida de várias maneiras de acordo com o tipo da pesquisa. Esse tipo de análise não deve ser removido do conjunto do referencial metodológico da "hermenêutica de profundidade" e nem discutido isoladamente da análise sócio-histórica. Considerando que as formas simbólicas são produtos contextualizados cujo objetivo é dizer alguma coisa sobre algo, ela exige um tipo diferente de análise interessada na organização interna das formas simbólicas, com suas características estruturais, seus padrões e relações. Nessa fase, a preocupação com a ideologia mostra já uma ligação com a fase seguinte, pois, "interpretar a ideologia é explicitar a conexão entre o sentido mobilizado pelas formas simbólicas e as relações de dominação que este sentido ajuda a estabelecer e sustentar." (THOMPSON, 1990, p. 379)

A realização da segunda fase da pesquisa se deu pelo que se pode compreender por análise de conteúdo, constituída da pré-análise e da exploração do material. Na pré-análise, foi construído um *corpus* de análise que permitiu a formulação de hipóteses em relação ao material qualitativo, originando dois *subcorpus* de análise, de caráter organizativo e quantitativo.

Mais do que um procedimento técnico, a expressão *análise de conteúdo*, sob a ótica de diferentes autores, é usada para representar o tratamento dos dados de uma pesquisa qualitativa. Embora seja caudatária das metodologias quantitativas,<sup>25</sup> realiza-se na interpretação do material de caráter qualitativo. Se, por um lado, reconhece-se a vertente positivista da análise de conteúdo nos adjetivos usados para a sua definição como "descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto nas comunicações" (BERELSON, 1952 *apud* MINAYO, 2004, p. 200) e na relevância do enfoque quantitativo, por outro lado, quando utilizada no tratamento de material qualitativo, tem destaque a dimensão própria das ciências humanas e sociais de observar e compreender a complexidade dos modos de comunicações dos indivíduos, grupos e sociedades humanas.

A terceira fase, denominada *Interpretação/reinterpretação*, é facilitada pela segunda fase, mas é distinta dela. Os métodos da análise discursiva são procedidos por meio da análise, dividindo e desconstruindo, desvelando os padrões e os efeitos que constituem e que operam de acordo com sua forma simbólica ou discursiva. Mas a síntese, como construção criativa de possíveis significados, é um complemento necessário à análise formal ou discursiva. Diz Thompson (1990, p. 375): "Por mais rigorosos e sistemáticos que os métodos de análise formal ou discursiva possam ser, eles não podem abolir a necessidade de uma construção criativa do significado, isto é, de uma explicação interpretativa do que está representado ou do que é dito". Conclui o autor que o processo de interpretação é simultaneamente um processo de reinterpretação.

Nesta pesquisa, a terceira fase da hermenêutica de profundidade de Thompson denominada *interpretação/reinterpretação*, coincidindo com a terceira fase da análise de conteúdo, conhecida como *tratamento dos resultados e interpretação*, realizou-se por meio da construção de significados para as falas dos usuários e dos

---

<sup>25</sup> A expressão "análise de conteúdo" tem raiz histórica nos Estados Unidos, na época da Primeira Guerra Mundial, no campo do jornalismo da Universidade de Colúmbia. Mais tarde, nas comunicações da Segunda Guerra, o seu *locus* passa a ser os Departamentos de Ciências Políticas das universidades americanas. O marco distintivo dessa época eram as análises estatísticas de valores, fins, normas, objetivos e símbolos. (MINAYO, 2004)

gestores da política de assistência social em relação às percepções sobre a pobreza e sobre a política de assistência social. Nessa fase, o desafio maior consistiu em problematizar, simultaneamente, a compreensão, a interpretação e a reinterpretação das diferentes percepções dos sujeitos da pesquisa.

Para a abordagem da cultura política dos usuários e gestores da política de assistência social com base em suas noções de pobreza e de suas percepções sobre a política de assistência social, o enfoque da "hermenêutica de profundidade" desenvolvido por Thompson fornece um referencial apropriado devido a vários aspectos. Em primeiro lugar, por se tratar de uma análise das formas simbólicas ao abordar os discursos e as práticas políticas. A pretensão de aproximar o conhecimento às perguntas *que noções têm da pobreza?* e *de que modo legitimam a política de assistência social?*, destaca um problema de compreensão, interpretação e reinterpretação. Não se pode perder de vista que o objeto da investigação é um território pré-interpretado. Os usuários e gestores são campos-sujeitos-objetos, uma vez que são analistas sociais capazes de compreender, refletir e agir. Desse modo, o trabalho do pesquisador é de natureza interpretativa e reinterpretação, simultaneamente.

Em segundo lugar, é fundamental a consideração de que os usuários e os gestores da política de assistência social são sujeitos que constituem parte do mundo social, portanto inseridos em tradições históricas. O aspecto sócio-histórico é essencial para compreender o que Thompson chama de "resíduos simbólicos" como condicionantes para a interpretação/reinterpretação das tendências de cidadania e de tutela que conformam o perfil da assistência social nos dias atuais. A abordagem da ideologia nessas interpretações acrescenta uma dimensão crítica, considerando as diferentes formas de dominação que podem tanto influenciar a reflexão das pessoas pela referência do passado, com imagens e idéias que escondem as noções de injustiça social, desviando-os da organização coletiva e da mudança social, como podem obscurecer importantes "resíduos simbólicos" e, de modo inverso, remeter a experiências de organização coletiva e de mudança social.

Compreender, por meio dos depoimentos dos usuários e dos gestores da política de assistência social, as diferentes noções de pobreza e os diferentes modos como se legitima a política de assistência social, implica, necessariamente, o esforço de uma análise sócio-histórica no sentido de que o que for interpretado como "novo" na institucionalidade da assistência social só pode ser compreendido na sua relação com o que já passou. Essa abordagem histórica, crítica, interpretativa/reinterpretativa deve integrar ao seu núcleo o reconhecimento do "devir" histórico, que é exatamente o elo que mantém a ligação da dialética gramsciana ao seu significado genuinamente hegeliano-marxista.

Outro aspecto que merece destaque sobre a contribuição da "hermenêutica de profundidade" de Thompson para o enfoque metodológico da pesquisa é o reconhecimento de que as práticas interpretativas e reinterpretativas ocorrem na vida cotidiana, no entrecruzamento de inúmeras singularidades condicionantes das diferentes formas de visão e de legitimação do mundo.

### **2.3 A pesquisa empírica**

O espaço geográfico contemplado para esta parte da pesquisa foi a região metropolitana de Belo Horizonte. Os sujeitos entrevistados se inscrevem em dois tipos de condição social e de relações: como quem proporciona, dá, define políticas e como quem recebe ou é credor de direitos, respectivamente, os gestores da assistência social, incluindo nesta, os secretários municipais e coordenadores de Centros Regionais de Assistência Social (CRAS) e os usuários da assistência social vinculados a diferentes ações<sup>26</sup> da política, observando a viabilidade para a realização do grupo focal, de acordo com a orientação da técnica.

Embora sejam considerados, oficialmente, gestores municipais os responsáveis diretos pela gestão da assistência social em nível municipal, os secretários ou

---

<sup>26</sup> O termo "ações" refere-se aos benefícios, programas, projetos e benefícios, de acordo com a definição assegurada na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

diretores de área, nesta pesquisa, foi reconhecido como gestor, além desses, os coordenadores de CRAS, levando em conta a responsabilidade deles com a operacionalização da política da assistência social e o poder de decisão em nível territorial.

### **2.3.1 A amostragem da pesquisa**

A amostragem da pesquisa pode ser considerada de conveniência, do tipo não probabilística, uma vez que sua composição é muito simples. Considerando que a pesquisa não pretende chegar a conclusões generalizadas, mas, sim, gerar idéias e hipóteses para referenciar as notas conclusivas, a amostragem utilizada na pesquisa aproxima-se do modelo denominado por Laville e Dionne (1999) de *amostra de voluntários*, fazendo um apelo para reunir pessoas que aceitam participar, sobretudo no caso da organização dos grupos focais. No caso das entrevistas com os gestores, embora a participação da amostragem não possa ser considerada voluntária, pelo menos do ponto de vista formal, dada a obrigação da informação como cumprimento do dever público atribuída ao gestor, o caráter da *amostra de voluntários* também se fez presente, pois, em algumas vezes, o acesso ao gestor para a realização da entrevista foi dificultado a ponto de os esforços do pesquisador serem desviados para agendar a entrevista em outros municípios.

O critério para a escolha dos municípios foi tanto a acessibilidade do pesquisador aos sujeitos entrevistados como a integração em uma zona metropolitana diversificada em relação ao tamanho do município, de acordo com o número de habitantes, segundo orientação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na perspectiva do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Nos municípios, as entrevistas foram realizadas, primeiramente, com os secretários municipais de assistência social. À medida que a entrevista era concedida, o pesquisador solicitava ao entrevistado a indicação de um coordenador de CRAS para realizar a entrevista seguinte. Durante o contato com o coordenador de CRAS,

antes da entrevista, o pesquisador solicitava o agendamento com dois grupos de usuários da política de assistência social para realizar o trabalho de "grupo focal". Ao final desse processo, os municípios contemplados para a amostragem da pesquisa foram: Belo Horizonte, Contagem, Nova Lima, Ouro Preto e Sabará, como mostra a Tabela abaixo:

**TABELA 2.1**

**Municípios contemplados para a composição da amostragem da pesquisa**

	BELO HORIZONTE	CONTAGEM	NOVA LIMA	OURO PRETO	SABARÁ
Porte (de acordo com a orientação do SUAS)	Metrópole	Grande	Médio	Médio	Grande
Nº de habitantes	2 375 000	593 400	71 890	68 600	131 390

**2.3.2 A coleta de dados: entrevistas de profundidade e grupos focais**

A coleta de dados realizou-se por meio das técnicas de entrevistas individuais com os gestores, denominadas *entrevistas de profundidade*, e de *grupos focais*, com os usuários. Levando em conta que a técnica de grupo focal se desenvolve em forma de debate, importa que os grupos sejam constituídos de sujeitos com determinado padrão de linguagem que permita certo nível de codificação das mensagens, bem como uma forma horizontal das relações de poder manifestadas por meio das "falas" dos participantes. Assim, considerou-se pertinente a realização dos grupos focais apenas com os usuários da política, por se tratar de uma população com características comuns no que tange aos aspectos da linguagem e da horizontalidade das relações de poder inscritas nos argumentos durante o debate. No caso dos gestores da política da assistência social, dada a diversidade de perspectivas e de interesses na definição dos temas em debate, com tendência a certo nível de verticalidade e manipulação das formas simbólicas do discurso, não se considerou pertinente a realização da coleta de dados por meio de grupo focal com esses sujeitos, optando-se, então, pela coleta de dados por meio de entrevista individual.

Em cada município foram realizados dois grupos focais e duas entrevistas, de acordo com as Tabelas seguintes:

**TABELA 2.2**

**Quantificação das entrevistas e dos grupos focais nos municípios contemplados para a composição da amostragem da pesquisa**

BELO HORIZONTE		CONTAGEM		NOVA LIMA		OURO PRETO		SABARÁ	
Grupos focais 02	Entrevista 02	Grupos focais 02	Entrevista 02	Grupos focais 02	Entrevista 02	Grupos focais 02	Entrevistas 02	Grupos focais 02	Entrevistas 02
Usuários	Gestores	Usuários	Gestores	Usuários	Gestores	Usuários	Gestores	Usuários	Gestores
17	02	16	02	17	02	15	02	17	02

**TABELA 2.3**

**Quantificação dos sujeitos da pesquisa**

TOTAL DE MUNICÍPIOS	TOTAL DE ENTREVISTAS COM GESTORES	TOTAL DE GRUPOS FOCAIS COM USUÁRIOS	TOTAL DE GESTORES	TOTAL DE USUÁRIOS	TOTAL DE SUJEITOS ENVOLVIDOS NA PESQUISA
05	10	10	10	82	92

A técnica da entrevista, uma das mais utilizadas em processos de pesquisa de campo, possui vários tipos e classificações que devem ser observados de acordo com o objetivo da pesquisa e a natureza dos dados que se pretende obter. Nesta pesquisa, o tipo de entrevista realizada com os gestores da assistência social é conhecida como "entrevista de profundidade", pois objetiva obter dados que se referem às atitudes, valores e opiniões do entrevistado, buscando trazer a informação do nível "mais profundo da realidade, que os cientistas sociais costumam denominar subjetivos". (MINAYO, 2004, p. 108)

A técnica de grupo focal vem, desde a década de 1980, conquistando lugar privilegiado nas mais diversas áreas de estudo. Embora seu crescimento tenha sido impulsionado pelas pesquisas de mercado, a técnica recebeu novo alento no campo das ciências sociais, inicialmente pelo viés político, na elaboração do perfil de

eleitores, e, nos dias atuais, vem sendo utilizada com os procedimentos das ciências sociais, sobretudo nas áreas de Psicologia e de Serviço Social.

Importa ressaltar que, como quaisquer outras técnicas, a de grupos focais não possui autonomia metodológica para reger ou definir sua própria utilização. A sua escolha encontra-se condicionada à orientação teórico-metodológica da investigação, do objeto de investigação e da real necessidade de dados e informações a serem coletados. (CRUZ NETO; MOREIRA; SUCENIA, 2001)

De acordo com Gomes e Barbosa (*apud* CRUZ NETO, MOREIRA, SUCENIA, 2001), "o grupo focal é um grupo de discussão informal e de tamanho reduzido com o propósito de obter informações de caráter qualitativo, em profundidade." A principal contribuição dessa técnica é poder trabalhar com a reflexão expressa por meio da "fala" dos participantes, permitindo-lhes que eles apresentem suas interpretações sobre determinado tema. A "fala" não é meramente descritiva ou expositiva, ela deve ocorrer em forma de "debate". O pesquisador deve instaurar e alimentar o debate entre os participantes, de modo que todos tenham possibilidades de apresentar suas concepções e que elas sejam discutidas e refinadas. O debate deve ser orientado por um roteiro contendo os eixos de questões a serem discutidas. Neste trabalho, o pesquisador cumpriu o papel de mediador em todos os grupos, acompanhando as discussões pelo roteiro, cuidando para que o debate sobre cada questão-chave não demorasse mais que 15 ou 20 minutos, auxiliado pelo anotador, que cuidou da gravação e das anotações facilitadoras dos processos de transcrição do debate, para posterior análise e interpretação/reinterpretação das falas.

O roteiro de debate apresentado a seguir foi utilizado nos grupos focais com os usuários e também nas entrevistas com os gestores, para garantir a abordagem de todos os itens nas "falas" das duas categorias de sujeitos entrevistados. Articulado em quatro eixos, o roteiro orientou o detalhamento dos assuntos, ponto por ponto, objetivando explicitar os elementos para as análises comparativas, contemplando entretanto, a flexibilidade na ordem dos pontos de discussão, para facilitar o desenvolvimento livre das falas:

## ROTEIRO DE DEBATE

- *Eixo 1. Noção de pobreza*

1.1 O que é a pobreza? Se for preciso explicar para alguém o que é a pobreza, como você(s) explicaria(m)?

1.2 De onde vem a pobreza? Desde quando a pobreza existe? Como a pobreza apareceu no mundo?

1.3 Como se deve fazer para diminuir ou acabar com a pobreza?

- *Eixo 2. Percepção sobre a política de assistência social*

2.1 O que é a assistência social? Se for preciso explicar pra alguém o que é a política de assistência social prestada pelo governo, como você(s) explicaria(m)?

2.2 O que há de melhor na política de assistência social prestada pelo governo? Por que é melhor?

2.3 O que precisa melhorar na assistência social? Se tivéssemos a tarefa de interferir para a melhoria da assistência social no País, o que apontaríamos como mudança de urgência?

- *Eixo 3. Noção de participação*

3.1 O que é participação? Se for preciso explicar para alguém o que é participação, como você(s) explicaria(m)?

3.2 Em todos os lugares que as pessoas participam na sociedade, onde você(s) acha(m) que é mais importante participar? Por que é mais importante?

- *Eixo 4. Noções de confiabilidade*

4.1 Onde mais se pode confiar? Em geral onde é que as pessoas mais confiam?

4.2 Onde mais se deve desconfiar?

**Parte II**

**ANÁLISE DAS FALAS CONFORME A HERMENÊUTICA DE  
PROFUNDIDADE**

### **3 O LUGAR DA FALA E A IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA – Primeira fase da hermenêutica de profundidade**

Algumas características indicam o perfil dos sujeitos constituintes da amostragem da pesquisa, referência para compreender os diferentes "lugares da fala" dos entrevistados, quais sejam, os gestores da assistência social, por meio da técnica de entrevistas de profundidade; e os usuários da assistência social, por meio da técnica de grupos focais. Segundo Thompson (1990), o preliminar estágio etnográfico é indispensável ao enfoque da hermenêutica de profundidade, levando em conta que o objeto das investigações é um campo pré-interpretado pelos sujeitos inseridos em condições sociais e históricas específicas. A análise de conteúdo dos discursos dos gestores e dos usuários da assistência social sobre a pobreza e a política de assistência social considera diferentes formas simbólicas produzidas e recebidas na vida cotidiana. As informações concedidas pelos sujeitos da pesquisa possibilitaram o delineamento mais geral do "lugar da fala" para orientar e complementar a segunda e a terceira fase do referencial metodológico da hermenêutica de profundidade, a análise formal ou discursiva e a interpretação/re- interpretação. (THOMPSON, 1990)

#### **3.1 O lugar da fala e identificação dos gestores entrevistados**

Um importante aspecto que deve ser ressaltado para a compreensão do "lugar da fala" dos gestores são a tendência à diferença entre a trajetória institucional percorrida e os interesses e aspirações futuras dos gestores coordenadores de CRAS e dos gestores secretários municipais. Estes últimos, na maioria das vezes, têm trajetórias de ocupação de cargos no legislativo municipal ou em outros setores conhecidos como "cargos de confiança" do executivo municipal. O lugar institucional dos gestores secretários municipais pode permitir-lhes um trânsito cotidiano mais legítimo nos espaços oficiais de poder do sistema público da assistência social em

relação aos gestores coordenadores de CRAS. De outro modo, o lugar institucional dos gestores coordenadores de CRAS pode permitir-lhes um trânsito cotidiano mais legítimo na rede comunitária de base territorial e na dinâmica das expressões comunitárias em relação aos gestores secretários municipais. Embora as duas categorias de gestores possam transitar em diferentes espaços, tanto no sistema público da assistência social quanto na rede territorial de base comunitária, importa salientar a tendência de ocupação de lugares diferentes das "falas" dessas duas categorias de gestores, pois essa diferença deve influir na elaboração das diversas noções sobre a pobreza, a desigualdade social e a política de assistência social.

A Tabela a seguir organiza dados de identificação dos gestores por meio de informações concedidas pelos próprios entrevistados:

**TABELA 3.4**

**Identificação dos gestores entrevistados**

DATA	SEXO	IDADE	ESCOLARIDADE	FORMAÇÃO UNIVERSITÁRIA	CARGO QUE OCUPA
08/02/2008	Fem.	47	Superior	Serviço Social	Coordenadora de CRAS
26/01/2008	Fem.	35	Superior	Pedagogia	Coordenadora de CRAS
13/02/2008	Fem.	53	Superior	Serviço Social	Coordenadora de CRAS
23/04/2008	Fem.	43	Superior	Serviço Social	Coordenadora de CRAS
20/03/2008	Fem.	30	Superior	Serviço Social	Coordenadora de CRAS
22/02/2008	Fem.	42	Superior	Serviço Social	Secretária Municipal
25/01/2008	Fem.	47	Superior	Nutrição	Diretora de Assistência Social
30/01/2008	Masc.	48	Médio	Técnico Metalurgia	Secretário Municipal
29/01/2008	Fem.	54	Superior	Pedagogia e Serviço Social	Secretária Municipal
20/03/2008	Masc.	44	Superior	Administração de Empresas	Secretário Municipal

A faixa etária dos gestores varia entre a idade mínima de 30 anos e a máxima de 54 anos. Observa-se a predominância de gestores do sexo feminino, correspondendo a 80% do total da amostragem. Do total de mulheres gestoras, 75% são graduadas em Serviço Social e 25% em outras áreas. Este dado ilustra a direta relação atribuída pela sociedade entre o objeto de intervenção da política da assistência social e o Serviço Social, profissão exercida predominantemente por pessoas do sexo feminino. Sob os aspectos do gênero e da área de formação, observa-se a destacada presença de profissionais de Serviço Social, todos do sexo feminino. As

mulheres gestoras que não são assistentes sociais possuem formação que integram área profissional ocupadas, na maioria, por mulheres, como é o caso da Pedagogia e da Nutrição. Esses dados não contrariam aqueles apontados em Brasil (CNAS, 2007) sobre predominância da formação universitária do pessoal do órgão gestor de assistência social dos estados em Serviço Social, correspondente a 53,1%, seguida de Pedagogia com 17,9%, de psicologia com 17,6% e as demais profissões com 11,4%.

Sob diferentes aspectos, a definição do perfil dos gestores da assistência social é tarefa mais complexa que a definição do perfil dos usuários da assistência social. Do ponto de vista institucional, o lugar do usuário tem sua demarcação definida na própria política com os seus critérios de inclusão, permanência e desligamento das ações asseguradas e detalhadas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Do ponto de vista histórico e estrutural, os mandatários da proteção social pública, incluindo nesta a assistência social, têm origem no período da emergência da questão social (POLANYI, 2000), na estrutura das relações capitalistas de produção, não obstante as diferentes faces da pobreza e da desigualdade social que vêm se delineando na contemporaneidade. No caso dos gestores, não há demarcação institucional que defina previamente os critérios de inclusão, permanência e desligamento com base em uma legislação vinculada à assistência social, prevalecendo, desse modo, a tradição brasileira de ocupação dos cargos de secretários pelo critério da confiança do gestor municipal.

Quando analisado do ponto de vista histórico e estrutural, o lugar dos gestores da assistência social, em especial no Brasil, apresenta raízes fundadas na oportunidade do clientelismo e do populismo, ocupado pelas primeiras damas comprometidas com a prática da benesse e da tutela como estratégia de controle da pobreza por meio da assistência (FALEIROS, 2000; SPOSATI, 2005b; TORRES, 2000). Essa tendência não foi erradicada na contemporaneidade e convive, contraditoriamente, com a nova institucionalidade da assistência social. De acordo com Brasil, (CNAS, 2007), 19,3% dos municípios têm seus órgãos gestores de assistência social geridos por primeiras damas; em 15,3% as primeiras damas presidem o Conselho Municipal; e em 21,5%

as primeiras damas realizam algum trabalho com o órgão gestor da política de assistência social.

Enfim, não se pode contar com marcos de análise mais bem consistentes para a constituição do perfil dos gestores da política de assistência social, entretanto pode-se reconhecer o "lugar da fala" desses sujeitos da pesquisa com base em determinadas características, destacando-se: a) a predominância do feminino; b) no caso dos coordenadores de CRAS, a formação superior em Serviço Social; e c) a média da faixa etária de 44 anos.

### **3.2 O lugar da fala e a identificação dos usuários participantes do grupo focal**

A identificação dos usuários da assistência social que constituem a amostragem da pesquisa, mediante informações fornecidas por eles próprios ao término da realização do grupo focal foi sistematizada na Tabela a seguir:

TABELA 3.5

## Identificação dos usuários participantes dos grupos focais

IDENTIFICAÇÃO DO GRUPO	DATA	Nº DE PARTICIPANTES	MÉDIA DA FAIXA ETÁRIA	CARACTERIZAÇÃO/ TIPO DE AÇÃO DA ASSISTÊNCIA	GÊNERO PREDOMINANTE EM %	PARTICIPANTES INFORMADOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL POR APARELHOS DO GOVERNO, EM %	ANALFABETO(S)	ATÉ 4ºS/1ºG	ATÉ 8ºS/1ºG	ATÉ 3º/11ºG
GF1	28/01/2008	07	64	Grupo de Convivência – 3ª Idade	71,4% Fem.	57,0%	–	07	–	–
GF2	08/02/2008	10	16	Programa Agente Jovem	60,0% Masc.	30,0%	–	–	03	07
GF3	13/02/2008	06	48	Projeto Horta Comunitária	80,0% Fem.	50,0%	02	02	02	–
GF4	21/03/2008	11	43	Projeto Amigos do Bairro	55,0% Fem.	20,0%	–	02	06	03
GF5	23/04/2008	10	63	Grupo de Convivência – 3ª Idade	70,0% Fem.	30,0%	–	07	02	01
GF6	07/03/2008	07	47	Projeto Mutirão Comunitário de Limpeza	71,4% Masc.	57,0%	–	05	01	01
GF7	28/01/2008	09	33	Usuários do Bolsa Família	100,0% Fem.	66,0%	–	04	01	04
GF8	14/03/2008	06	63	Grupo de Convivência-3ª Idade	84,0% Fem.	50,0%	–	05	01	–
GF9	04/04/2008	07	41	Cesta Básica/Bolsa Família	100,0% Fem.	28,5%	–	03	03	01
GF10	28/03/2008	09	47	Projeto Cozinha Comunitária	100,0% Fem.	44,0%	–	09	–	–
Média/ Caracterização		8,2 por grupo	46,5	Programas/projetos/ serviços/benefícios eventuais e de transferência de renda (de acordo com a PNAS/2004 e com a LOAS)	71,9% Fem.	43,2%	2,4%	53,7%	23,2%	20,7%

A predominância do gênero feminino manifestada no "lugar da fala" dos gestores aparece novamente no "lugar da fala" dos usuários, correspondendo a uma média percentual de 71,9% dos participantes dos grupos focais. Em primeiro lugar, com 100% dos participantes do sexo feminino estão os grupos de mulheres beneficiárias do Bolsa Família/Cesta Básica e do Projeto Cozinha Comunitária; em segundo lugar, os Grupos de Convivência da 3ª Idade e do Projeto de Horta Comunitária; e, em último lugar, o Projeto Amigos do Bairro. A predominância do gênero masculino aparece apenas nos grupos do Projeto Mutirão Comunitário de Limpeza e do Programa Agente Jovem.

Boa parte dos usuários tem a definição de sua faixa etária na própria ação da assistência social à qual está vinculada, como é o caso dos participantes dos três Grupos de Convivência da 3ª Idade (GF1, GF5 e GF8) e do Grupo do Programa Agente Jovem (GF2). Os usuários participantes dos grupos vinculados à ação denominada Projetos, (GF3, GF4, GF6 e GF10) têm a sua faixa etária compreendida entre 43 e 48 anos, embora não haja, para estes, critérios de inserção vinculados à faixa etária. Do mesmo modo, os usuários participantes dos grupos de benefícios eventuais e de transferência de renda, (GF7 e GF9) têm a sua faixa etária compreendida entre 33 e 41 anos. O percentual de 46,5% registrado na Tabela anterior corresponde à média da idade dos participantes de cada grupo.

Quanto à escolaridade, observa-se uma inversão em relação ao nível da faixa etária, quando se comparam os grupos de Convivência da 3ª Idade com o grupo do Programa Agente Jovem. Nos primeiros, a escolaridade predominante é até a 4ª série/1º Grau, correspondendo a 82,6% do total de idosos, e no segundo, a escolaridade predominante é até o 3º ano/2º Grau, correspondendo a 70% do total dos participantes desse grupo de jovens. Ainda assim, o nível de escolaridade predominante no conjunto geral dos usuários é considerado baixo, pois, até a 4ª série/1º Grau, corresponde a 53,7% de toda a amostragem.

Quando perguntados acerca de como foram informados sobre o tipo de ação da assistência social na qual estão vinculados, a média percentual dos usuários que

fizeram referência a aparelhos do governo ou de seus representantes, tais como Posto de Saúde, Centro Regional de Assistência Social(CRAS), funcionários da Prefeitura, escola, mídia ou outros programas governamentais foi 43,2%. A maioria respondeu que obteve informação por intermédio de amigos e de vizinhos.

Quanto às ações da assistência social às quais estão vinculados os usuários, estas contemplam todas as que compõem a Rede Sócio-Assistencial de acordo com a PNAS/2004 e com os arts. 20 a 26 da LOAS. O tipo de proteção predominante é a proteção social básica, "que tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários" (PNAS, 2004, p. 27). Pelo fato de a orientação da proteção social básica ser, de acordo com o SUAS, executada de forma direta nos CRAS, esse foi o tipo de proteção mais contemplado pelas ações que caracterizaram o vínculo dos usuários componentes da amostragem da pesquisa com a política da assistência social, considerando que os grupos focais viabilizaram-se em reuniões de usuários nos próprios CRAS.

Como se pode notar, a referência maior para a caracterização dos usuários da assistência é a própria institucionalidade dessa política social. O "lugar da fala" dos usuários da assistência social apresenta, com maior destaque, as seguintes características: a) predominância do gênero feminino; b) escolaridade média até a 4ª série/1º Grau; c) faixa etária variada, em boa parte relacionada à ação da assistência na qual estão vinculados; c) maioria informada da ação da assistência social por meio de amigos e vizinhos; d) são usuários com vínculos variados entre as quatro ações da assistência: benefícios, serviços, programas, projetos e transferência de renda; e) o tipo de proteção à qual estão vinculados é a proteção social básica.

#### **4 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL E ANÁLISE DE CONTEÚDO – Segunda fase da hermenêutica de profundidade**

Esta parte do trabalho corresponde à segunda fase da hermenêutica de profundidade. Segundo Thompson (1995), para a imagem das formas simbólicas que consistem de palavras, pode-se falar de "análise discursiva" ou análise do "discurso" para se referir às *instâncias de comunicação correntemente presentes*. O termo aqui adotado, bastante conhecido no processo de exploração do material qualitativo da pesquisa em ciências sociais e que se identifica com a orientação de Thompson é "análise de conteúdo". Segundo Minayo (2004), a análise de conteúdo clássica oscila entre o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade, impondo um corte entre as intuições e as hipóteses que se encaminham para interpretações mais definitivas. Cita a autora:

O resumo das tendências históricas da Análise de Conteúdo conduz-nos a uma certeza. Todo o esforço teórico para desenvolvimento de técnicas, visa – ainda que de formas diversas e até contraditórias – a ultrapassar o nível do senso comum e do subjetivismo na interpretação e alcançar uma vigilância crítica frente à comunicação de documentos, textos literários, biografias, entrevistas ou observação. (MINAYO, 2004, p. 203)

Nessa perspectiva, importa realçar duas qualidades essenciais ao analista no momento da análise de conteúdo apontadas por Bardin (2003): a criatividade, por possibilitar uma postura de empatia na imersão do material a ser analisado, e o rigor, levando em conta o objetivo de operacionalizar as intuições para chegar a resultados precisos. Bardin (2003) realça a importância de prever certa flexibilidade para se aceitar com humildade ou humor o erro, retornar eventualmente em alguns passos anteriormente dados, sem perder de vista, entretanto, as incumbências da sucessão cronológica das fases, lembrando que elas podem sobrepor-se.

Setúbal (1999) ressalta a importância das características de originalidade e criatividade do pesquisador, entretanto, chama a atenção para a correta compreensão do termo "flexibilidade" previsto por Bardin (2003), pois, nos processos

de análise de conteúdo, não se pode permitir a queima de fases, como começar a pesquisa pela exploração do material de comunicação sem realizar a pré-análise. Argumenta Setúbal (1999) que se deve resguardar a inter-relação entre as fases da análise e na forma cronológica entre elas, pois a pré-análise antecede as demais, delineando a consistência operacional que confere confiabilidade e credibilidade teórica à pesquisa.

Segundo Minayo (2004), várias técnicas têm sido desenvolvidas para atingir os significados manifestos e latentes no material qualitativo, enfatizando, cada uma, os aspectos que devem ser observados de acordo com os propósitos específicos da pesquisa. A técnica da *análise temática* comporta um conjunto de relações e pode ser apresentada por meio de uma palavra, uma frase ou um resumo. Sobre a técnica da análise temática, cita a autora:

Fazer uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado. Ou seja, tradicionalmente, a análise temática se encaminha para a contagem de frequência das unidades de significação como definitórias do caráter do discurso. Ou, ao contrário, qualitativamente, a presença de determinados temas denota os valores de referência e os modelos de comportamento presentes no discurso. (MINAYO, 2004, p. 209)

Para Bardin (2003), a análise temática é o registro semântico da análise categorial, entendida como um procedimento cognitivo que permite classificar o material simbólico a fim de descrever e condensar a informação de dados verbais com mais rigor que a simples impressão da leitura do senso comum. Na perspectiva das teorias de Bardin (2003), Minayo (2004) e Setúbal (1999), nesta pesquisa, a análise de conteúdo contempla a análise temática, resguarda a orientação da sucessão cronológica das fases e se organiza em: 1ª) pré-análise; 2ª) exploração do material, e 3ª) tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

As fases são complementares e articuladas, uma vez que os processos de sistematização da primeira relacionam-se à segunda, apontando os principais passos seguintes, ocorrendo o mesmo na relação entre a segunda e a terceira fase.

Embora as três fases tenham estruturas distintas, são interdependentes, de modo que não seja possível compreender a análise do conteúdo pela somatória das fases uma após a outra, mas, sim, pela consideração das suas relações entre si, numa perspectiva dinâmica e complementar. Pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados desenvolvem-se cronologicamente, possibilitando extensão e profundidade na análise interpretativa, uma vez que se inter-relacionam e possibilitam a flexibilidade necessária para que o pesquisador seja, ao mesmo tempo, criativo e rigoroso (BARDIN, 2003) para perseguir os objetivos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade. (MINAYO, 2004)

Em todas as fases da análise, as informações e os depoimentos foram tomados em conjunto, com o cuidado de não relacionar as falas das pessoas entrevistadas com os respectivos municípios, objetivando resguardar o sigilo da identidade dos sujeitos envolvidos na pesquisa. Assim, as entrevistas e os grupos focais foram identificados pela simbologia de números e letras, por exemplo E (Entrevistado) ou GF (Grupo Focal), lembrando que as Entrevistas foram realizadas com os gestores e os Grupos Focais com os Usuários. No caso de citações de "falas", se for de gestores entrevistados, aparece com a identificação E1, ou a letra E seguida do número correspondente à entrevista. No caso de citações de "falas" de usuários, a identificação aparece com letras e números, como GF1-1, correspondendo ao número do grupo focal seguido do número atribuído àquele participante naquele grupo.

#### **4.1 Primeira fase da análise de conteúdo: pré-análise**

Essa fase se desenvolve em três etapas: a) leitura flutuante das entrevistas transcritas, com o objetivo de tomar contato exaustivo com o material, deixando-se impregnar pelo seu conteúdo (MINAYO, 2004); b) elaboração do *corpus*, constituído do conjunto de vestígios comunicacionais que devem ser levados em conta para os

procedimentos analíticos (BARDIN, 2003); e c) formulação de hipóteses em relação ao material qualitativo.

A primeira etapa realizou-se por meio de leitura de transcrições de dez entrevistas realizadas com gestores da assistência social e de dez grupos focais realizados com usuários da assistência social. A princípio, a leitura ocorreu de modo livre e intuitivo, em um segundo momento, de modo mais organizado, relacionando as falas dos sujeitos da pesquisa às teorias relacionadas aos temas. Neste momento também foi possível ir realizando anotações<sup>27</sup> de expressões relacionadas às questões que não haviam sido previstas no roteiro das entrevistas, mas que representaram significativas percepções e expressões dos entrevistados para fins de análise e construção dos argumentos para as hipóteses do trabalho. A partir do final dessa etapa, a segunda já se apresentava delineada e se desenvolveu na elaboração do *corpus*, organizando os vestígios comunicacionais orientados pelas perguntas norteadoras do roteiro de entrevistas.

Nessa etapa, foram organizadas ao todo 28 Tabelas, das quais 8 apontaram os principais temas dos relatos dos gestores da política de assistência social e 20 apontaram os principais temas dos relatos dos usuários da política de assistência social. Com base nesse material, foi possível sinalizar os núcleos das falas onde apareceram as expressões que demonstraram de modo mais focalizado os vestígios comunicacionais relativos aos eixos problematizadores da pesquisa. Esses núcleos referem-se aos eixos de perguntas organizados no roteiro de entrevistas, respectivamente aos grupos de questões diretamente vinculadas às noções de pobreza, da política de assistência social, de participação e de confiabilidade.

---

<sup>27</sup> Na preparação dos textos referentes às transcrições das entrevistas, tomou-se o cuidado de imprimi-los, deixando uma margem à direita em branco para realizar qualquer tipo de anotação considerada importante para a elaboração do *corpus*.

Nas Tabelas 9 a 28, as que organizam os vestígios comunicacionais dos usuários, são utilizados, logo em seguida às frases que expressam os temas, dígitos numéricos colocados entre parênteses para designar o participante do grupo focal que emitia a fala.

**Corpus**  
**(Vestígios Comunicacionais)**

**TABELA 4.1**

**Eixo I – Noção de pobreza – Gestores coordenadores de CRAS**

	Ent. I	Ent. II	Ent. III	Ent. IV	Ent. V
Caracterização	Falta material Falta de convivência na comunidade.	Espiritual – vazio dentro de si. Falta de recursos financeiros – falta de trabalho	Falta de cultura/acesso à informação e à comunicação. Falta de educação de qualidade, dentro da família.	Falta do básico/alimentação Não ter emprego, trabalho	Falta recursos financeiros Falta acesso ao trabalho Falta garantia de direitos. Pobreza espiritual/carência afetiva
Origem	Política econômica e social do País: falta de acesso à educação e ao emprego.	Falta de expectativa Influência de geração – ausência de sonho/sacrifica o filho para trabalhar e não estudar	Falta de perspectiva de vida Falta de trabalho digno Falta de políticas que atendam necessidades mínimas	“De muitos anos atrás” – discriminação /rejeição /exclusão “Desde que o mundo é mundo” Exclusão pela segregação em grupos de interesses Falta de políticas públicas A população não sabe eleger o político	Sistema capitalista Desigualdade/diferença de classes
Como sair	Políticas sociais: educação, participação/processos coletivos	Família/CRAS – educar para: percepção do futuro/mostrar que depende de cada um/colocar em atividade a vontade de ter uma vida digna	Despertar – ter um norte, um horizonte apontando Buscar conhecimento – formação, trabalho, dinheiro. Informação. Leis têm que sair do papel.	“Cada um tem que dar o seu passo” – eleger, mudar o cenário político. “Sair da condição de expectador”	Tendo acesso ao trabalho

TABELA 4.2

## Eixo I – Noção de pobreza – Gestores secretários municipais de assistência social

	Ent. VI	Ent.VII	Ent. VIII	Ent. IX	Ent. X
Caracterização	Estrutura social/falta de acesso a bens e serviços socialmente produzidos. Pobre que procura seus direitos e pobres desesperançados.	Ausência quase absoluta de coisa material. Pobreza espiritual – carência de informações.	Falta de oportunidades de acesso à educação. Inadequação para entrar no mercado de trabalho.	Questão pauta – Falta de condições de sobrevivência – falta moradia, alimentação para procurar trabalho.	Excluídos. Não tem acesso às políticas públicas-habitação/urbanização/saúde.
Origem	Desigualdade social/mobilidade social Legislação brasileira – má arrecadação, má distribuição – desigualdade	Natureza humana – haverá sempre os mais fortes e os mais excluídos Índole do ser humano de querer ter mais do que o outro.	Falta/baixo nível de instrução – leva a não saber votar e cobrar coisas de deputados.	Má distribuição da renda, falta de educação.	Origem-pecado do homem. Desde o cristianismo existia a cobiça. Conjuntura – Processo de exclusão – relacionado a falta de educação, falta de políticas sociais e econômicas do município, falta de politização da população local.
Como sair	Grande projeto de nação, com política de Estado. Mudança estrutural, mudança de legislação.	Acabar com a humanidade, começar tudo de novo. Trabalhar muito tempo, conscientizando, promovendo inclusão, educando.	Investir macissamente na educação. Acordar o pessoal pra vida. Mostrar que eles têm direito pra cobrar.	Pela educação – os homens juntam forças, lideranças, para se conseguir mais escolas.	Participação popular ativa através de Conselhos Municipais. Informação via participação.

TABELA 4.3

## Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Gestores coordenadores de CRAS

	Ent. I	Ent. I	Ent. III	Ent. IV	Ent. V
O que é	Política de garantia de direitos com foco nas camadas mais vulneráveis	Assiste a família: detecta o problema, leva a informação, mostra o direito. “Tira ele dali”. Coloca a família dentro da sociedade.	Algo que substitui o mínimo de oxigênio.	Política que lida com o todo (educação, saúde, emprego, dignidade).	Política pública de direito do cidadão e dever do Estado
O que há de melhor	SUAS/CRAS – continuidade e garantia das ações. Perspectiva de trabalho integrado – intersetorial. Programa de maior abrangência (Ex: Bolsa Família)	Benefícios (bolsa Família). Pode contar com ele. Tem continuidade.	Atendimento integral à família – valorização da família	Condições de mobilizar a comunidade. A comunidade local poder “se fazer presente”.	O modelo descentralizado e participativo. A preocupação com a comunidade. O foco da centralidade na família.
Como melhorar	Capacitar o profissional para mudar de postura. Falta discursos pontuais de direitos.	Repassar recursos materiais e financeiros para a pessoa dar o “primeiro passo”.	Melhorar a administração, melhorar recursos técnicos e humanos.	As pessoas se articularem e fazerem uma política de assistência social. Trabalhar conjuntamente na rede sócio-assistencial.	Ter condições de oferecer uma inclusão produtiva.

TABELA 4.4

## Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Gestores secretários municipais de assistência social

	Ent. VI	Ent. VII	Ent. VIII	Ent. IX	Ent. X
O que é	Política pública de Seguridade Social que tem que constituir uma grande rede de proteção social.	Promoção	Procura melhorar a vida das pessoas que vivem à margem de quase tudo.	Supre necessidades, acolhe a clientela do Serviço Social, para que eles possam abrir os seus caminhos e desenvolverem.	Muito complexo. Grande avanço das políticas sociais nos últimos tempos. Há a diferença entre ter a política e ter a informação do cidadão.
O que há de melhor	SUAS – ganhou adesão, Todo mundo fala dele. Produziu muita normatização.	Viabiliza o acesso às pessoas da informação de que têm o direito.	Saber que você pode fazer alguma coisa pelo próximo. Saber que existe mecanismo e programa que te permite resgatar o bem.	Trabalho com criança e com adolescente. Trabalho com idoso.	Conselhos. Repases de recursos fundo a fundo.
Como melhorar	Motivar a participação do usuário.	Manter o SUAS, combater o clientelismo, via informação.	Formação de cooperativas com incentivos tributários maiores. Disponibilizar cursos, transformar o que as comunidades carentes têm em renda. Ex: artesanato, agricultura familiar.	Trabalho de conscientização da situação que a pessoa vive. Não é simplesmente dar a cesta básica.	Reivindicar por uma política emancipatória. Politização/participação popular/informação.

TABELA 4.5

## Eixo III – Noção de participação – Gestores coordenadores de CRAS

	Ent. I	Ent. II	Ent. III	Ent. IV	Ent. V
O que é	Trabalhar em função da comunidade, do bem comum.	Estar presente, ouvindo e falando, dando opinião.	Informar, formar, ter opinião e dizer exatamente o que quer.	Fazer alguma coisa, em algum lugar, por alguém. Estar sempre pensando nos outros. Fazer a minha parte.	Opinar, discutir, cobrar. Direito e dever.
Onde é mais importante participar	Grupos de convivência cultural, lazer (não tem disputa, as pessoas querem conviver).	Grupo religioso Grupos da comunidade	Onde mais interessar, de acordo com as necessidades.	Conselhos – espaço perfeito para a cobrança das questões governamentais.	CRAS e Conselhos.

TABELA 4.6

## Eixo III – Noção de participação – Gestores secretários municipais de assistência social

	Ent. VI	Ent. VII	Ent. VIII	Ent. IX	Ent. X
O que é	Democratização do Serviço Público – espaço de discussão, debate, decisão, disputa, com o conjunto de atores.	Convívio, troca de informações e de experiências – busca um objetivo comum.	Consciência da união de todos em prol de uma causa	Ter consciência do tema que se discute, visão, experiência. Construir juntos um desejo e uma necessidade.	É direito. É preciso ter interesse no coletivo.
Onde é mais importante participar	Conselhos – têm legitimidade. OP – é você se representando. Associações Comunitárias – se organizam em torno de interesses específicos.	No grupo do seu contexto prioritário.	Orçamento Participativo. Eleição. Grupo religioso.	Não tem uma mais importante. Depende da situação. Uma ONG, bem definidas suas ações, seus objetivos.	Uma associação de bairro bem organizada, (representada por líderes eleitos pela comunidade), porque ela pode agregar outros grupos.

TABELA 4.7

## Eixo IV – Sobre confiabilidade – Gestores coordenadores de CRAS

	Ent. I	Ent. II	Ent. III	Ent. IV	Ent. V
Onde mais se deve confiar?	Igreja – as pessoas falam isso. Instituições Públicas – é importante confiar, apesar dos problemas.	As pessoas que vc acolhe. Os pobres são pessoas puras, sofridas, não querem ser mais do que o outro. Na Igreja.	Pessoas com capacidade de participação, de negociação.	Segmento do idoso – tem experiência, nos dão atenção, carinho, colo. Segmento do deficiente – tem carinho. Escotismo – se fazem presentes nos momentos de necessidade. Maçonaria – fazem acompanhamento com as famílias.	Família – apesar do desrespeito no seu interior e o crescimento da violência proveniente do sistema capitalista.
Onde mais se deve desconfiar?	Políticos – a gente escuta isso da comunidade. Empresariado – seu interesse maior é o lucro. Polícia – não respeita os moradores da favela.	O político – muda muito de opinião.	Aquelas pessoas que só querem levar vantagem em tudo. Só pensam nelas.	Entidades que querem utilizar recursos públicos para interesses privados. Sindicatos – deveria buscar agilidade nos processos. Sindicato do servidor público – fala muito e age pouco. Associação de servidores públicos – intenções políticas e financeiras. Partidos políticos – excesso de mobilidade dos políticos de um partido para outro. Instituições de fé – tem muito roubo e pedofilia	Polícia Governo Igrejas  Há má qualidade de atendimento. Há escândalos de corrupção.

TABELA 4.8

## Eixo IV – Sobre confiabilidade – Gestores secretários municipais de assistência social

	Ent. VI	Ent. VII	Ent. VIII	Ent. IX	Ent. X
Onde mais se deve confiar?	Igreja Instituições filantrópicas comunitárias Creche comunitária Abrigo comunitário	Padre Prefeito Presidente da República. Inspiram maior confiança devido ao cargo de responsabilidade que ocupam.	Igreja Família	Deus (não a Igreja) Família (abaixo de Deus)	Família – dá respaldo uns aos outros, mesmo em crise.
Onde mais se deve desconfiar?	Legislativo – tem adesão ao tráfico. O governo – visto com muito maniqueísmo – ou o lado bom ou o lado mau.	Políticos – "mediam" em causa própria.	Políticos. Não fazem jus aos votos que receberam.	Igreja Poder executivo, legislativo, judiciário Sindicatos de classe ONGs.	Polícia – há muita corrupção.

TABELA 4.9

## Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social

	Grupo I	Grupo II
Caracterização	Tem que existir. Quem ia trabalhar para os ricos?(1)	De baixa condição salarial. (2) Não tem nada de bom. Vive em lugares muito pobres. Passa fome. (1) Não tem casa para morar. (3)
Origem	Depende de sorte. (1) Falta trabalho. O governo não incentiva abrir firma. Os impostos são altos. (3)	Eles não dão oportunidade de trabalho. (4) Racismo (negro, favelado, pobre) dificulta conseguir emprego. (4) Desigualdade social. (5) Outros países têm melhores condições que o Brasil. (5) O povo brasileiro aceita tudo, pessoas de outros países não são assim. (5) Aceita porque quer. Se tiver boa vontade, consegue tudo o que quer. (1) Tem gente que não gosta de trabalhar. Se oferece o emprego, ele diz que não quer. (3) A droga vicia, a pessoa acaba perdendo tudo o que tem. (2)
Como sair	Se tivesse emprego pra todo mundo. (2) Pobre tem que aprender fazer alguma coisa. Não pode ficar parado. (5) Se o governo apoiasse a assistência social. (3) Trabalhando. Bolsa Família não resolve. (1) Melhorar o salário e dar mais emprego. (4) Dar emprego aos jovens para ajudar a família a sair da pobreza. (4) O povo devia ficar mais por dentro dos projetos de abrir emprego. (4) O governo investir mais pra educação melhorar. (7) Se o governo quiser dar mais oportunidade, ele dá. (3) Tinha que acabar com esse negócio de droga. (2) Evitar de ter filho antes de arrumar um emprego. (6)(5)(1)	Depende da pessoa esforçar. Não pode levar a vida na brincadeira. (5) Se a pessoa lutar ela consegue. (1) Acabar com o racismo. (7) Amar o próximo como a ti mesmo. (5) Dar oportunidade de emprego para todos. (6) Melhores condições de estudo. (2) Dar abrigo pra quem não tem condições de se sustentar. (7) Abrir oficinas de esporte. (4) Ocupar o tempo das crianças(7) pra eles não envolver com as drogas. (4)

TABELA 4.10

## Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Usuários da assistência social

	Grupo I	Grupo II
O que é	<p>Orienta as pessoas. (4)  Orienta as pessoas que precisam realmente. (1)  É um direito. (4)  As pessoas não procuram porque não sabem. (3)  Assistência social é esquecida. (3)  Dá conselho em caso de homem bater em mulher.  Se repetir, é a polícia que chega. (4)  Vai nas casas. Vê se os meninos ta indo nas escolas. (6)</p>	<p>Trabalha com os jovens, em esportes. (5)  Trabalha com as famílias. (3) Tem oficina temática.  (2) Tira o pobre da rua. (7) Dá bolsa pra gente. (7)  Vão nas famílias saber do que elas estão precisando. (3) Bolsa Escola. Bolsa Família. (6) Uma pequena ajuda. (1) Tenta mudar a visão dos estudantes. (6) Tem a cesta básica. (7)  Distribui brindes, ver quem pode estar ajudando nas casas. Vê alguém na rua, pegam eles e ajudam. (7)</p>
O que há de melhor	<p>Dar assistência. Encaminha para onde o problema da pessoa deve ser resolvido. Justiça, saúde, trabalho. (4)</p>	<p>No caso de quem não tinha dez reais, sessenta e cinco já é uma ajuda. (2)  Esse projeto do Lula. (7)</p>
Como melhorar	<p>Precisa ter apoio do governo. (3)  O governo deveria dar manutenção. (3)  Cuidar dos CRAS. (3)  O governo deve dar é oportunidade, e não dar as coisas. (4)  Deve explicar pras pessoas o que é assistência social. (3)  Ter mais assistente social. (4) Pra elas dar mais encaminhamento pras pessoas, informação.  O governo tem que ajudar as pessoas que precisam e tirar pó povo da rua. (1)</p>	<p>Dar mais oportunidade pra todos. (7) Pra quem mais precisa. (6)  O governo tem que fazer a parte dele. (1) Se não der emprego, não adianta. (6)  Aumentar mais as oportunidades. (5)  O governo não deve esperar chegar a hora de eleição pra começar a fazer as coisas. (5)</p>

TABELA 4.11

## Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social

	Grupo I	Grupo II
O que é	As pessoas ganham melhoria.	Pode ajudar a vida da pessoa, ou pode piorar, se participar de uma coisa ruim, onde tem muita gente drogada. (4)
Onde é mais importante participar	Associação de bairro, se tiver alguém responsável. (4)	Associação de moradores. (7) Aqui mesmo. (4) Dentro das empresas. (5) Na escola, tem o aprendizado. (1)

TABELA 4.12

## Eixo IV – Sobre confiabilidade – Usuários da assistência social

	Grupo I	Grupo II
Onde mais se deve confiar	Igreja. (4) Assistente Social. (5)	ONGs (5) Prefeituras. (6) Na família. (2) Muito na família. (2) Nas mães. (1) Tem umas pessoas, uns amigos, que a gente conversa na sinceridade, como se fosse um pai, um irmão. (4) Deve confiar pelo menos no governo. (6) Na assistente social. (4) Ela vai ver o que as pessoas estão precisando. (3) Ela dá Conselho bom. (4) Igreja. A gente pode confiar em Deus. Desabafa. (1) Deus ajuda a pessoa a sair da pobreza de espírito. (3)
Onde mais se deve desconfiar	O governo é mentiroso. Promete educação, emprego, melhorar a saúde e não cumpre. (1) O presidente é analfabeto. (1) Os deputados. Aumentam só o salário deles. (1) O próprio governo quer desempregar as pessoas. Cobram impostos muito altos pra ter um Box no Shopping popular. (3)	Os políticos. Promete dar as coisas na época da eleição. (1) No governo. (6) Promete e não cumpre. (1) O que eles dão, Bolsa Família, eles cobram. (6) Ele fala vota em mim que eu vou te ajudar. (7)

TABELA 4.13

## Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social

	Grupo III	Grupo IV
Caracterização	Difícil saber quem nunca viveu. Dificuldade financeira. Humilhação. Falta de solidariedade. Falta de amor do próximo. Pobreza de espírito. Racismo é uma pobreza espiritual. (2)	Falta de comida, roupa, sapato. Dificuldade para ir à Escola. (1) Falta de comida. (2) Falta trabalho. (4) Falta oportunidade. Trabalho na infância. (3) O pobre não precisa ser miserável, ele tem que trabalhar. (5)
Origem	Dos políticos que só se preocupam com o crescimento econômico. (1) A falta de dinheiro e da falta de estudo. (3) As escolas são de má qualidade. Os alunos não aprendem. (1)	A pobreza vem da boa sorte ou do empenho da pessoa. (2) Falta de perseverança. (4) Falta de oportunidade de estudar. O governo não dá remédio. (3) O rico já nasceu em berço de ouro. (7) Da falta de estudo que escraviza. (5)
Como sair	Votar melhor, pra escolher político melhor. (2) A comunidade ter mais consciência na hora do voto. (5) Alimentação básica para todas as famílias, com igualdade. (1) Abaixar o salário dos políticos. (1) O povo não se vender por uma cesta básica. (4)	O emprego é fundamental. Alimentação para aprender. (1) Com trabalho e com luta, pode vencer a pobreza. (1) Deve casar e constituir família. (3) Se o governo quiser mesmo, ele pode acabar com a pobreza, fechando o Congresso e prendendo os ladrões: deputados e senadores. (6)

TABELA 4.14

## Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Usuários da assistência social

	Grupo III	Grupo IV
O que é	<p>Conseguir mais alguma coisa pros pobres, mais carentes. (2)</p> <p>Atende à família. (1)</p> <p>Ver quem mais precisa. (4)</p> <p>Visita a família. (1)</p>	<p>É o servidor da prefeitura que trabalha na assistência visitar as famílias pra ver as necessidades de cada um. Pra assistir a comunidade tem que saber o que a comunidade está realmente precisando. (5)</p> <p>Precisa ver o que a comunidade necessita para interagir com o Prefeito. (7)</p> <p>Ajuda uma pessoa doente e encaminha para o outro. Orienta sobre a Dengue. (8)</p> <p>Uma prática que assiste a sociedade. (2) Trabalha com a comunidade. (7) A gente escuta falar, mas a gente não sabe o que é. Sabe que atende a comunidade carente, mas a gente não sabe o que é. (5)</p> <p>Olha a parte de alimentação nas creches. (8) E até mesmo no asilo. (1)</p>
O que há de melhor	<p>Quando vc liga e consegue falar com uma assistente social para visitar a família. (1)</p> <p>A Bolsa Escola incentiva a criança a ir pra escola. O Bolsa Família também, porque pode contar certo. (3)</p>	<p>CRAS implantado nos bairros, para os moradores que não podem pegar um ônibus para ir até lá no centro. (6)</p>
Como melhorar	<p>Divulgar, informar o que é a assistência social. (1)</p> <p>Que a assistência social tivesse mais acesso à pobreza. Se fica só dentro de uma sala, não tem como ir lá. (4)</p> <p>Dar ma ajuda de socialização da pessoa na comunidade. (1)</p>	<p>Diminuir as leis e aumentar o atendimento. (7)</p>

TABELA 4.15

## Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social

	Grupo III	Grupo IV
O que é	Receber ensinamento sobre o modo de conviver. (2) Aprende a correr atrás do direito. (2)	Reunir em grupo e receber orientações periodicamente. (1) Ouvir e ser ouvida. Entender e se fazer ser entendida. (10)
Onde é mais importante participar	Na comunidade. (1)	Nas associações. (5) Nas igrejas. (1) Na família. É o alvo. Se olhar pra fora, o de dentro fica destruído. (7) O pai tem que ser exemplar para educar o filho para ser um bom exemplo na sociedade. (2) Orçamento participativo da prefeitura, porque atende o que tem mais necessidade. (1) No bairro, nas regionais ou nas escolas, para discutir assuntos de interesse do bairro. (5) Todos lugares ao importante, depende do assunto que interessa. (10)

TABELA 4.16

## Eixo IV – Sobre confiabilidade – Usuários da assistência social

	Grupo III	Grupo IV
Onde mais se deve confiar	Em Deus. Quando nós pensa nele ele já pensou e fez tudo por nós. (5) Vizinhos, amigos. (2) Na família. (2) Nos amigos. (1) Na assistência social, se tivesse acesso. (1)	Só em Deus. (2) São honestos os que são tementes a Deus. (3)
Onde mais se deve desconfiar	No homem. A palavra de Deus diz: maldito é o homem que confia no homem. (2) Nos políticos. (1)	Deputados e senadores é igual a um ninho de ladrões que tomam o dinheiro do governo, da gente. (1) O pobre quando está no poder, vira as regras do jogo. (10)

TABELA 4.17

## Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social

	Grupo V	Grupo VI
Caracterização	Criança não ter condição de estudo. (3) Falta de alimentação. (5) As pessoas acabam se envolvendo com drogas. (2) Falta de emprego. (3) Gente que tem trabalho e não vai trabalhar. Muitas vezes prefere a ajuda de outra forma. (6) Falta de amor ao próximo. (5) O pobre é usado pelo rico para comprar droga, usar droga e pagar pelo crime. (8) Tem pobre ignorante, não quer sair da pobreza. (7) Falta de calçado. (2)	Desemprego, falta de alimentação, falta de lugar pra morar. (5) Passa fome. (1) O urbano é pior. (3) Uma pessoa que tem problema de saúde e não tem dinheiro pra comprar remédio e pagar as contas. (2) Não ter comida, não ter emprego, o filho não ter caderno. (1) Tem que trabalhar em qualquer circunstância. (4) Sofre humilhação da polícia. (2)
Origem	Da parte espiritual. (3) Tem uns pobres que querem ser mais pobres ainda e não mudam. (6) Falta de fé. (9) O governo tem culpa, pois, as leis incentivam a criança a não trabalhar. Por isso, os filhos não querem trabalhar e vão vender droga. (8)	O mundo não ta dando oportunidade. (2) Muitas pessoas são acomodadas. (2) Deputados, senadores, prefeitos e governadores não olham pro povo passando fome. (1) Nosso país é pobre de informação. (3) A pobreza existe porque a gente existe, porque a pessoa num toma atitude. (3) Por que a divisão é feita de maneira incorreta. (2) Gravidez na adolescência aumenta a pobreza. (2) Igual lá em Brasília, a distribuição feita de maneira incorreta. (1) Porque o pobre não gosta de participar de nada. (2)
Como sair	Tem que ficar rezando quando o filho sai, pedindo a Deus pra ele não se envolver com as drogas. (8) A gente tem que rezar. Ter temor a Deus. Ter uma vida de renúncia. (7) Ter uma lei mais firme para punir os que tem 16, 13, 14 ou 11 anos que cometem crimes. (5) Ter boas leis trabalhistas iguais as que tinha Getúlio Vargas. (6) O governo tem que fazer uma distribuição justa da renda. Uns tem muito e outros não tem nada. (4) Se o governo tivesse temor a Deus, se ele amenizava o sofrimento das pessoas. (3) O governo não tem obrigação de ajudar, mas, arranjar emprego pros meninos de 15 anos e o Conselho liberar. (9) Tinha que ter uma escola com ocupação e oficina remunerado. (10)	Fica mais fácil montar um balcão de emprego dentro de cada bairro. (3) Se todo mundo estender a mão pro próximo. (3) Chamar a assistente social, ver qual é o problemas e mostrar pra eles qual é o caminho. Não é só cesta básica que vai ajudar o pobre a sair... ele nunca vai sair. (2) Projeto de mutirão no bairro pode ajudar. (5)

TABELA 4.18

## Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Usuários da assistência social

	Grupo V	Grupo VI
O que é	Orienta onde que vai pegar as coisas pra acabar com a fome. (3) É pra procurar entender o que é que pode fazer para ajudar os pobres. (7) Se a pessoa ta doente ou precisa fazer exames, procura a assistência social. (9)	Vai nas casas visitar os doentes. (1) Vai de casa em casa encaminhar as pessoas pra fazer tratamento. (5) A assistente social recebe denúncia, faz sindicância. (2)
O que há de melhor	A cesta básica que ta dando. Hoje já não existe aquela pessoa que passa fome. (10) Ajuda. Explica as coisas bem explicadinha pra gente, com atenção e são muito carinhosos. (7)	
O que há de pior	Ela é muito fraca. Tem muita política no meio. (5) Demora muito pra conseguir. As vezes quem ta precisando não consegue e quem precisa consegue. (4)	A sindicância não ajuda. Dá só comida. Tem que arrumar trabalho pra eles. (3)
Como melhorar	Precisa aumentar a ajuda. Dar mais reforço para o assistente social. (9) Precisa por uma pessoa competente pra resolver o problema. (7)	Precisa de mais ajuda. Ter mais médicos nos postos. (6)

TABELA 4.19

## Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social

	Grupo V	Grupo VI
O que é	A explicação que você vem dar pra gente é uma explicação boa. (8)	Eu ouço e dou o meu palpite. (4) Ir na reunião na comunidade e fazer a parte dele. (2) Fazer um apanhado do que ta acontecendo na comunidade. Fala o que está certo. Assistir uma reunião. (3)
Onde é mais importante participar	Na igreja. (3) A palavra de Deus é muito importante. (6) Na terceira idade. (7)	Onde tem mais aglomeração de gente. (1) Câmara dos vereadores, pra poder cobrar deles, na igreja, porque ela também tem muita informação e nas associações, pra cobrar dos seus representantes. (2) Na escola, onde tem estudante tem polêmica. (3)

TABELA 4.20

## Eixo IV– Sobre a confiabilidade – Usuários da assistência social

	Grupo V	Grupo VI
Onde mais se deve confiar	Na minha esposa. (7) No meu marido também. (9) No clube que eu curto fazer a minha ginástica, nadar. (5) Nos meus 6 filhos. (4) No padre da minha paróquia. (8) Na terceira idade. (5)	Familiares. (2) Nós que corremos atrás. (1) Eu confio em mim. (3) Na igreja. (5) Eu já não acho, na igreja. (2) Câmara dos vereadores, deputados, senadores, ainda tem uns. (1).
Onde mais se deve desconfiar	Nas autoridades, principalmente em advogado. (4) Na polícia, ela é traiçoeira, violenta os pobres. (6) Advogado. (3)	A polícia chega lá e desce o cacete. (2) Na igreja. (1) No político. (2) Ninguém confia mais nos seus representantes. (2) Os próprios colegas de trabalho, dentro de uma empresa. (5)

TABELA 4.21

## Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social

	Grupo VII	Grupo VIII
Caracterização	Depende de gente pra ajudar. (5) Dois tipos: um que não tem nada, tem que ficar mendigando, e outro que é pobre mas tem as coisas dele: arroz com feijão. (3) Tem pobre que tem emprego e tem pobre acostumado a pedir, que não luta, não tem força de vontade. (4) Tem os que não conseguem emprego, lutam e não conseguem. As vezes trabalha e não dá conta de manter a casa. (5)	Não tem condições de nada. (6) Não tem condições de comprar: alimento, roupa pra vestir, casa pra morar. (6) Pobre de educação. (5) Tem o pobre de espírito. (5) Que não tem Deus no coração. (6) Pessoas muito necessitadas que moram embaixo dos viadutos. (5) Falta de alimento. (6) Pode ser também falta de higiene. (5) Falta educação, a criança hoje não passa fome. (5) O pobre não é ganancioso. O rico
Origem	Muitas vezes o pobre não quer trabalhar. (3) Há desigualdade, má distribuição. (5) Só o estudo não adianta, tem que ter condições. (3) Má distribuição. (2) Falta de emprego. (1) Falta de trabalho. (4) Os que mais trabalham menos ganham. (5) Egoísmo. As pessoas pensam muito em si próprias. (6) Falta de humanidade. (3) Há condições desiguais de estudo. (3) O rico depende do pobre pra trabalhar pra ele. (1)	É dom. Deus encaminhou. Já vem de nascença. (6)
Como sair	Arrumar mais trabalho. (4) Exigir menos estudo. (3) Menos discriminação do tipo físico para se conseguir emprego. Ter mais chance do pobre trabalhar. (5) O governo visar mais a universidade para o pobre. (4) Com trabalho. Devia ter mais oportunidade do pobre trabalhar. (3) Tem que orar bastante, porque ta difícil. (3)	Tem que ter mais emprego pras pessoas trabalhar, porque os jovens ficam aí, as pessoas ficam preguiçosas. (4) Com apobreza não tem jeito de acabar não. (6) Tendo honestidade. (5) Ter mais união, ajudar o outro pra que ele tenha o mesmo que eu tenho. (4) Ter amizade um com o outro. (3). Tratar as pessoas bem. (6) Toda vez que alguém vai na minha porta eu ajudo. (3) Tem jeito, mas a desonestidade do governo não deixa. (5)

TABELA 4.22

## Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social

	Grupo VII	Grupo VIII
O que é	Eu não sei. (2) Eu não sei nada, se é... a prefeitura. (4) Trabalha na área da saúde. A reunião delas é tudo lá na Secretaria de Saúde. (6) Ajuda os pobres com medicamento, cesta básica, xerox de documentos, remédio, auxílio material de construção. (8) Explica pra gente o que que é!(2) O assistente social faz visita nas casas. (9)	É pra ver o que ta acontecendo com as pessoas. (4) Olhar se tem as necessidades. (6) Pra ajudar também. (6) Tem que dar ajuda pra pessoa que tem necessidade, tá encostada. (6) Eu não sei responder não. (6) Eu não sei não. (5) Arruma carro pra levar as pessoas, dá autorização pra cirurgia, dá material de construção e cesta básica. (5) Lazer. (5) O bolsa escola. (3) Tem que ir nas casas pra ver a necessidade da pessoa. (4)
O que há de melhor		As pessoas não são humilhadas, mas tem que conhecer alguém lá dentro. (6) Às vezes a pessoa ta precisando de alguém pra conversar. (5)
Como melhorar	A assistente social não puxa pro lado do pobre não. Ela quer ganhar o salário dela. (4) Não, elas trabalham muito, eu acho que tem poucas assistentes sociais. Tem muito serviço. (6) Dar alimentação. Cesta básica. (7) Um pouco de trabalho. (9) Precisa ter mais assistente social. (6) Tem que arrumar carro pra levar as pessoas pra ir tratar. (5) Falta sair um caderninho com informação pra gente. (2)	Você tem que dar pulos e fundos pra conseguir as coisas. (5) A gente é muito humilhado. (5) (7) Empurram a gente pra lá, empurram pra cá e costuma não dar o que a pessoa ta precisando. (7) Lá tem muito nego que fica a toa, tratando as pessoas com falta de educação. (5) As crianças tem que estudar e trabalhar, e não pode, isso põe as pessoas preguiçosas. Tem que acabar com isso. Elas faz coisa errada e não pode bater. (6) Olhar mais pra educação. (5) Atender o povo melhor. Dar atendimento às pessoas. (6)

TABELA 4.23

## Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social

	Grupo VII	Grupo VIII
O que é		
Onde é mais importante participar		Na câmara, porque você encontra pessoa que podem lhe ajudar. (5) Igreja, sem Deus a gente não consegue nada. (1)

TABELA 4.24

## Eixo IV – Sobre a confiabilidade – Usuários da assistência social

	Grupo VII	Grupo VIII
Onde mais se deve confiar	Só em Jesus. Ele dá inteligência, sabedoria. (3)	Só em Deus. (3) Só confio na minha mãe. (5) Nos meus filhos, no meu esposo. (3) Só confio em Deus e em Nossa Senhora. (2) A igreja. (5) Igreja cristã do Brasil. (6) O padre daqui, ele puxa muito pros pobres. (3) Nos vizinhos. (7) No pessoal, na comunidade. (7) No nosso bairro tem gente boa. (6)
Onde mais se deve desconfiar	Prefeito, governo. (4) Governo, por causa dele as coisas tão acontecendo. (3) Nos assessores do governo. (7) O governo tem que escolher melhor as pessoas que assessoram ele. (9)	Até na família, a gente vê filho que bate no pai e na mãe, mata o pai. (2) O governo não precisa contar. (5) No vereador. (5) Na prefeitura. Prefeito, eu não confio em nenhum. (5)

TABELA 4.25

## Eixo I – Noção de pobreza – Usuários da assistência social

	Grupo IX	Grupo X
Caracterização	Não tem casa própria. (5) Não tem nada em casa. (2) Sem emprego. (1) Paga aluguel ou vive nas ruas. (5)	Tem muita gente miserável, pobres são poucos. Tem muita gente trabalhando. (1) Não tem moradia. Tem pobres, humildes e miseráveis. (11) Pobre de espírito é o rico porque ele não é humilde. (9) O miserável não te empresta as coisas, não te dá. Só vende. (9) Não existe gente pobre. Existe gente com preguiça de trabalhar.
Origem	Do começo do mundo. (8) Pela falta de estudo. (7) Falta de acesso ao estudo. (3)	Vem dos meus pais. (5) Da preguiça. (2) Opção de vida. (9) Falta salário digno. (8) Porque gasta mais do que ganha. (2) Droga, violência, reclusão. (2)*
Como sair	Trabalho. (2) Abaixo de Deus é o trabalho. (1) A gente precisa de oportunidade... eu quero é trabalhar. (8)	Só Deus. (6) Mais emprego e salário melhor. (11) O governo tem que dar mais emprego. (8) Mais emprego. (2) Primeiro a pessoa tem que ter fé em Deus, e depois, trabalhar com a cabeça. (3) Ser humilde. Ajoelhar e pedir a Deus. (9)

TABELA 4.26

## Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – Usuários da assistência social

	Grupo IX	Grupo X
O que é	Eu não conheço. (8) Também não. (1) Também não. (2) É o lugar onde ajuda as pessoas que precisam. (6) É aquela que dá cesta, né?(3) Ajuda com documento. (7) Documento. (5) É uma ajuda que o governo dá para as pessoas. (1) É uma caridade por amor, um favor. (8) Vai ver se a pessoa precisa daquilo mesmo. (8) A pessoa que precisa é a pessoa que passa necessidade dentro de casa, aí eles vão ver e ajudar ela. Olha se está mesmo precisando de alimento. (1)	Eu não sei se existe não. (5) LOAS(nunca ouvi falar). (5)(6) Conselho. (quando a pessoa precisa de cesta básica, ajuda). (11) Programa ou projeto de assistência social (pra nós que mora na favela não tem, não). (5) É ajudar a quem não tem. Visitar as pessoas nas casas pra ver se precisa de cesta básica. Segunda via de documento. (8)
O que he de melhor	Eu tenho recebido a bolsa que o governo ta dando. (7)	
Como melhorar	Não sei, é a primeira vez que participo. (1) Gerar emprego. (1) Não precisa melhorar. Pra nós ta muito bom. Se eles derem uns cursos bons pras pessoas conseguirem um serviço pra elas. (7) Colocar mais médico e enfermeira pra atender. (1) Ter mais médico que pudesse ir na casa da gente. (7)	Ajudar nas necessidades. (9) Tem que aconselhar, informar, porque os adolescentes não tem informação. (11) Se cada vila tivesse um assistente social seria muito bom. (11) Deveria fazer casa de recuperação. (8) Colocar meu joelho no chão e rezar pra conseguir as vagas no curso pras minhas meninas. (3)

TABELA 4.27

## Eixo III – Noção de participação – Usuários da assistência social

	Grupo IX	Grupo X
O que é	Pra mim é isso aqui. (8) Participar ajuda as pessoas. (1)	Quando a gente faz reunião, aí participa todo mundo. (11)
Onde é mais importante participar	Aqui. Aqui, não tem bala. (8) Na Igreja, é bom pra pedir ajuda a Deus. (8) No posto de saúde pra saber cuidar da saúde da gente. (1)	Na igreja. (2)(6)(11). Porque lá ta o todo poderoso. (2) Porque lá a gente vai ouvir coisas boas. (1)

TABELA 4.28

## Eixo IV – Sobre a confiabilidade – Usuários da assistência social

	Grupo IX	Grupo X
Onde mais se deve confiar	Sé em Deus mesmo. (8). O governo só pode ajudar com a ajuda de Deus. (7) Primeiro joelho no chão e Deus no trono. (8)	Em Deus e na minha mãe. (11) 0 Na minha mãe, no meu pai e no meu filho. Primeiro em Deus. (11) Eu só confio em Deus. Na família eu não confio. (1)
Onde mais se deve desconfiar	Na família, no marido. (7)	No ser humano. (5) No homem. (2) No homem prefeito, vereador. (2) No Lula. Políticos. (2) Nos policiais. (3) Vizinhos. (5)

O processo de elaboração do *corpus* permitiu, então, a formulação de hipóteses em relação ao material qualitativo. Segundo Gobo (2005), as hipóteses são um tipo de raciocínio do senso comum que utilizamos cotidianamente. Desenvolve esse autor que as posições dos metodólogos quantitativos nos debates sobre a utilização das hipóteses são diversificadas dentre eles, como segue:

Glaser & Strauss (1967), Schatzman & Strauss (1973), Strauss e Corbin (1990) afirmam que as hipóteses são uma necessidade da pesquisa, mas devem ser formuladas e controladas somente depois da coleta de informações para que o pesquisador chegue ao campo sem posições preconcebidas. Substancialmente, na pesquisa qualitativa existe o mais absoluto pluralismo. As hipóteses substanciais podem ser feitas antes de iniciar a pesquisa, durante e/ou no término da coleta das informações. A generalidade ou especificidade das hipóteses dependem do grau de conhecimento que o pesquisador pensa que tem sobre o tema. (GOBO, 200, p. 107)

Nesta pesquisa, as hipóteses são construídas na perspectiva do que Gobo (2005) denominou de hipóteses-guia, destacando as impressões iniciais do pesquisador com base na análise dos vestígios comunicacionais sobre relações entre duas ou mais noções de pobreza, de política de assistência social, de participação e de confiabilidade, acenando para os principais itens explorados nas etapas seguintes.

Considerando que o objeto de análise constitui-se de construções simbólicas de sujeitos de diferentes valores e comportamentos que refletem variados graus de consciência política,<sup>28</sup> a observação sobre os temas ou os vestígios comunicacionais mais recorrentes nos depoimentos dos sujeitos da pesquisa indicaram, então, as seguintes hipóteses-guia:

- HG1 – Nas falas de gestores e de usuários da política de assistência social, observam-se percepções de pobreza vinculadas à naturalização do social, em que cada sujeito é responsável pela sua própria condição de pobre. Observam-se, também, percepções de pobreza vinculadas às condições estruturais e conjunturais da sociedade ora por meio de uma análise mais geral e profunda das relações

---

<sup>28</sup> Os variados graus de consciência política referenciam-se na teoria gramsciana do segundo momento da relação das forças. (Cf. GRAMSCI, 1980, p. 49-51)

econômicas e políticas, ora por meio de uma análise inspirada no imediato do cotidiano vivido. Há tendência à maior atribuição da responsabilidade ao próprio indivíduo do que à relação entre os movimentos orgânicos da estrutura econômica capitalista e os movimentos da conjuntura política brasileira.

- HG2 – Gestores e usuários têm percepções da política de assistência social vinculada tanto à sua relação com a tutela como com a cidadania, de forma contraditória e articulada à noção de pobreza. Observam-se percepções da assistência social como política pública de direito, na perspectiva democrática e participativa, e também percepções da assistência social como prática de filantropia, incluindo nesta as ações identificadas como orientação/fiscalização e como doação/favor. A percepção dominante da assistência social é da prática de filantropia e da orientação/fiscalização, na mesma perspectiva da noção de pobreza vinculada à naturalização do social e à sua relação com a tutela, apontando para a predominância de um grau de consciência política ou de cultura política caracterizada por valores e atitudes pouco identificadas com a noção de cidadania.

- HG3 – Sobre as noções de participação e de confiabilidade, as falas dos gestores e dos usuários, na maioria, apontam para a combinação entre uma cultura política de sujeição e uma cultura política de religiosidade. A noção de participação predominante é constituída de atitudes de submissão, como presença e escuta, em instituições políticas e em instituições prestadoras de serviços públicos. Os discursos demonstram pouca confiabilidade nas instituições e nas pessoas que representam o Poder Público, realçando as formas de corrupção. Com relação à confiabilidade nas pessoas que representam a instituição Igreja, a ênfase é observada nas falas dos usuários.

Com base nas três hipóteses-guia apresentadas foram elaboradas outras hipóteses, denominadas, nesta pesquisa, de secundárias, com o objetivo de referenciar a organização da última fase da análise de conteúdo, coincidente com a terceira fase da hermenêutica de profundidade. São as seguintes:

- HS1 – A educação e o trabalho são formas dominantes ideológicas de se ver digno, cidadão.
- HS2 – A percepção da assistência como tutela está vinculada à desinformação sobre os seus processos legais/institucionais e operacionais.
- HS3 – Há divergência de percepção de gestores e usuários pelo seu lugar nos espaços de participação.
- HS4 – Há divergência de percepção de gestores e de usuários pela referência dos lugares de maior confiabilidade.
- HS5 – Apesar de o Estado ser devedor de direito, há desconfiança sobre o político mesmo que a política seja de direito.

#### **4.2 Segunda fase da análise de conteúdo: exploração do material**

A segunda fase da análise, chamada exploração do material, de caráter organizativo e quantitativo, foi desenvolvida com base na elaboração de um conjunto de Tabelas denominado *subcorpus* 1, derivado do *corpus* elaborado na fase anterior. Foram construídas, ao todo, dez Tabelas, uma para cada questão do roteiro de entrevistas, estruturadas em cinco colunas: unidades de significação básica ou temas que mais se manifestaram nos discursos dos sujeitos da pesquisa; frequência das ocorrências; quantidade das ocorrências durante as entrevistas com os gestores; quantidade das ocorrências durante os grupos focais com os usuários; e a quantidade total das ocorrências. O critério quantitativo adotado é de natureza simples, objetivando apenas realizar a contagem das repetições. O critério qualitativo foi predominante para a organização do que se nomeou unidades de significação básica ou tema, em que o trabalho mais significativo foi o agrupamento de palavras-chave ou frases derivadas dos vestígios comunicacionais organizados no *corpus*.

**Subcorpus 1**  
**Codificação**

**TABELA 4.29**

**Eixo I – Percepções de pobreza – O significado da pobreza**

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS ENTREVISTAS/GESTORES	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS GRUPOS FOCAIS /USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
Falta material/recurso financeiro	E1/E4/E5/E7/E9/GF2/GF3/GF4/GF5/GF6/GF7/GF8/GF9/GF4/GF3/GF6/GF9	05	12	17
Falta trabalho/emprego	E2/E4./GF5/GF9/E7/GF6/GF6	03	04	07
Falta educação/cultura/informação	E3/E7/GF5/GF8/GF2	02	03	05
Falta de acesso à trabalho/educação/políticas públicas	E5/E6/E8/E10/GF6/GF8/GF10	04	03	07
Humilhação/discriminação/racismo	GF3/GF6/GF2/GF7/GF8/GF10	0	06	06
Pobreza Espiritual	E7/E2/GF3/GF8/	02	02	04
Falta solidariedade/amor ao próximo	GF3/GF5/GF10/GF9	0	04	04
Desobediência/Preguiça de trabalhar/Ignorância	GF4/GF10/GF5/GF2	0	04	04
Solidário/generoso/humilde	GF8/GF10/GF4/GF9	0	04	04
Falta qualidade nas coisas que têm	GF2/GF8/GF2	0	03	03
Carência afetiva	E5	01	0	01
Acabam se envolvendo com drogas/roubo	GF5/GF6	0	02	02
Falta de convívio social	E1	01	0	01
Falta de direitos	E5	01	0	01
Tem que existir pra sustentar o rico	GF1	0	01	01
Dificuldade de acesso à escola	GF4/GF2	0	02	02
Trabalha na infância	GF4	0	01	01
E usado pelo rico	GF5	0	01	01
Falta justiça criminal	GF5/GF7	0	02	02
Trabalha em qualquer circunstância	GF6 /E5	01	01	02
Depende de Gente pra ajudar	GF6	0	01	01
Falta Deus	GF8	0	01	01
Falta higiene	GF8	0	01	01
Acomodação/medo da transformação	E2/GF6	01	01	02
Falta lazer	E8	01	0	01
Falta saúde mental	E9	01	0	01
Sente medo	GF7	0	01	01

TABELA 4.30

## Eixo I – Percepção de pobreza – Origem

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANT. DE OCORRÊNCIAS ENT/GESTORES	QUANT. DE OCOR.G F/USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
Política econômica e social do país	E1/GF3/	01	01	02
Falta de acesso à educação e ao emprego	E1/E3/E9/GF1/GF2/GF4/GF6/GF7/GF9/GF10	03	07	10
Falta de política social e econômica do município	E10	01	0	01
Influência de geração	E2/GF4/GF10	01	02	02
Falta de sonho/Expectativa	E2	01	0	01
Falta de políticas que atendam necessidades mínimas	E3/E4	02	0	02
De muitos anos atrás/sempre existiu	E4/GF9	01	01	02
Não saber eleger políticos	E4/E8	02	0	02
Segregação em grupos de interesse	E4/E5	02	0	02
Sistema capitalista	E5	01	0	0
Desigualdade social	E6/GF6/GF7	01	02	03
Legislação brasileira – má arrecadação/má distribuição	E6/GF1	01	01	02
Natureza humana/sempre tem mais fortes e excluídos	E7	01	0	01
Indole do ser humano/ter mais do que o outro	E7	01	0	01
Baixo nível de instrução	E8	01	0	01
Falta de educação	E9/E10/GF3/GF4/GF9	02	03	05
Existe desde o cristianismo	E10	01	0	01
Falta de politização da população local	E10	01	0	01
Depende da sorte	GF1/GF4	0	02	02
Racismo/discriminação para se conseguir emprego	GF2/GF7	0	02	02
O povo brasileiro aceita tudo	GF2	0	01	01
Vem da boa vontade da pessoa/perseverança	GF2/GF4/GF5/GF6/GF10/GF2	0	06	06
Tem gente que não gosta de trabalhar	GF2/GF7	0	02	0
A droga que vicia/violência	GF2/GF7/GF10	0	03	0
Escolas de má qualidade	GF3	0	01	01
O governo não dá remédio	GF4	0	01	01
Falta de fé	GF5	0	01	01
Leis que incentivam criança a não trabalhar	GF5	0	01	01
Políticos não olham pro povo passando fome	GF6	0	01	01
Falta de informação	GF6	0	01	01
Gravidez na adolescência	GF6	0	01	01
Egoísmo/falta de humanidade	GF7	0	01	01
Deus encaminhou/já vem de nascença	GF8	0	01	01
Opção de vida	GF10	0	01	01
Gasta mais do que ganha	GF10	0	01	01

TABELA 4.31

## Eixo 1 – Percepção de pobreza – Como sair da pobreza

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS ENTREVISTAS/GESTORES	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS GRUPOS FOCAIS /USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
Emprego/trabalho	GF1/E5/GF2/GF4/GF7/GF7/GF8/GF9/GF10	01	08	09
Melhor salário	GF1/GF10	0	02	02
Mais informação de projetos de emprego	GF1	0	01	01
Governo apoiar a assistência/abrigo	GF1/GF2	0	02	02
Governo investir na qualidade da educação	GF1/GF2	0	02	02
Acabar com as drogas	GF1/GF2	0	02	02
Evitar ter filho antes de trabalhar	GF1	0	01	01
Política social de educação	E1/E2/E6/E9/GF5/GF7	04	02	06
Participação/processos coletivos	E1/E4/E10	03	0	03
Educar para mostrar que depende de cada um	E2/E3/E8	03	0	0
Criar vontade de ter uma vida digna/luta	E2/GF4	01	01	02
Ter um norte, um horizonte apontando	E3	01	0	01
Conhecimento/informação	E3/E8	02	0	0
Leis saírem do papel	E3	01	0	01
Mudança estrutural/Política de Estado	E6	01	0	01
Mudança de legislação	E6	01	0	01
Conscientizando	E7	01	0	01
Acabar com a humanidade e começar tudo de novo	E7	01	0	01
Acabar com o racismo	GF2	0	01	01
Amar o próximo como a ti mesmo	GF2	0	01	01
Escolher melhor os políticos/votar melhor	GF3	0	01	01
Alimentação básica para todos	GF3/GF4	0	02	02
Abaixar o salário dos políticos	GF3	0	01	01
O povo não se vender por uma cesta básica	GF3	0	01	01
Casamento/família	GF4	0	01	01
Governo prender deputados e senadores/honestidade do governo	GF4/GF8	0	02	02
Rezar para o filho não se envolver com as drogas	GF5	0	01	01
Ter amor a Deus/orar/ser humilde	GF5/GF7/GF10	0	03	03
Ter lei para punir os crimes(16,13,14,11,anos)	GF5	0	04	04
Boas leis trabalhistas como tinha Getulio Vargas	GF5	0	01	01
Acabar com a desigualdade/distribuição de renda justa	GF5	0	01	01
Governo ter temor a Deus	GF5	0	01	01
Emprego para os adolescentes	GF5	0	01	01
Menos discriminação para se ter emprego	GF7	0	01	01
Não tem jeito de acabar com a pobreza	GF8	0	01	01
Ter mais união/o outro deve ter o que eu tenho/mais amizade/tratar bem um ao outro	GF8	0	01	01

TABELA 4.32

## Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – O que é a política de assistência social

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS ENTREVISTAS/GESTORES	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS GRUPOS FOCAIS /USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
Política de garantia de direitos	E1/GF1	01	01	02
Assiste a família, detecta o problema, leva informação	E2/GF1/GF2/GF3/GF5/GF9	01	05	06
Substitui o mínimo de oxigênio	E3	01	0	01
Política do todo (educação, saúde, emprego, dignidade)	E4	01	0	01
Direito do cidadão, dever do Estado	E5	01	0	01
Política pública de Seguridade Social	E6	01	0	01
Promoção	E7	01	0	01
Melhora a vida das pessoas marginalizadas	E8/GF3	01	01	02
Supre necessidades/acolhe a clientela do S.S.	E9	01	0	01
Avanço das políticas sociais	E10	01	0	01
Orienta as pessoas	GF1	0	01	01
As pessoas não procuram porque não sabem	GF1	0	01	01
Dá conselho	GF1/GF2/GF10	0	03	03
Vai nas casas	GF1/GF3/GF4/GF6/GF7/GF8/GF10	0	07	07
Vê se os meninos estão indo à Escola	GF1	0	01	01
Tira o pobre da rua	GF2	0	01	01
Bolsa Família/Cesta básica	GF2/GF7/GF8/GF9/GF10	0	05	05
Confere quem está precisando	GF3/GF6/GF8/GF9	0	04	04
Vai saber do que a comunidade está realmente precisando	GF4	0	04	04
Encaminha para o tratamento de saúde	GF4/GF5/GF8	0	03	03
Assiste a sociedade	GF4	0	01	01
Não sabe	GF4/GF7/GF8/GF9/GF10	0	05	05
Leva alimentação na creche e no asilo	GF4	0	01	01
Orienta onde que vai pegar as coisas	GF5/GF7/GF10	0	03	03
Recebe denúncia	GF6	0	01	01
Trabalha na área da saúde	GF7	0	01	01
Ver o que ta acontecendo com as pessoas	GF8	0	01	01
Lugar onde ajuda as pessoas que precisam	GF9	0	01	01
É uma ajuda que o governo dá	GF9	0	01	01
Uma caridade, um favor	GF9	0	01	01

TABELA 4.33

## Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social – O que há de melhor na política de assistência social

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS ENTREVISTAS/GESTORES	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS GRUPOS FOCAIS /USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
SUAS/CRAS – intersetorialidade, continuidade e abrangência do Bolsa Família	E1	01	0	01
Continuidade do Bolsa Família	E2	01	0	01
Atendimento à Família	E3	01	0	01
Territorialidade	E4/E5	02	0	02
O modelo descentralizado e participativo	E5	01	0	01
SUAS – adesão normatização	E6	01	0	01
Acesso à informação do direito	E7	01	0	01
Saber que há programa para ajudar o próximo, resgatar o bem	E8	01	0	01
Trabalho com criança, adolescente e idoso	E9	01	0	01
Conselhos, repasse de recurso fundo a fundo	E10	01	0	01
Dá assistência	GF1	0	01	01
Encaminha pra resolver o problema	GF1	0	01	01
Já é uma ajuda, esse projeto do Lula	GF2	0	01	01
Quando consegue um assistente social pra visitar uma família	GF3	0	01	01
Bolsa Escola, Bolsa Família	GF3	0	01	01
CRAS no bairro	GF4	0	01	01
Cesta básica	GF5	0	01	01
Informação e atenção	GF6	0	01	01
Alguém pra conversar	GF8	0	01	01
Não humilha as pessoas, mas tem que conhecer alguém lá dentro	GF10	0	01	01

TABELA 4.34

## Eixo III – Percepção sobre a política de assistência social – Como melhorar a política de assistência social

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS ENTREVISTAS/GESTORES	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS GRUPOS FOCAIS /USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
Capacitar pessoal para incorporar postura dos direitos	E1	01	0	01
Repassar recursos para a pessoa dar o “primeiro passo”	E2	01	0	01
Melhorar a administração/recursos técnicos e humanos	E3	01	0	01
Trabalhar na rede socioassistencial	E4	01	0	01
Oferecer inclusão produtiva	E5/GF9	01	01	02
Motivar a participação do usuário	E6	01	0	01
Combater o clientelismo via informação	E7	01	0	01
Formar cooperativas com tributos menores/geração de renda	E8	01	0	01
Trabalhar a conscientização além da cesta básica	E9	01	0	01
Reivindicar política emancipatória – participação popular e informação	E10	01	0	01
O governo dar oportunidade e não dar as coisas	GF1/GF2	0	02	02
Informar às pessoas o que é a assistência social	GF1/GF3/GF7	0	03	03
Ter mais assistente social	GF1/GF7	0	02	02
Tirar o povo da rua	GF1	0	01	01
O governo dar emprego	GF2/GF7/GF9	0	03	03
O governo não esperar chegar a hora das eleições pra fazer as coisas	GF2	0	01	01
Que a assistência social saísse da sala e tivesse mais acesso à pobreza	GF3	0	01	01
Diminuir as leis e aumentar o atendimento	GF4	0	01	01
Aumentar a ajuda	GF5/GF10	0	02	02
Ter mais médicos nos postos e pra ir na casa da gente	GF6/GF9	0	02	02
Acabar com a lei que a criança não pode trabalhar	GF8	0	01	01
Aumentar a educação	GF8	0	01	01
Atender o povo melhor	GF8	0	01	01
Não precisa melhorar.	GF9	0	01	01
Aconselhar e informar os adolescentes	GF10	0	01	01

TABELA 4.35

## Eixo III – Percepção de participação – O que é participação

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS ENTREVISTAS/GESTORES	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS GRUPOS FOCAIS /USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
Trabalhar em função da comunidade, do bem comum	E1	01	0	01
Estar presente, ouvindo e falando	E2	01	0	01
Informar, formar, ter opinião	E3	01	0	01
Fazer alguma coisa pensando nos outros	E4	01	0	01
Opinar, cobrar. Direito e Dever	E5	01	0	01
Debate, decisão, disputa com os atores do serviço público	E6	01	0	01
Convívio, troca de experiências – busca um objetivo comum	E7	01	0	01
União de todos em prol de uma causa	E8	01	0	01
Ter consciência do tema que se discute	E9	01	0	01
E direito. Precisa ter interesse no coletivo	E10	01	0	01
As pessoas ganham melhoria	GF1/GF9	0	02	02
Pode ajudar ou piorar, se participar de coisa ruim	GF2	0	01	01
Receber ensinamento	GF3/GF4/GF5/GF6	0	04	04
Ouvir e ser ouvida	GF4/GF6	0	02	02
Saber o que está acontecendo na comunidade	GF6	0	01	01
Fazer reunião	GF10	0	01	01

TABELA 4.36

## Eixo III – Noção de participação – Onde é mais importante participar

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS ENTREVISTAS/GESTORES	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS GRUPOS FOCAIS /USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
Grupos de convivência cultural/lazer	E1	01	0	01
Grupo religioso/Igreja	E2/E8/GF4/GF5/GF6/GF8/GF9/GF10/	02	06	08
Grupo da comunidade/associação de bairro	E2/E6/E10/GF1/GF2/GF3/GF4/GF6	03	05	08
Onde interessar, de acordo com as necessidades	E3/E7/GF4	02	01	03
Conselhos	E4/E5/E6	03	0	03
CRAS	E5/GF2/GF9	01	02	03
OP	E6/E8/GF4	02	01	03
ONG	E9	01	0	01
Nas empresas	GF2	0	01	01
Na escola	GF2/GF6	0	02	02
Na família	GF4	0	01	01
Onde tem mais gente	GF6	0	01	01
Câmara dos vereadores	GF6/GF8	0	02	02
Posto de saúde	GF9	0	01	01

TABELA 4.37

## Eixo IV– Sobre a confiabilidade – Onde mais se deve confiar

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS ENTREVISTAS/GESTORES	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS GRUPOS FOCAIS /USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
Igreja	E1/E6/GF1/GF2/GF6	02	03	05
Instituições públicas	E1	01	0	01
Nos pobres que vc acolhe	E2	01	0	01
Na igreja	E2/E8	02	0	02
Pessoas que participam, negociam	E3	01	0	01
Idosos	E4	01	0	01
Deficientes	E4	01	0	01
Escotismo	E4	01	0	01
Maçonaria	E4	01	0	01
Família	E5/E8/E9/E10/GF2/GF3/GF5/GF6/GF8/GF10	04	06	10
Instituições filantrópicas	E6	01	0	01
Creche/abrigo	E6	01	0	01
Deus	E9/GF2/GF3/GF4/GF7/GF8/GF9/GF10	01	07	08
Assistente Social	GF1/GF2	0	02	02
ONGs	GF2	0	01	01
Prefeituras	GF2	0	01	01
Amigos	GF2/GF3/GF8	0	03	03
Governo	GF2	0	01	01
Vizinhos	GF3/GF10	0	02	02
Na assistência social, se tivesse acesso	GF3	0	01	01
No clube da minha ginástica/terceira idade	GF5	0	01	01
No padre	GF5/GF8	0	02	02
Em nós mesmos	GF6	0	01	01
Câmara dos vereadores	GF6	0	01	01

TABELA 4.38

## Eixo IV – Sobre a confiabilidade – Onde mais se deve desconfiar

UNIDADES DE SIGNIFICAÇÃO BÁSICA OU TEMAS	FREQÜÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS ENTREVISTAS/GESTORES	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS GRUPOS FOCAIS /USUÁRIOS	TOTAL DE OCORRÊNCIAS USUÁRIOS E GESTORES
Políticos	E1/E2/E7/E8/GF2/GF3/GF6/GF10	04	04	08
Empresariado	E1	01	0	01
Polícia	E1/E5/E10/GF5/GF6/GF10	03	03	06
Pessoas que querem levar vantagem	E3	01	0	01
Entidades que utilizam recurso público para interesses privado	E4	01	0	01
Sindicato e associação do servidor público	E4/E9	02	0	02
Partidos políticos	E4	01	0	01
Instituição de fé	E4	01	0	01
Igrejas	E5/E9/GF6	02	01	03
Governo	E5/E6/E9/GF1/GF2/GF7/GF8/GF10	03	05	08
Legislativo	E6	01	0	01
ONGs	E9	01	0	01
Deputados	GF1/GF4	0	02	02
Advogados	GF5	0	01	01
Colegas de trabalho	GF6	0	01	01
Nos assessores do governo	GF7	0	01	01
Na família	GF8/GF9	0	02	02
No vereador	GF8/GF10	0	02	02
Na prefeitura	GF8	0	01	01
No marido	GF9	0	01	01
No ser humano	GF10	0	01	01
Nos vizinhos	GF10	0	01	01

Segundo Bardin (2003), esta fase da exploração do material pode ser entendida como operação de codificação, transformando os dados brutos e objetivando alcançar o núcleo de compreensão do texto. A elaboração desse núcleo de compreensão tem uma dimensão desafiadora destacada em relação às fases anteriores, exatamente por necessitar de articular a criatividade do pesquisador ao rigor da objetividade da análise. Para Setúbal (1999), no momento da codificação, as unidades de registro têm abrangência variada e seu recorte se dá ao nível da semântica (tema) e da lingüística (palavra). É necessário reconhecer o risco de, neste momento, não ser possível alcançar o rigor da objetividade puramente quantitativa, pelo fato de as unidades de contagem serem derivadas da semântica e da lingüística, permitindo variações intersubjetivas. Entretanto, a fecundidade da análise subjetiva deve demonstrar com clareza as características das tendências de maior repetição, com distinção entre as repetições das falas dos usuários e das falas dos gestores da assistência social.

Importa reconhecer que o delineamento mais geral dos núcleos de compreensão dos textos já havia sido identificado no momento da pré-análise, permitindo a formulação das hipóteses da análise do material qualitativo. Nessa segunda fase, o critério qualitativo associado ao quantitativo, respectivamente, a elaboração das unidades de significação básica ou temas e a contagem de suas repetições ampliam a luminosidade do foco sobre os núcleos de compreensão dos textos de onde emergem as expressões mais significativas dos sujeitos da pesquisa sobre as noções de pobreza e das percepções sobre a política de assistência social, permitindo a entrada na terceira fase desta análise de conteúdo.

#### **4.3 Terceira fase da análise de conteúdo: tratamento dos resultados obtidos**

De caráter predominantemente interpretativo, o tratamento dos resultados, correspondente à terceira fase da análise, divide-se em duas etapas. A primeira etapa constrói o *subcorpus 2*, derivado do *subcorpus 1*, constituído de três Tabelas

com o objetivo de agrupar em categorias as unidades de significação básica ou temas e a frequência de suas ocorrências. Importa ressaltar que a palavra categoria não é de compreensão clara apesar de ser utilizada por muitos profissionais em práticas de pesquisa. Na perspectiva marxiana, a dimensão histórica da definição da palavra integra os movimentos vividos pela sociedade no movimento ontológico do ser. No plano do materialismo histórico-dialético as categorias manifestam totalidades parciais e só conseguem reconhecimento e compreensão científica quando visualizadas em totalidades mais abrangentes, impedindo a generalidade de considerações calcadas em aspectos singulares do ser, desvinculados da totalidade. As categorias podem, entretanto, possibilitar a análise partindo do singular ao universal, mediatizados pelo particular (SETÚBAL, 1999).

A etapa da construção do *subcorpus 2* partiu do esforço de agrupar as singularidades expressas nas unidades de significação básica em grades categoriais correspondentes a temas reconhecidos como universais na literatura que discute os aspectos relacionados às noções de pobreza, de assistência social, de participação e confiabilidade. Foram construídas três Tabelas denominadas Grupos de Categorias relativas aos eixos 1 (noções de pobreza); 2 (noções de assistência social); 3 (noções de participação e de confiabilidade) do roteiro de entrevistas com base nas unidades de significação básica elaboradas no *subcorpus 1*.

## Subcorpus 2 – Categorização

TABELA 4.39

### Grupos de categorias – Eixo I – Percepção de pobreza

(Continua)

SUBEIXOS	FALTA DE ACESSO AO CONSUMO	G	U	RELAÇÕES DE DESIGUALDADES	G	U	NATURALIZAÇÃO DO SOCIAL	G	U	PROVIDÊNCIA DIVINA	G	U
Caracterização	1. Falta material 2. Falta qualidade das coisas que tem	05 0	08 03	1. Falta de trabalho/emprego	03	04	1. Preguiça de trabalhar/ignorância	0	04	1. Pobreza espiritual	02	02
				2. Falta de educação/cultura/informação	02	03	2. Carência afetiva	01	0	2. Falta solidariedade/Amor ao próximo	0	04
				3. Falta de acesso à trabalho/educação/políticas públicas	04	03	3. Tem que existir p/sustentar o rico	0	01	3. Falta Deus	01	01
				4. Humilhação/discriminação/racismo	0	06	4. Falta higiene	0	01			
				5. Acabam envolvendo com drogas/roubo	0	02	5. Acomodação/medo da transformação	01	01			
				6. Falta de convívio social	01	0	6. Depende de gente pra ajudar	0	01			
				7. Falta de direitos	01	0						
				8. Dificuldade de acesso à Escola	0	02						
				9. Trabalha na infância	0	01						
				10. É usado pelo rico	0	01						
				11. Falta justiça criminal	0	02						
				12. Trabalha em qualquer circunstância	01	01						
				13. Falta lazer/saúde mental	02	0						



(Conclusão)

SUBEIXOS	FALTA DE ACESSO AO CONSUMO	RELAÇÕES DE DESIGUALDADES		NATURALIZAÇÃO DO SOCIAL		PROVIDÊNCIA DIVINA						
		G	U	G	U	G	U					
Como sair	1. Melhor salário	0	02	1. Emprego/trabalho	01	08	1. Acabar com as drogas	0	02	1. Amar o próximo como a ti mesmo	0	01
	2. Governo dar mais abrigo	0	02	2. Mais informação de projetos de emprego	0	01	2. Evitar ter filho antes de trabalhar	0	01	2. Rezar para o filho não se envolver com as drogas	0	01
	3. Alimentação básica para todos	0	02	3. Governo investir na qualidade da educação	0	02	3. Educar para mostrar que depende de cada um	03	0	3. Ter amor a Deus	0	01
	4. Abaixar o salário dos políticos	0	01	4. Política social de educação	04	02	4. Criar vontade de ter uma vida digna /luta	01	01	4. Orar	0	01
				5. Participação/processos coletivos	03	0	5. Ter um norte, um horizonte apontando	0	0	5. Ser humilde	0	01
				6. Conhecimento/informação	02	0	6. Acabar com a humanidade e começar tudo de novo	01	0	6. Governo ter temor a Deus	0	01
				7. Leis saírem do papel	01	0	7. Casamento/família	0	01			
				8. Mudança estrutural/política de Estado	01	0	8. Não tem jeito de acabar com a pobreza	0	01			
				9. Mudança de legislação	01	0	9. Tratar bem um ao outro.	0	01			
				10. Conscientizando	01	0						
				11. Acabar com o racismo								
				12. Escolher melhor os políticos, votar melhor	0	01						
				13. O povo não se vender por uma cesta básica	0	01						
				14. Governo prender deputados e senadores	0	01						
				15. Ter lei para punir os crimes de crianças e adolescentes	0	02						
				16. Boas leis trabalhistas como tinha Getúlio Vargas	0	04						
				17. Acabar com a desigualdade/distribuição de renda justa	0	01						
				18. Emprego para os adolescentes	0	01						
				19. Menos discriminação para se ter emprego	0	01						

TABELA 4.40

## Grupos de categorias – Eixo II – Percepção sobre a política de assistência social

(Continua)

SUBEIXOS	POLÍTICA DE DIREITO NA PERSPECTIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	G	U	ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	G	U	FILANTROPIA/ALÍVIO DA POBREZA	G	U	FAVOR	G	U
											G	U
O que é	1. Política de garantia de direitos 2. Política do todo (educação, saúde, emprego, dignidade) 3. Direito do cidadão, dever do Estado 4. Política pública de Seguridade Social 5. Avanço das políticas sociais	01	01	1. Assiste a família, detecta o problema, leva informação 2. Promoção 3. Melhora a vida da pessoa marginalizada 4. Orienta as pessoas 5. Dá conselho 6. Vai nas casas 7. Vê se os meninos estão indo à escola 8. Confere quem está precisando 9. Vai saber o que a comunidade está realmente precisando 10. Encaminha para o tratamento de saúde 11. Assiste a sociedade 12. Orienta onde que vai pegar as coisas 13. Recebe denúncia 14. Vê o que ta acontecendo com as pessoas 15. Lugar onde ajuda as pessoas que precisam 16. As pessoas não procuram porque não sabem 17. Trabalha na área de saúde 18. Não sabe	01	05	1. Substitui o mínimo de oxigênio 2. Supre necessidades 3. Tira o pobre da rua 4. Dá Bolsa Família/Cesta básica 5. Leva alimentação na creche e no asilo 6. Uma ajuda que o governo dá 7. Bolsa Escola/Bolsa Família	01	0	1. Uma caridade, um favor	0	01

(Continua)

SUBEIXOS	POLÍTICA DE DIREITO NA PERSPECTIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA			ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO			FILANTROPIA/ALÍVIO DA POBREZA			FAVOR		
		G	U		G	U		G	U		G	U
O que há de melhor	1. SUAS/CRAS	01	0	1. Atendimento à família	01	0	1. Já é uma ajuda esse projeto do Lula	0	01	1. Saber que há programa para ajudar o próximo, resgatar o bem 2. Não humilha as pessoas, mas, tem que conhecer alguém lá de dentro	01	0
	2. Intersetorialidade/ Continuidade do Bolsa Família	02	0	2. Trabalho com criança, adolescente e idoso	01	0	2. Dá cesta básica	0	01			
	3. Territorialidade	02	0	3. Dá assistência	0	01						
	4. O modelo descentralizado e participativo	01	0	4. Encaminha pra resolver o problema	0	01						
	5. SUAS – adesão			5. Quando consegue um assistente social pra visitar uma família	0	01						
	6. Acesso à informação do direito	01	0	6. Dá informação e atenção	0	01						
	7. Conselhos, repasse do recurso fundo a fundo	01	0	7. Ter alguém para conversar	0	01						
	8. CRAS no bairro	0	01									

(Conclusão)

SUBEIXOS	POLÍTICA DE DIREITO NA PERSPECTIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA			ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO			FILANTROPIA/ALÍVIO DA POBREZA			FAVOR			
		G	U		G	U		G	U		G	U	
Como melhorar	1. Capacitar pessoal para incorporar postura dos direitos 2. Trabalhar na rede socioassistencial 3. Motivar a participação do usuário 4. Combater o clientelismo via informação 5. Reivindicar política emancipatória – participação popular e informação. 6. Informar às pessoas o que é a assistência social 7. O governo não esperar chegar a hora das eleições pra fazer as coisas	01	0	1. Repassar os recursos para a pessoa dar o primeiro passo 2. Melhorar a administração – recursos técnicos e humanos 2. Oferecer inclusão produtiva 3. Formar cooperativa com tributos menores/geração de renda 4. Trabalhar a conscientização além da cesta básica 5. O governo dar oportunidade e não dar as coisas 6. Ter mais assistente social 7. Tirar o povo da rua 8. O governo dar emprego 9. Que a assistência social saísse da sala e tivesse mais acesso à pobreza 10. Diminuir as leis e aumentar o atendimento 11. Ter mais médicos nos postos pra ir na casa da gente 12. Aumentar a educação 13. Atender o povo melhor 14. Aconselhar e informar os adolescentes	01	0	1. Aumentar a ajuda 2. Não precisa melhorar	0	02				
		01	0		01	0		0	01				
		01	0		01	01							
		01	0		01	0							
		01	0		0	02							
		01	0		0	02							
		0	03		0	01							
		0	01		0	03							
					0	01							
					0	01							
					0	02							
					0	01							
					0	01							
					0	01							

TABELA 4.41

## Grupos de categorias – Eixo III e IV – Percepção sobre a participação e a confiabilidade

SUBEIXOS	CULTURA POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO	CULTURA POLÍTICA DE SUJEIÇÃO		CULTURA POLÍTICA DE RELIGIOSIDADE		G	U		
		G	U	G	U				
O que é participação	Direito. Debate, decisão, disputa. Informação/formação. Ter opinião. Trabalhar em função da comunidade.	06	0	Estar presente, ouvir e falar. Pensar nos outros. Convívio.	03	0			
				Ganhar melhoria. Receber ensinamento. Ouvir e ser ouvida. Fazer reunião.	0	11			
Os lugares da participação	OP, Conselhos, Comissões locais de saúde, associação de moradores, ações no CRAS, câmara e eleições.	23	12	Onde interessa. Onde recebe benefício material. Jogos de futebol, quadrilha, AAA	02	06	Grupos de Igreja	05	07
	Escola	02	07	ONGs	02	0			
				Onde tem violência e roubo	0	1			
Os lugares de confiança	Instituições públicas, assistência social, câmara dos vereadores.	04	08	Usuários da assistência, pobres, entidades prestadoras de serviços sociais, ONGs, família, instituições filantrópicas, amigos, vizinhos.	12	12	Representantes de instituição religiosa	05	12
Os lugares de desconfiança	Pessoas que querem levar vantagem	01		Políticos, polícia, sindicatos, partidos políticos, governos.	14	18			
	Entidades que utilizam recurso público para interesse privado	01		Empresariado	01	0			
				ONGs, advogados, colegas de trabalho, família, marido, ser humano, vizinhos	01	07			

A segunda fase do tratamento dos resultados refere-se à interpretação do material relacionando as categorias aos recortes mais significativos dos depoimentos dos sujeitos da pesquisa. Na perspectiva da hermenêutica de profundidade de Thompson (1995), a interpretação é, ao mesmo tempo uma reinterpretação, uma vez que o pesquisador interpreta a interpretação dos gestores e dos usuários da política de assistência social. Essa fase será desenvolvida no capítulo seguinte, correspondendo, portanto, à terceira fase da hermenêutica de profundidade.

## **5 INTERPRETAÇÃO/REINTERPRETAÇÃO DAS FALAS DOS SUJEITOS DA PESQUISA – Terceira fase da hermenêutica de profundidade**

Esta parte do trabalho refere-se à terceira fase do referencial metodológico da hermenêutica de profundidade de Thompson (1995), denominada interpretação/reinterpretação, e refere-se, também, à segunda etapa da terceira fase do tratamento dos resultados da análise de conteúdo. Busca-se construir, de modo crítico, possíveis significados como complementos necessários à análise dos resultados da pesquisa. O esforço de aproximar o conhecimento às diferentes percepções da pobreza, da política de assistência social, da participação e da confiabilidade destaca para o pesquisador o desafio de problematizar, simultaneamente a compreensão, a interpretação e a reinterpretção, sendo, pois, o objeto da investigação um território pré-interpretado por gestores e usuários da assistência social.

O objetivo com este capítulo é relacionar as diferentes percepções ao quadro teórico da relação entre tutela e cidadania, com base na análise das falas dos gestores e dos usuários da política de assistência. O eixo referencial para as interpretações das falas é constituído de duas matrizes: a que vincula o problema à análise do indivíduo, conformando uma tendência à lógica da tutela, e a que vincula o problema à análise da estrutura, conformando uma tendência à lógica da cidadania.

Os itens seguintes que organizam este capítulo correspondem às análises dos depoimentos orientados pelas perguntas do roteiro que foi utilizado tanto para as entrevistas com os gestores como para os debates em grupos focais com os usuários. Inicialmente, são apresentadas as categorias de análise elaboradas na segunda fase da análise de conteúdo para cada grupo de perguntas. Em seguida, em dois blocos, estão organizadas as interpretações dos depoimentos, sendo o primeiro o dos gestores e o segundo, o dos usuários. Notas conclusivas foram elaboradas ao final de cada item com o objetivo de facilitar a compreensão do leitor, bem como o desenvolvimento da conclusão final da pesquisa.

## 5.1 Sobre as noções de pobreza

A interpretação das falas dos gestores e dos usuários da assistência social sobre a pobreza realizou-se, como previsto na metodologia da pesquisa, com base no eixo indivíduo/estrutura e nas quatro categorias de análise: 1) *falta de acesso ao consumo*; 2) *relações de desigualdades*; 3) *naturalização do social*; e 4) *providência divina*. Observou-se que a maior parte das falas aponta para a percepção da pobreza com ênfase no indivíduo, outra significativa parte aponta para a percepção da pobreza com ênfase na estrutura da sociedade e outra parte, também significativa, aponta para uma percepção de pobreza que convive com as duas referências: a do indivíduo e a da estrutura.

Dialeticamente, as categorias são construídas pelo pensamento para se apropriar da realidade, transformando-se em realidade pensada, em concreto pensado (MARX: 1989). Nessa perspectiva, as categorias construídas ao longo da história e nas contradições sociais nos levam a ver que a pobreza não é vista de forma unânime, seja culpabilizando os pobres, seja naturalizando a pobreza, seja naturalizando o próprio destino como ordem divina,<sup>29</sup> seja vinculando o problema à relação contraditória entre os movimentos orgânicos da estrutura econômica e a conjuntura política.

As categorias construídas no *subcorpus 2* revelam diferentes percepções sobre a pobreza, contextualizadas na relação contraditória entre a tutela e a cidadania. De um lado, os movimentos orgânicos da estrutura econômica, representados pelas classes e grupos definidos na relação de forças constituintes da hegemonia do capital, conformam uma visão de mundo e de legitimação do mundo fundada em valores e percepções que naturalizam o social e desvinculam o problema da pobreza da esfera econômica e política, bem como o da proteção social pública como direito, tendendo, desse modo, à legitimação da forma tutelar no tratamento da pobreza. De outro lado, de modo articulado e complementar ao movimento das formas tutelares,

---

<sup>29</sup> Sobre a categorização dos pobres, cf. FALEIROS, 1999.

há um contramovimento organizado por segmentos sociais que expressam valores e comportamentos que tendem à legitimação da forma de cidadania, identificada com a defesa da assistência social pública como direito.

A falta, elemento inscrito em diferentes noções de pobreza, tem como referência a ordem e não a necessidade. A ordem estabelecida forma-se pelo modelo de consumo dominante, mas também refere-se ao conceito de necessidade que é socialmente estabelecida. Segundo Faleiros (1995, p. 25), "as necessidades são uma práxis social, determinada, ao mesmo tempo, pelas exigências da produção e pela luta de classes nas diferentes frentes", contrapondo-se à concepção naturalista da sociedade que considera haver "uma natureza humana, independente da sociedade e em função da qual as organizações econômicas, sociais e políticas estariam estabelecidas" (FALEIROS, 1995, p. 26). Sobre o conceito de necessidade, referenciada nos estudos de Doyal e Gough, Pereira (2002) desenvolve o seguinte:

A chave da distinção entre necessidades básicas e as demais categorias mencionadas repousa num dado fundamental que confere às necessidades básicas (e somente a elas) uma implicação particular: a ocorrência de *sérios prejuízos* à vida material dos homens e à atuação destes como *sujeitos* (informados e críticos), caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas. (PEREIRA, 2002, p. 67).

A autora aprofunda o conceito de necessidade desenvolvendo a seguinte explicação para o termo *sérios prejuízos*:

[...] 'sérios prejuízos' diferem substancialmente dos efeitos variados e relativos produzidos pela falta de satisfação de preferências, aspirações, compulsões e desejos. A não satisfação de uma preferência, por exemplo, pode causar sofrimentos e criar eventualmente prejuízos materiais ou psicológicos. Mas isso não impedirá o agente da preferência não atendida de viver e participar como sujeito na sociedade. Ademais, tais sofrimentos afetam especificamente o portador de preferência, produzindo impactos em cada indivíduo que a apresenta, e que revela o seu caráter relativo e particularista. (PEREIRA, 2002, p. 68)

Uma das categorias de análise criadas para a interpretação das falas dos sujeitos da pesquisa é a da pobreza como *falta de acesso ao consumo*, como exclusão pela

negação da satisfação das necessidades básicas para a atuação dos *sujeitos* informados e críticos e pela exposição à ocorrência de "sérios prejuízos" na vida material e política.

A categoria que identifica a percepção da pobreza com a *falta de acesso ao consumo* é realçada pela falta dos bens materiais como alimento, moradia, vestimenta e outros utensílios considerados de primeira necessidade. Os pobres, nessa perspectiva, são caracterizados pelos critérios dos níveis de renda, podendo ser classificados como miseráveis ou indigentes aqueles que não conseguem, por meio do trabalho, ter acesso a determinado tipo de consumo capaz de suprir suas necessidades. Esses pobres, identificados pelo critério da falta dos bens materiais considerados básicos, constituem um contingente de usuários de políticas públicas neles focalizadas, como é o caso dos programas de transferência de renda, de projetos de distribuição de alimentos, projetos habitacionais e outros que objetivam suprir a falta ao consumo básico, pois, ainda que se busque incorporar o caráter preventivo, os critérios de elegibilidade para a inserção nesses tipos de programas e projetos referenciam-se pela medida da renda *per capita* familiar.

A identificação da pobreza com *relações de desigualdade* leva em conta a falta de acesso a bens materiais e imateriais, necessários à integração do indivíduo em sociedade. Inclui a dimensão quantitativa e qualitativa da falta material e considera as relações comparativas entre riqueza e pobreza. Faz referência à posição relativa dos segmentos pobres entre si e entre os segmentos não pobres da sociedade. Focaliza a incapacidade do sujeito de inserir-se nos processos por meio dos quais ele próprio cria e recria os seus canais de acesso ao consumo e à rede de serviços necessários ao sustento de suas necessidades materiais e de convívio social. Exemplifica essa noção a questão da qualidade da educação pública e as condições de acesso que é oferecida à grande maioria, bem como as condições de acesso ao trabalho e à geração de renda.

Como categoria de análise para esta pesquisa, a percepção de pobreza identificada com as *relações de desigualdade* inclui três dimensões articuladas e

complementares: 1) a desigualdade de poder, levando em conta os processos de formação e de informação sobre os direitos sociais e as formas de acesso a eles; 2) a desigualdade de apropriação da riqueza material construída em sociedade, levando em conta os mecanismos econômicos que a engendram e os processos políticos que a legitimam; e 3) a discriminação, considerando as formas subjetivas e intersubjetivas de exclusão dos espaços de trabalho e de sociabilidade, conformando um contingente de pessoas, segundo Castells (1998) "desafiliadas" da sociedade.<sup>30</sup>

A percepção de pobreza identificada com as *relações de desigualdade* inclui também a dimensão subjetiva da pobreza, expressa por sentimentos agregados à condição da pobreza e ao lugar do pobre nas relações sociais cotidianas, como é o caso do sentimento de humilhação e de rejeição. Nessa perspectiva, os pobres são usuários de políticas sociais que objetivam o fortalecimento dos vínculos sociais e familiares, a melhoria das condições de inserção no mercado de trabalho e de geração de renda, bem como o incentivo à participação nos processos decisórios de planejamento, execução e avaliação das políticas sociais, sem, entretanto, excluir o reconhecimento da importância de prover os mínimos materiais necessários em momentos emergenciais. Exemplificam esse tipo de atendimento os programas de transferência de renda e de bens materiais articulados a redes de atendimento socioassistenciais de bases local e territorial. Os critérios de elegibilidade para a inserção nesses tipos de programas e projetos podem se referenciar ou não pela falta de acesso ao consumo, medida pela renda *per capita* familiar. Essa percepção de pobreza identificada com *relações de desigualdade* distingue-se da percepção da pobreza identificada com a *falta de acesso ao consumo*, pois associa a percepção da pobreza à falta de bens materiais e imateriais, como é o caso do acesso aos espaços de sociabilidade, sobretudo aqueles que instituem os canais de acesso ao mundo do trabalho. Em ambas as percepções, a ausência do trabalho é uma referência para se perceber a pobreza, entretanto pode haver em uma e em outra a

---

<sup>30</sup> Exclusão e desafiliação social são, segundo Castel (1998), o efeito de uma tripla vertente que vem incidindo nos países ocidentais dominados pela mundialização: a) a degradação das garantias de emprego; b) a precarização que faz com que os acordos intergrupais sejam mais difíceis, implicando num individualismo negativo, e; c) o descobrimento dos inúteis-normais, os sujeitos que não são integrados.

dupla percepção sobre os processos por meio dos quais a exclusão ao mundo do trabalho se impõe, seja pela naturalização da ordem econômica e política, seja pela percepção de que os movimentos orgânicos da estrutura econômica se articulam com os elementos da conjuntura política. Pode-se identificar, portanto, na tendência da percepção da pobreza como *falta de acesso ao consumo* e também na tendência da percepção da pobreza como *relações de desigualdade*, a possibilidade das formas de legitimação da *tutela* bem como do reconhecimento da assistência social como direito de *cidadania*.

A percepção de pobreza identificada com a *naturalização do social* considera funcional a existência dos pobres, uma vez que, sem eles, a sociedade não se estruturaria na relação "natural" riqueza/pobreza. Há nessa noção a influência do pensamento liberal, sobretudo da vertente smithiana sobre a mão invisível do mercado, auto-sustentável e reguladora do Estado e da sociedade. Malthus (1777), em sua obra *Ensayo sobre el principio de la población*, significativamente lembrada por Ricardo, Keynes e os principais teóricos economistas do final do século XVIII e início do século XIX na Inglaterra, argumentou que a diferença entre as classes sociais era inevitável, portanto, o sofrimento seria destino da grande maioria das pessoas. Seguiu Malthus argumentando que a melhoria do padrão de vida das pessoas não modificaria a questão da desigualdade, pois, havendo melhores condições de vida, haveria aumento da população, o que contribuiria, naturalmente, para a ampliação da diferença entre as classes. Malthus (1777, p. 308) desenvolveu dois argumentos contra os *sistemas igualitários* propostos por Wallace, Condorcet e Godwin, apresentados em sua obra da seguinte maneira:

*De los dos argumentos decisivos en contra de tales sistemas, uno se cifra en lo inapropiado que es un estado de igualdad, tanto desde el punto de vista teórico como desde el de la experiencia, para producir aquellos estímulos al esfuerzo que son los únicos que pueden vencer la natural indolencia del hombre, e impulsarle a cultivar en debida forma la tierra y a fabricar los artículos que aumentan el bien-estar y la comodidad y que son necesarios para la felicidad.*

*El otro argumento se basa en la inevitable y necesaria pobreza e miseria que tienen que ser el resultado, a corto plazo, de todo sistema igualitario por efecto de la reconocida tendencia de la raza humana a aumentar más aprisa que los medios de subsistencia, a*

*menos que se impida ese aumento por medios más crueles que aquellos que son la consecuencia de las leyes de la propiedad privada, y por la obligación moral impuesta a cada hombre por los mandamientos de Dios Y por la Naturaleza, de sostener a sus propios hijos.*

Essa percepção da naturalização do social descarta a perspectiva histórica do modo de produção capitalista e o surgimento da questão social no período da industrialização, revelando a crença de que o modo como a sociedade se organiza é natural e necessário. Nesse contexto, a compreensão sobre a pobreza foi desenvolvida com base em argumentos originados das leis da natureza, ilustrada por Townsend no final do século XVIII (POLANYI, 2000), ao abordar a sociedade humana do ponto de vista animal e desviando-se dos fundamentos do governo.<sup>31</sup>

A vertente liberal com seu traço de *naturalização do social* tem uma forte influência na formação da ideologia que sustenta a percepção sobre a pobreza e a questão social no Brasil. Na sociedade brasileira, os principais condicionantes que subjazem a inscrição da problematização do social no discurso e na agenda das classes dominantes podem ser assim identificados: 1) sob a ótica dos interesses das alianças dos coronéis na Primeira República; 2) sob a forte influência do positivismo de Augusto Comte na legislação social da década de 1930; 3) no caráter clientelista e populista impresso no modelo getulista de governo; 4) na cultura do nacionalismo e na influência da teoria malthusiana no período da ditadura militar; 5) na continuidade dos traços clientelistas e populistas das políticas sociais da década de 1980, não obstante o início da redemocratização e o fim da ditadura militar; e 6) na hegemonia neoliberal do capitalismo global que se implementou no Brasil a partir da década de 1990. Esses condicionantes políticos, articulados aos movimentos orgânicos da estrutura do modelo econômico que se implementou no Brasil a partir do período da industrialização até os dias atuais, convivendo com os períodos de

---

<sup>31</sup> Enquanto Hobbes argumentava sobre a necessidade de um governo ou um *déspota* porque os homens eram *como* animais, Townsend insistia que os homens eram *verdadeiramente* animais, tomando como exemplo o teorema das cabras e dos cães para argumentar que a fome de um lado e a escassez de alimentos de outro movimentavam uma cadeia natural de equilíbrio, só havendo, desse modo, a necessidade de um mínimo de governo. Uma sociedade livre podia ser vista como se consistisse de proprietários e trabalhadores, sendo os últimos em quantidade limitada pela quantidade de alimento, e a fome os incitaria ao trabalho. (POLANYI, 2000)

democratização (1945 a 1964) e de redemocratização (a partir de 1985) sobrepõem os princípios do liberalismo econômico aos da proteção social como direito. (FREITAS, 2006)

A percepção da pobreza orientada pela *naturalização do social* tende ao não-reconhecimento das políticas sociais como direito do cidadão e, do mesmo modo, ao não-reconhecimento da instância política, o Estado, como uma das esferas vitais da sociedade, responsável e provedora do bem-estar social e reguladora da esfera econômica, o mercado. Nessa perspectiva, os pobres são usuários de políticas sociais identificadas como prática de filantropia ou benemerência, de modo descontínuo e desarticulado das redes de participação locais e territoriais, onde as formas de negação da cidadania têm maior destaque, pois seguem nutrindo os processos de legitimação das práticas assistencialistas tutelares.

A noção que identifica a pobreza como *providência divina* tem uma forte influência da *naturalização do social* e se caracteriza pela proeminência de traços do que Chauí (1994) denominou "messianismo dos dominados" no Brasil, como forma de expressão política popular sustentada na convicção de que Deus é a fonte e a origem do poder político,<sup>32</sup> ao lado da ideologia populista dos dominantes. Um dos traços do populismo definido pela autora é de significativa importância para a compreensão da noção da pobreza identificada com a *providência divina*, a saber: a noção do Estado como um poder pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor, sem mediações políticas e nem mediações sociais para que o poder se exerça. Há, também, a tendência à negação da pobreza sob o argumento da riqueza espiritual existente no contraste da relação riqueza/pobreza, apontando para um certo conformismo ou aceitação da condição de pobre sob o argumento da riqueza espiritual, manifesta como uma distinção ou *status* da condição da pobreza, pois, de caráter divino e virtuoso. Nessa perspectiva, os pobres são destinatários de práticas

---

<sup>32</sup> Marilena Chauí (1994) insere, no campo político, a discussão de um mito fundador constituinte da raiz da matriz teológico-política do populismo dos dominantes e do messianismo dos dominados no Brasil.

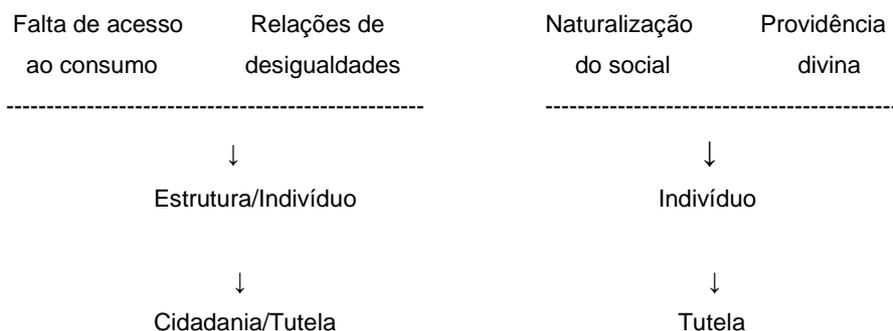
de benesse e de caridade, como formas da *regulação do favor*,<sup>33</sup> reafirmando a tendência do caráter tutelar da assistência social, na maioria das vezes sob o signo de categorias originadas das relações de interesses na esfera do mercado, tais como público não-estatal, setor não lucrativo e a concessão do título de utilidade pública para instituições que trabalham com os considerados inúteis para a produção. (MESTRINER, 2005)

Observando as falas dos entrevistados, nota-se que essas diferentes percepções se manifestam, na maioria das vezes, de modo concomitante, entretanto, com tendências ora mais identificadas com uma ou mais de uma percepção, havendo ainda a possibilidade de serem identificadas outras visões que não estariam, necessariamente, vinculadas às quatro categorias delineadas sobre a pobreza nas fases anteriores da análise de conteúdo.

Uma das tendências identificadas até o momento é a presença das formas tutelares na percepção de gestores e usuários que vinculam a pobreza tanto à *naturalização do social* como à *providência divina*, realçando o problema sobre o indivíduo, descontextualizando-o das relações e das condições sociais. De outro modo, os que vinculam a pobreza à *falta de acesso ao consumo* ou à *relações de desigualdade* apontam para as duas direções – para as formas tutelares que concentram o problema no indivíduo e para as formas de cidadania que concentram o problema na estrutura social. Essas tendências podem ser ilustradas no organograma seguinte:

---

<sup>33</sup> Termo utilizado por Mestriner (2005) para expressar o sentido da caridade e da benemerência atribuído pela igreja católica ao termo filantropia.



**ORGANOGRAMA 5.1 – Relação das categorias de análise sobre as noções da pobreza com as formas de tutela e de cidadania**

A pobreza percebida como *falta de acesso ao consumo* e como *relações de desigualdades*, pode apontar tanto para a referência da estrutura como para a referência do indivíduo, dependendo do modo como se desenvolvem os discursos, mesclando as formas de cidadania com as formas tutelares de percepções da pobreza. As falas que aproximam a percepção da pobreza às categorias *naturalização do social* e *providência divina* apontam para a referência individual na elaboração dos depoimentos, identificando-se com as formas tutelares nos discursos sobre a pobreza.

### **5.1.1 O significado da pobreza**

Para coletar impressões sobre o significado da pobreza, a pergunta de referência foi: "O que é a pobreza?". Em todos os casos de entrevistas com os gestores e de debates nos grupos focais com usuários, o entrevistador e o debatedor dos grupos acrescentou à pergunta de referência a seguinte: "Se fosse preciso você explicar para alguém o que é a pobreza, como é que você explicaria?". A seguir, dois blocos organizam as falas dos gestores e dos usuários da política de assistência social.

### 5.1.1.1 Bloco 1 – Gestores

O gestor E1 refere-se à falta vinculada a "condições", remetendo a uma percepção de pobreza identificada na *estrutura* da sociedade. Cita a falta de *condições* de acesso aos bens materiais como moradia e alimentação, realçando a importância de investir em políticas sociais básicas (educação e saúde) para garantir melhores condições de sociabilidades, como cultura, lazer e *convivência* comunitária. Segue o depoimento:

*A primeira coisa que vem, num primeiro momento é mesmo a questão da **falta de condições materiais**, é a pessoa não ter condições de sobrevivência, a manutenção da sobrevivência individual e de sua família, das **condições** de ta garantindo pra família **condições** de **moradia**, de **alimentação**, mas eu acho que também ela é [...] acho importante que a gente amplie a condição de **educação**, de **saúde**, acho que [...] de políticas básicas que a gente tem que ter garantidas mesmo a cada indivíduo, de **cultura**, de **lazer**. E acho que nesse sentido o que a gente tem percebido aqui também muito é a questão da possibilidade de **convivência** dentro da sua comunidade, mínimas condições [...]. Eu acho que, pra mim essa é [...] a ausência disso é que é a pobreza. (E1)*

O gestor seguinte enfatiza o problema da pobreza relacionado à estrutura da sociedade, destacando a identificação da falta material com a falta de acesso aos serviços públicos, com a estrutura de organização da sociedade e com a falta de emprego. À pergunta sobre "o que é a pobreza", responde o gestor:

*Pobreza é um reflexo, na minha opinião, da forma, da maneira como a sociedade brasileira está organizada. **Falta de acesso à casa**, falta de acesso **a bens e serviços**, falta de acesso a **serviços públicos**, à **emprego**, enfim, tem a ver mesmo com a **maneira estrutural** como a gente ta organizado socialmente. Pobreza é a falta de acesso a esse conjunto de bens e conjunto de serviços socialmente produzidos. (E6)*

Nos discursos dos gestores citados (E1 e E6), o destaque da falta relacionada às *condições* e à *estrutura* da organização social aponta para uma percepção de pobreza que se aproxima da categoria *relações de desigualdades*.

Em contraposição a esses, os gestores E3 e E4 se referem à falta vinculada à *pessoa*, remetendo a uma percepção de pobreza que coloca em destaque o *indivíduo*, e não as relações sociais nas quais ele se insere. Importa observar que nestes depoimentos, bem como nos anteriores, é realçada a falta de emprego e de geração de renda. A referência à falta de acesso à educação e ao conhecimento pode estar relacionada tanto à exclusão do indivíduo do mercado de trabalho como à fragilização dos vínculos familiares decorrente da ausência de diálogo. Os gestores E3 e E4 apontam para uma percepção da pobreza mais aproximada da categoria *falta de acesso ao consumo*. Enquanto um se refere à falta de comida, de casa e de emprego da *pessoa*, o segundo aponta para a falta do básico para a subsistência relacionada à falta de emprego e de geração de renda. Seguem as citações:

*Eu trataria a pobreza como uma **vulnerabilidade** muito grande que a **pessoa** poderia ter. Então não é só a **falta de comida, de casa, de emprego**, sabe? Eu acho que é o **acesso à educação**, uma educação de qualidade, não é qualquer educação, não é só ir à escola. É a **falta de conhecimento**, o que leva as pessoas muitas vezes a **falta de diálogo**, né? E isso começa dentro da própria família, então eu defino a pobreza dessa forma. (E3)*

*Pobreza, pra mim, é aquela **pessoa** que não tem condição de ter o necessário, o básico, pelo menos pra sua **subsistência**. Outra questão que eu acho também é não ter o **emprego, trabalho, como ter e como gerar sua renda**. (E4)*

Em outra citação realça-se a pobreza vinculada a uma combinação de duas categorias de análise: a *falta de acesso ao consumo*, associada diretamente à falta de emprego e à falta de coisas materiais e à *providência divina*, como a pobreza espiritual da carência de informações. Nesse discurso, a falta de emprego é também mencionada. À pergunta sobre "o que é a pobreza", responde o gestor:

*Ah, eu diria que é uma ausência quase que absoluta de **coisas materiais**, né? Eh... se você for olhar pra outro lado da pobreza, tem a **pobreza espiritual**, a **carência de informações**, né? Nossa, isso é tão amplo... Olha, de uma forma bem crua, **pela questão material mesmo**. Né? Pela questão material. Eh... moradia, roupa, alimento, a pobreza é vista muito dessa forma. **Falta de emprego**, não é? (E7)*

Outra fala de gestor demonstra uma percepção da pobreza identificada, ao mesmo tempo, com a *naturalização do social* e com a *providência divina*. Quando lhe foi solicitada a explicação sobre "o que é a pobreza", respondeu:

*Eu falo que tem a pobreza no **sentido espiritual**, pra mim. Aquelas **pessoas** pobres de espírito e tem a relacionada ao **poder aquisitivo**, são pessoas que não tem os **recursos financeiros** adequados para a sua sobrevivência, é a pobreza mesmo, não tem um **trabalho** para ter um tipo de vida e tem esse outro lado que eu falei que **é espiritual**, que é como se fosse [...] **a pessoa ter um vazio dentro de si**. Ela pode ter tudo mas no entanto ela [...] **esse vazio ela não pode**, não tem nada a oferecer, **não tem uma coisa assim boa em relação ao outro**, eu vejo nesse sentido. (E2)*

Na fala do gestor acima citado, a pessoa é a referência da pobreza, alvo natural das determinações da espiritualidade, portadora de *um vazio* e sem condições de oferecer *uma coisa boa em relação ao outro*. A falta de trabalho e de recursos financeiros parece estar vinculada à responsabilidade individual, apontando para uma percepção de pobreza que combina a falta material com a falta espiritual.

O gestor E5, ao responder à pergunta "O que é a pobreza", realça uma aproximação à categoria *falta de acesso ao consumo*, com nuances da categoria *relações de desigualdades*. Percebe dificuldade no que se refere à garantia de direitos e de acesso ao trabalho, apontando, ao mesmo tempo, para a dimensão do indivíduo, quando se refere à *questão socioeconômica da pessoa*, e da estrutura, quando se refere à dificuldade da *situação* e da ausência da *garantia de direitos*:

*Eu penso a pobreza financeira, mesmo. A questão sócio-econômica dessa **pessoa**, a primeira percepção é essa. Quando você fala assim pobreza é **essa carência de recursos financeiros**. É carência de, quando ela está sem condições mesmo, de subsistência mesmo, de **não estar tendo acesso ao trabalho**, de estar assim de pobreza, de estar **sem a garantia dos direitos** mesmo, de estar numa **situação difícil**. (E5)*

No depoimento seguinte, segue exemplificação de outro quadro de combinação de categorias com as quais se identificam a percepção da pobreza. Quando perguntado sobre "o que é a pobreza", responde o gestor:

*Eu explicaria que seria uma **pessoa** ou uma **família** que não tem **condições de sobrevivência**, né? Não tem **condições de moradia, alimentação** que vai nutri-lo para poder procurar um **trabalho**, pra buscar recursos de projeto de vida, de **estudar**, de levantar. Não é só, né? Existe o **pobre de saúde mental**, eu acho **pobre quem não é religioso**, não tem uma **fé**. Eu acho pobre quem não consegue, não tem **condição** de ta avaliando e analisando a própria situação de vida que ta saindo dele. Eu acho pobre **quem tem vício, doenças**. (E9)*

Pode-se observar, na fala do gestor E9, a identificação da pobreza com a ausência de um projeto de vida (por meio de um estudo que o leve ao trabalho e do gozo da saúde mental), ao vício ou a algo que desvia ou obstrui o caminho da condição de vida não pobre, apontando, desse modo, para uma tendência à responsabilização do indivíduo, aproximada à percepção da *naturalização do social*. A percepção da pobreza como *providência divina* é também observada quando o gestor cita a ausência de religião e de fé. Em suma, a fala do gestor E9 vincula a percepção da pobreza ao indivíduo, contudo, apresentando nuance de percepção da pobreza vinculada à estrutura social quando se refere à falta de *condições* de alimentação e de moradia para *procurar trabalho*, o que não deixa de apontar para uma percepção da pobreza também vinculada a *relações de desigualdades*.

Ainda outro tipo de combinação aparece no depoimento do gestor E8, destacando a categoria *relações de desigualdade* e a categoria *naturalização do social*. O gestor E8 realça a relação da pobreza à falta de oportunidade de educação na perspectiva da instrução necessária para a dinâmica mercadológica da produção e do consumo, como se pode observar em partes de seu depoimento, quando respondeu à pergunta "O que é a pobreza":

*A pobreza é na minha visão, a **falta de oportunidades para determinadas fatias da população**. Por exemplo, o **acesso à escola**, à educação. Isso vem acentuando o problema dessas **desigualdades**, de divisão de renda, em geral esses bolsões de miséria que a gente tem hoje, né? Então, isso eu acho que isso tende a acentuar a pobreza. Se você não diminuir o número de pobreza não vai ter quem vai consumir, porque como consumir? Não adianta, você não vai, **não adianta produzir porque você não tem pra quem vender**. (E8)*

No depoimento do gestor E8 observa-se a referência à ausência de oportunidades para *determinadas fatias da população* e ao problema da *desigualdade* de distribuição de renda, parecendo tender para uma percepção da pobreza vinculada à *relações de desigualdades*. Entretanto, o gestor conclui o seu depoimento realçando o problema mercadológico condicionado aos *bolsões de miséria que a gente tem hoje*. Essa conclusão aponta para uma percepção constituída do mais conhecido laivo liberal, o da naturalização da centralidade do mercado e da precedência do econômico ao social. A categoria que mais se aproxima para a análise, nesse contexto, é a *naturalização do social*. A ênfase colocada no problema da pobreza é o de sua determinação em distorções no movimento natural do mercado, por meio do desequilíbrio das relações de consumo, pois, segundo o gestor, *não adianta produzir porque você não tem pra quem vender*.

O gestor E10 realça a importância dos processos de conhecimento e participação local nos Conselhos e Conferências de políticas públicas como alternativa para a saída da pobreza, ao mesmo tempo em que vincula a origem da pobreza ao processo de exclusão como consequência de duas tendências: uma que associa as condições das políticas sociais e econômicas do município às condições de luta pelos direitos da população local, reconhecendo a importância dos processos de organização coletiva, e outra, relacionada ao processo natural, cristão, no qual seja possível que a pessoa pobre se acostume com a pobreza. Segue a fala do gestor, quando perguntado sobre "o que é a pobreza":

*A pobreza se forma com o **processo de exclusão**. A pobreza vem de um processo relacionado às condições políticas, principalmente **políticas sociais e econômicas do município**, vem também de um processo de falta de politização da população local e tem também um aspecto que se chama luta pelos direitos. [...] A pobreza pode estar relacionada também a uma questão de **pobreza da pessoa**, do ser humano também [...] **ela se acostuma** também com esse processo de pobreza, de exclusão. Ela não luta pelos direitos, ela luta por algo imediato, imediatista. (E10)*

O gestor E10 combina a percepção da pobreza vinculada tanto à estrutura social, relacionando-a aos processos de exclusão e às políticas do município, como ao indivíduo e à sua responsabilidade, relacionando a questão da pobreza à *pessoa e*

ao *costume* individual para com os processos de exclusão. As duas categorias de análise que mais se aproximam na fala desse gestor é a *relação de desigualdades*, considerando a vinculação da pobreza à dimensões da estrutura social e a *naturalização do social*, considerando a vinculação da pobreza à responsabilidade individual e ao *costume de não lutar pelos direitos*.

#### 5.1.1.2 Bloco 2 – Usuários

Quando colocado em debate nos grupos focais constituídos de usuários da assistência social a pergunta "o que é a pobreza", os depoimentos apontam para diferentes percepções.

Ao vincular a falta às *condições*, parece apontar para uma percepção da pobreza vinculada à estrutura da sociedade, aproximando-se, para fins de análise, da categoria *relações de desigualdade*, como se pode observar na citação:

*Um*s crianças que não tem **condições** pra ter um **estudo**, uma **boa condição**, não ter **alimentação** (GF5-1)

Seguem-se outros recortes de falas que ilustram os depoimentos dos usuários quando lhes foi solicitada a explicação sobre "o que é e pobreza":

*É* de baixa condição **salarial** (GF2-2)

*Mora* na rua, **não tem casa** pra morar (GF2-3)

**Não tem casa** própria (GF9-2)

**Não ter nada** em casa (GF9-3)

Sem **emprego** (GF9-6)

*Tem* que **pagar aluguel** (GF9-5)

*Vive* nas ruas, não tem **emprego**. (GF9-7)

Nos grupos GF2 e GF9, a definição da pobreza apontou para uma relação direta com a falta material, destacando-se a falta de alimento, de moradia e de emprego. Nas falas dos usuários sem sinais de vinculação da pobreza à estrutura social, a pobreza identificada com a falta material pode apontar para a *falta de acesso ao consumo*.

Em outros grupos, o depoimento da falta material trouxe nuances de sentimento e percepções de pobreza vinculada à falta material com ênfase no indivíduo. Afirmaram os usuários sobre a definição da pobreza:

*Desemprego, falta de alimentação, as coisa muito difícil.* (GF6-5)

*Passar fome, morar debaixo dum viaduto, sem ter lugar pra dormir, não ter abrigo.* (GF6-1)

*Uma pessoa abandonada, aquele que se entregou totalmente, não consegue se [...] ativar assim [...] tem que levanta daqui, é [...] o mendigo de rua, ele é pobre de tudo. Ali se tive cumida ele come, se num tive ele num come [...] muitos roubam, isso pra mim, acho que é pobreza. Pobreza é, igual eu falei com ce: tem muitos que é falta de espírito, porque num consegue levanta. Porque eu conheço gente assim, que senta e espera tudo cair do céu. Já tem outros que busca emprego, busca dignidade, já busca alguma posição e consegue.* (GF6-3)

A falta da alimentação como definição da pobreza aparece associada à percepção da convivência com a dificuldade de conseguir coisas, sugerindo que pode não faltar tudo, mas convive-se com a *dificuldade* de conseguir os bens materiais necessários para a sobrevivência. Há a idéia de que o abandono em que se encontram os *mendigos de rua* seja a causa da extrema falta material e, ao mesmo tempo, a consequência da *falta de espírito*, revelando a idéia de que há uma fraqueza que impede o pobre de reagir para sair daquela condição de extrema pobreza, de permanecer na condição passiva, pois *senta e espera tudo cair do céu*. Segue, também, a idéia de que quem procura o emprego tem a dignidade. Observa-se no conjunto das falas desse grupo de usuários a identificação da pobreza com a *providência divina*, considerando que há pobres provenientes da *falta de espírito*, e com a *falta de acesso ao consumo*. Pode-se identificar, também, a tendência à

*naturalização do social*, pois atribui-se a responsabilidade da pobreza ao próprio pobre, uma vez que há o que *senta e espera* e o que *busca emprego e dignidade*.

O sentimento de dependência e de desafeto da sociedade é manifesto pelos usuários na definição sobre a pobreza. A *identificação da pobreza com a falta de amor* contém uma vertente moral, julgadora do comportamento das pessoas em relação aos mais necessitados. Na mesma perspectiva, a dependência de *gente pra ajudar* coloca o problema da pobreza na relação com as *pessoas*, incluindo o julgamento individual da carência para se obter a ajuda. Neste caso, a percepção da pobreza parece estar vinculada à análise individual, e não estrutural, tendendo a uma aproximação da noção de pobreza à *naturalização do social*. Seguem-se as citações das falas:

*É a falta de amor* (GF5-7)

*Pobre vive dependendo de gente pra ajudar.* (GF7-1)

Identificada com a categoria *falta de acesso ao consumo*, com ênfase no indivíduo, segue-se a citação:

*É a pessoa que não tem condições de nada, nem de comprar um alimento pra casa, de comprar uma roupa pra vestir. Não tem uma moradia nem nada. Eu acho que isso é pobreza.* (GF8-6)

Outros usuários utilizam dimensões quantitativas e qualitativas para caracterizar a pobreza e tendem a naturalizar, pelo tempo, o problema da falta material. Seguem-se os depoimentos:

*Pobreza é, entendo o seguinte, por exemplo, quando eu morava no interior, na roça, houve uma época lá que faltava tudo. Houve uma época que ficou sem chover e então acabou tudo que você podia pensar de comer [...] E a Escola, pra gente era seis quilômetros pra gente andar de estrada de terra [...] a gente não tinha sapato, não tinha roupa direito, então, isso eu chamo de pobreza. Eu fiz o Mobral, casei, criei uma família linda que todos aqui já conhecem. E tudo isso é poder de Deus, porque foi uma vida muito sofrida* (GF4-1)

*A vida é bem diferente. **As coisas são poucas** [...] a pessoa pobre é aquela que **não tem nada quase**, em casa [...] as vezes o filho **deseja ter alguma coisa e não tem**. (GF4-4)*

Observa-se a expressão da dificuldade de acesso à Escola e a qualidade da vestimenta. Percebe-se que as instituições alfabetização, casamento e família são fruto da *providência divina*, pois libertadoras do sofrimento originado da pobreza. Nesse mesmo grupo, a falta material associa-se à dimensão da quantidade quando cita: *as coisas são poucas* ou *não tem nada quase*, expressando tanto a *falta de acesso ao consumo* como as relações de desigualdades, reconhecidas na desigualdade da quantidade da apropriação dos bens. A categoria desejo, em sua dimensão subjetiva, pode expressar o sentimento da mãe impossibilitada de proporcionar ao filho algo que represente a manifestação do seu afeto, levando em conta que não poder satisfazer o desejo tem um significado distinto de não poder satisfazer necessidades materiais.

Há, também, a ilustração da idéia de que a pobreza é identificada pela falta de moradia, associando a percepção da propriedade da casa a determinado *status*, referência para a negação da pobreza. Na citação seguinte, a percepção da pobreza aproxima-se da categoria *falta de acesso ao consumo*, com ênfase no indivíduo:

*Pobre mesmo é **aquele** que mora na rua, não tem nada. **Eu** moro na favela, **tenho o meu barraco**. **Eu não me acho pobre**. (GF10-4)*

Outra fala parece negar o estigma da pobreza pelo aspecto da humildade, em contraposição à pobreza de espírito agregada à riqueza material. A expressão do usuário tende argumentar a favor da noção de que a pobreza é uma condição privilegiada de humildade oriunda da virtude divina, condição que os ricos desconhecem, pois *hoje eles são ricos e amanhã eles não sabem o que podem ser*. A virtude espiritual parece ser a questão norteadora da relação pobreza/riqueza, como se pode observar nas seguintes falas:

*Agora eu vou falar de outro lado da pobreza, é que é **a pessoa ser pobre de espírito**, porque o rico é muito mais pobre de espírito do que nós. Nós não somos pobres, **nós somos humildes**, né? [...] Então os ricos, eles são assim, **hoje eles são ricos e amanhã eles***

*não sabem o que podem ser [...] eu acho que são muito mais pobres do que a gente ainda. Eu acho. (GF1-9)*

*A pobreza maior é a **pobreza espiritual**, que a pessoa esquece que existe um **Deus** e entra pra esses caminhos da **droga**, de **furto**, dessas coisas. (GF5-5)*

*É a pessoa que é **pobre de espírito**, que é pobre, mas **não tem Deus** no coração [...] Eu acho que se a gente tiver Deus no coração da gente, a gente tem tudo. Mas se não tiver Deus, é uma **pobreza espiritual**. (GF8-3)*

As falas citadas anteriormente demonstram a ênfase do problema da pobreza no sujeito e identificam-se com as categorias *naturalização do social* e *providência divina*.

A explicação da existência da pobreza aparece novamente orientada pela categoria trabalho, vinculada à consequência de escolhas e posicionamentos individuais diante da ameaça da pobreza, identificada como fenômeno constante, natural e intrínseco à dinâmica da sociedade, como se pode observar nas seguintes falas:

*Muitas vezes é **falta de trabalho**, mas, as vezes tem o trabalho e **prefere a ajuda** de outras formas. (GF5-4)*

*Tem um pobre que **não tem nada**, por mais que ele lute, e tem um outro que as vezes também é pobre, mas **tem sempre um pouquinho**. (GF7-2)*

*Tem o pobre que não consegue **emprego** e tem o pobre **acostumado a pedir**. (GF5)*

*Tem gente que **não quer** saber de fazer nada, tem gente que **quer é pedir**. (GF4)*

*Tem pobre **batalhador**, que **acostumou** a ser pobre. (GF6)*

*Eu acho que é da **preguiça**. (GF10-2)*

*Por que **gasta mais do que ganha**. (GF10-2)*

*Eu acho que é uma **opção** de vida. (GF10-9)*

Esses depoimentos demonstram a identificação da pobreza com a categoria *naturalização do social*. Ao perceber a pobreza como resultado de opções, *preguiça*

e *costume*, responsabiliza o indivíduo pela sua condição de pobre, desviando a análise do ponto de vista da estrutura das relações sociais.

O sentimento da pobreza associado à humilhação demonstra a percepção da discriminação com base em algo experimentado e vivido, como se pode observar na citação seguinte:

*Eu não me acho pobre. A pessoa rica acha que a gente mora na favela, tenta humilhar. Porque a sociedade critica muito. Acha que a gente é bobo.* (GF10-2)

A percepção da pobreza como *falta de acesso ao consumo* é combinada com a percepção da discriminação da sociedade. A palavra *dificuldade* utilizada pelo usuário da assistência social aponta para o processo de exclusão como algo vivido no depoimento seguinte, como se pode observar:

*Pra quem não sentiu a pobreza na pele é muito difícil explicar, pra quem nunca viveu esta realidade. Pobreza é dificuldade, é enfrentar dificuldade financeira [...] é a Copasa chegar e lacrar o padrão, ficar sem água, ir pro vizinho e as vezes ele não ta vivendo a mesma realidade daquela pessoa, humilha, né? Pobreza maior é você não ver a realidade do outro [...] os vizinho vendo da janela a Copasa lacrando o padrão da gente e ri [...]. A maior pobreza do ser humano é a falta de amor. É a minha opinião [...]. O racismo é uma pobreza. Isso é uma pobreza. As pessoas vão lá pegar uma criança pra criar e se ela for de cor escura eles não pegam, eles largam ele lá, então isso é uma pobreza espiritual, também, a falta de amor com o próximo [...].* (GF3-2)

Na fala acima observa-se a dimensão qualitativa da *dificuldade* financeira, associada à dimensão subjetiva do sentimento de humilhação causado pelos vizinhos, do sentimento de desamparo pela falta de amor e pela estigmatização racial, conformando uma situação de difícil compreensão, segundo o usuário, para quem *nunca sentiu na pele e viveu esta realidade*. Observa-se nos depoimentos dos usuários GF10-2 e GF3-2 a identificação da pobreza com a discriminação social a partir de algo vivido e sentido, fazendo referência tanto ao indivíduo como à sociedade, ora percebendo o dilema da discriminação na relação com a pessoa, ora na relação com a sociedade. Há também nuances da percepção da pobreza com

base em referências morais, como a *falta de amor e pobreza espiritual*. As categorias que mais se aproximam destes depoimentos são as *relações de desigualdades* no que se refere à discriminação; a *falta de acesso ao consumo*, quanto ao local de moradia e utilização de água encanada; e a *providência divina*, relativa à pobreza espiritual e à falta de amor com o próximo. O sentimento de exclusão como processo vivido parece ser a dimensão mediadora entre as três categorias.

### 5.1.1.3 Notas conclusivas

Nas falas dos gestores e dos usuários da assistência social, aquelas identificadas com a percepção do significado da pobreza referenciadas na estrutura social foi mais enfatizada pelos gestores do que pelos usuários. Os primeiros realçaram a falta de *condições* materiais, a falta de *acesso* aos bens e serviços públicos e a falta de *convivência* social, enquanto os usuários realçaram a falta de *condições* de estudo e de alimentação. Os termos *condições* e *acesso* indicaram uma percepção de processo, acenando para a possibilidade da contextualização do problema no cenário das relações que organizam a estrutura da sociedade.

Outras falas que apontam para a percepção da pobreza com referência no indivíduo é mais enfatizada pelos usuários do que pelos gestores. Nas falas dos usuários, há ênfase no sentimento de abandono e discriminação, na falta material, na falta de emprego e na falta espiritual, relacionando essas características, em boa parte, à responsabilidade do próprio indivíduo, podendo-se destacar os itens preguiça, costume e escolha individual. A dimensão quantitativa aparece nas falas dos usuários, fazendo a distinção entre os níveis de pobreza. Nessa mesma perspectiva da percepção do significado da pobreza referenciada no indivíduo, os gestores enfatizam a falta material, a falta espiritual e a falta de educação e de informação vinculada à falta de emprego e renda.

Outras falas que apontam para uma percepção de pobreza convivendo com as duas referências, a do indivíduo e a da estrutura, são mais destacadas pelos gestores do que pelos usuários. Estes, ora combinam as percepções de dificuldade de acesso aos direitos com ênfase na pessoa e não na estrutura, ora combinam o termo falta de *condições* com os aspectos individuais e naturais, ora realçam a falta de oportunidade para o trabalho citando o movimento do mercado como natural, e ora referem-se à falta de conhecimento e participação social como um *costume* dos pobres. No caso dos usuários, o sentimento de discriminação e de exclusão destaca-se como o elo entre a referência ao indivíduo e a referência à estrutura.

### **5.1.2 A origem da pobreza**

Para compreender os possíveis significados atribuídos pelos gestores e pelos usuários da política de assistência social à origem da pobreza, a pergunta central foi: "De onde vem a pobreza?" Em alguns casos, quando a dinâmica das entrevistas exigiu, esta pergunta foi acrescida das seguintes: "Como a pobreza apareceu no mundo?" ou "Desde quando a pobreza existe?". Sob a orientação do eixo indivíduo/estrutura e das quatro categorias de análise: 1) *falta de acesso ao consumo*; 2) *relações de desigualdades*; 3) *naturalização do social*, e 4) *providência divina*, as interpretações foram desenvolvidas nos dois blocos seguintes.

#### **5.1.2.1 Bloco 1 – Gestores**

Os gestores E1 e E5 vinculam a origem da pobreza à diferença de classes intrínseca à estrutura do sistema capitalista, apontando a sua fala para a categoria *relações de desigualdades*, conforme se pode observar:

*Em geral, se a gente for pensar, da **estrutura** mais ampla da **política econômica e social do país** [...] de como que ta organizado mesmo*

*a nossa estrutura [...] de uns que tem muito e outros que não tem, você tem os excluídos mesmo aí. (E1)*

*Do sistema que a gente vive [...]. O **sistema capitalista**. A desigualdade mesmo, eu acho que a pobreza, ela parte disso. Essa **diferença de classes** é devido ao sistema. (E5)*

O gestor E3 realça a categoria trabalho, vinculando a sua falta à ausência de responsabilidade pública para com a política de oferta de empregos e, ao mesmo tempo, com políticas sociais comprometidas com a formação e com a qualificação para o mercado de trabalho. A origem do problema é identificada na estrutura econômica e política, tendendo ao reconhecimento da falta de cidadania. À pergunta sobre a origem da pobreza, segue o depoimento do gestor:

*Ela vem da **falta de perspectiva** de vida, **falta de trabalho e trabalho digno**. Falta de responsabilidades, falta de **políticas** que atendam as necessidades mínimas das pessoas. Especificamente a **falta de formação** e de emprego, de **qualificação, oferta de trabalho**. Eu vejo que vem daí. (E3)*

Na mesma perspectiva do gestor E3, o gestor E6 demonstra sua percepção da origem da pobreza identificada com a categoria *relações de desigualdades*, como a seguir:

*Eu acho que tem um conjunto de fatores. Eu acho que a **legislação** nossa, no caso brasileiro, ela favorece muito a **desigualdade**. Eu acho, por exemplo, um absurdo você cobrar o mesmo **imposto** de um pacote de arroz de uma pessoa rica e de uma pessoa pobre. [...] **A sociedade tem de tudo**. Acho que todo mundo tem participação, porque a gente é que faz as leis, a gente é que elege quem faz as leis, a gente legítima, e aí os pobres, os de classe média, os ricos, a gente tá aí num **conjunto de correlação de forças** e a gente deixa uma certa minoria levar. (E6)*

Outro gestor, ao responder à pergunta sobre a origem da pobreza, aponta para o reconhecimento do problema na estrutura da sociedade. Ao citar a *má distribuição da renda* como o ponto central da origem da pobreza, demonstra uma percepção de pobreza próxima à da categoria *relações de desigualdades*. Segue a citação do gestor:

*Uai, a origem dela vem da questão mesmo de poucos terem muito e a maioria ter pouco. Então é **má distribuição da renda**. Não há distribuição da renda, **não há educação**. Não havendo educação **não há emprego**, não há comida e vive uma vida miserável de pobreza. Por que **é uma cadeia**, né? Uma coisa vai puxando a outra. Eu acho que a base pra mim é a educação. [...]. (E9)*

A fala do gestor E4 aponta para a tendência da vinculação da pobreza à *naturalização do social* como consequência de um processo de exclusão natural dos pobres pelos ricos, numa perspectiva evolutiva da história, tal como explica:

*Vem **de muitos anos atrás**. Eu acho que a pobreza... tem pessoas que se intitulam ricas e **saem excluindo as outras**. Então, eu acho que vem a questão de muitos anos atrás, **carregada pela sociedade** [...] quando as pessoas realmente não tinham condições de manter a sua subsistência e era **colocada à mercê**, ou então **era excluída** para não entrar naquela panelinha, sociedade, ou naquele momento ali. (E4)*

Na mesma perspectiva da *naturalização do social*, segue-se a citação do gestor E7:

*De onde vem a pobreza? Eu acho que vem... (pausa) **vem de dentro do homem**, porque o homem ele tem... por mais que a gente se diga em igualdade ele não trabalha pra ter igualdade. Ele vai ter sempre uma diferença, e os mais fortes vão sempre sobressair e **vão sempre existir pessoas que ficaram excluídas**, entendeu? [...] Inclusive a pobreza material. Por que eu acho que **é da índole do ser humano** ter mais do que o outro. Eh... infelizmente, né? Então ele vai ter sempre alguém que vai ter menos do que ele. E que vai ter outro menor ainda, que vai ter menos ainda, então você... acho que **vem até da humanidade isso**. (E7)*

No depoimento seguinte, ao mesmo tempo em que o gestor reconhece a *dificuldade* de trabalho e a falta de escolaridade, demonstra percepção da origem da pobreza na estrutura das relações sociais, ao mesmo tempo em que atribui a responsabilidade ao indivíduo, como se pode observar:

*Eu acho que vem assim, da **dificuldade**, por exemplo, de **trabalho**, da falta de **escolaridade** que hoje que tá muito cobrada, [...] são as **oportunidades** de você estar crescendo e melhorando. [...] então, o que é que **as pessoas** têm em mente? Eu nasci pobre, vou morrer pobre. [...] As vezes eu acho que o pobre se sente muito, é... **ele se afasta do mundo** [...]. Eu acho que **falta ter a vontade mesmo**, sabe? De melhorar, de poder ter uma vida melhor mesmo. Não é*

*aquela coisa de... é de ter uma vida digna que o ser humano merece. Acho que muitas vezes falta isso. (E2)*

O depoimento do gestor E2 refere-se tanto à percepção da origem da pobreza nas *relações de desigualdades* como na *naturalização do social*.

A seguir, o depoimento do gestor E8 aponta como a origem da pobreza o *baixo nível de instrução*, enfatizando a falta de preparação para o mercado de trabalho e acenando para a importância de se ter um *pessoal mais qualificado*. Observa-se a ênfase da responsabilidade no indivíduo e, ao mesmo tempo, na relação com os *governantes*, como se pode observar:

*Olha, eu acho que o ponto chave da pobreza é a **falta de instrução**. É o baixo nível de instrução. Esse é o ponto de partida, porque se a gente tivesse um **pessoal mais qualificado**, mais instruído, com um nível de educação melhor, provavelmente **muitos governantes que por aí passaram não teriam passado** e eu acho que a coisa poderia estar melhor hoje. (E8)*

Outra fala combina a referência da origem da pobreza no indivíduo e, ao mesmo tempo, na estrutura, como se pode observar no depoimento a seguir:

*Pelo **lado cristão**, você nota que desde aqueles tempos, antes de Cristo e depois, tem uma certa fala, vamos colocar aí a **Bíblia**, como referência do Cristianismo, e lá já **existia a cobiça**, já existia grupos excluídos, já existia uma **política de exclusão e interesseira**, então, se falar de onde veio a pobreza, eu falaria pra você com base no cristianismo, eu falaria que veio a partir do pecado do homem, de **Adão e Eva**. [...] No meu conceito, a **origem é do pecado**. Agora, **na atual conjuntura**, a pobreza tem muito a ver com as **políticas públicas que não chegam até determinados grupos**. Aí você fala: o rico ta cada vez mais rico e o pobre, cada vez mais pobre. Então, tem que saber levantar grupos para buscar informação e direitos. (E10)*

O gestor E10, ao mesmo tempo em que naturaliza a pobreza, vinculando sua origem à predestinação divina de haver *grupos excluídos* e *política de exclusão*, reconhece, na *conjuntura atual*, a origem do problema nas *políticas públicas*. Observa-se, nesta fala, a combinação entre as categorias *naturalização do social*, *providência divina* e

*relações de desigualdade*, realçando a origem da pobreza ora no indivíduo, ora na estrutura.

#### 5.1.2.2 Bloco 2 – Usuários

A referência da estrutura na percepção da origem da pobreza é destacada na dimensão comparativa em termos da qualidade das *condições* dos diferentes países, como ilustra a citação a seguir:

*Eu acho que é a **desigualdade** [...] É uma certa parte ter **melhores condições** que outras. Igual, assim, temos países diferentes. Por exemplo, país igual Inglaterra, Nova York, tem muito **mais condições que o Brasil**. Eu acho que tem alguns países que, em geral, **oferece boas condições**. (GF2-5)*

Outros usuários, ao responderem à pergunta sobre a origem da pobreza informam alguma noção relativa à desigualdade, associando-a à distribuição da renda e ao valor do salário:

*Ou pela **falta** de... como é mesmo? **Distribuição de renda**. (GF7-3)*

*Uns ganham **muito e outros pouco**. Os que **mais** trabalham **menos** ganham. (GF7-2)*

A fala do usuário GF7-2 demonstra a percepção da *exploração* nas *relações de desigualdade*.

A citação seguinte revela a percepção da origem da pobreza na desigualdade, reconhecida como o descaso e a corrupção dos governantes, como se pode observar:

*Começa por nós não ter **deputados, senadores, prefeito, governador** [...] então eles não olham isso, **eles tão na boa deles, lá**. Eles não concorda que o povo ta passando fome, não tem arroz, entendeu? Vem **lá de cima**. Começa a atuar lá de Brasília, lá no*

Congresso [...] *Se eles puder tomar o que você tem pra **deixar a pessoa mais pobre**, eles faz isso.* (GF6-1)

No depoimento seguinte, observa-se a idéia de que a *falta de humanidade* e o individualismo é um dilema da atualidade, numa perspectiva a-histórica e desarticulada ao modo como a sociedade se organiza. Há, também, uma nuance de moralidade quando se refere ao comportamento de uma *pessoa* em relação à outra. A ênfase é no indivíduo e a categoria de análise que mais se aproxima é a *naturalização do social*. À pergunta sobre a origem da pobreza, responde o usuário:

*Eu vou falar assim, pela **falta de humanidade**, acho que o mundo ta muito focado em si próprio, **todos pensam em si próprio**, então eu acho que vai por aí, pela **falta de humanidade**. **Hoje em dia** as pessoas querem muita luxúria, pensam muito em si próprio, **se ele estiver bem, o resto que se dane**.* (GF7-8)

Quanto à origem da pobreza, o usuário nega a sua condição de pobre, sob o argumento da riqueza espiritual. A ênfase é no indivíduo e a categoria de análise que mais se aproxima é a *providência divina*, como se pode observar:

*Da **parte espiritual**, pelo que eu sei. **Eu sou rica de espírito**.* (GF5-7)

A negação da existência da pobreza e, ao mesmo tempo, a justificação da sua existência pela responsabilidade individual de não ter empenho ou disposição para trabalhar podem ser observadas na seguinte citação:

***Não existe** a pobreza. Só o fato da pessoa ter **a vida**, ela já tem um tesouro muito **rico**. A pobreza vem da **boa sorte** ou do **empenho da pessoa**.* (GF4-2)

Na fala do gestor GF4-2, a categoria que mais se aproxima é a *naturalização do social*.

Sobre a origem da pobreza, há o relato de um usuário que parece questionar a afirmativa da maioria do grupo de que o trabalho e a perseverança podem ajudar a pessoa a sair da pobreza, embora identifique a natureza geracional como a origem da pobreza, como cita:

*Ah, a minha pobreza vem dos **meus pais** [...] É porque do mesmo jeito que era no passado, **continua do mesmo jeito**. Não mudou praticamente nada. Eu fui criada, eu ia pra escola descalço, só um caderno. Meu **pai era garimpeiro**, minha **mãe era lavadeira**, lavava roupa pra fora. E minha mãe **nunca conseguiu os objetivos dela** [...] pelo menos assim de ter uma casa boa pra ela poder morar depois que a gente saiu da roça. (GF10-5)*

A percepção da pobreza como algo natural e vinculada à sorte também pode ser percebida na expressão dos usuários ao responderem à pergunta sobre a origem da pobreza:

*Depende muito da **sorte** [...] A pobreza existe porque se não existisse os pobres, **quem ia trabalhar pros ricos**? Se não existisse o rico, como que o pobre ia ficar? (GF1-1)*

As falas dos usuários GF10-5 e GF1-1 tendem a identificar a origem da pobreza com a *naturalização do social*. O primeiro considera a evolução histórica naturalmente reprodutora da pobreza, a exemplo da experiência vivida, enquanto a segunda considera natural a relação de dependência entre pobres e ricos no mundo do trabalho.

Na fala seguinte, aparece, mais uma vez, a justificativa da existência da pobreza pelo aspecto geracional, natural e evolutivo não como uma questão de sorte, mas como a seleção natural que pode ou não atribuir ao indivíduo o *dom de ser rico*, por meio da atividade do trabalho ou por outras que levem ao enriquecimento. Cita o usuário:

*O **pai da gente** já nasceu pobre e **a gente também** nasce assim. As vezes o outro já nasceu com aquele **dom de ser rico, de trabalhar** ou de fazer alguma coisa pra enriquecer, e **a gente não tem essa condição** de ter como eles têm. (GF8-3)*

Essa noção de pobreza identificada com a *naturalização do social* é reafirmada nas respostas seguintes dos usuários, quando respondem sobre a origem da pobreza:

*Do **começo** do mundo. (GF9-3)*

*A pobreza vem da **boa sorte** ou do **empenho da pessoa**. (GF4-2)*

*Da **perseverança**. (GF4-4)*

*Pobreza **tem no mundo todo**, né? Pobreza **é geral**, em todo lugar tem pobreza, né? (GF7-4)*

As citações das falas acima identificam a origem da pobreza com o natural, ora vinculando-a à história da organização do mundo (GF9-3), ora à responsabilidade do indivíduo e até mesmo à sorte (GF4-2 e GF4-4), e ora banalizando-a, sob o argumento da generalização do problema (GF7-4).

Na fala seguinte, o usuário identifica a pobreza com a existência humana, como um fenômeno presente na evolução geracional, podendo ser minimizada pela atitude de aprender a trabalhar, como cita:

*Ela existe **porque a gente existe**. Eu nasci numa família pobre, não incapacitada, mas é [...] fui criada sem pai e minha mãe me ensinou que se eu não tiver pai, não é por isso que eu ia viver mendigando pão na casa dos outros. E eu **não cheguei a virá uma mendiga** porque eu sempre **aprendi a trabalha**. A pobreza existe **porque você não toma atitude**. (GF6-3)*

A resposta do usuário seguinte, respondendo sobre a origem da pobreza, sugere o reconhecimento da priorização do econômico sobre o social na conjuntura política, norteadado pelo apelo ao sentimento de discriminação pelos políticos que *esquecem* a pobreza, a *escondem* e dela se *envergonham*, como se pode observar na seguinte citação:

*Olha, eu acho que se for pra começar é melhor começar pelos nossos **políticos**, viu? Por que a política, na verdade, ela debate mais o crescimento do país do que a pobreza. [...] Eles quer exportar, eles quer ta progredindo pra mostrar que o país é grande para os outros países, e esquece, esconde, **envergonha a pobreza**. (GF3-1)*

A fala do usuário GF3-1 inicia-se fazendo referência à responsabilidade dos *políticos*, tendendo ao reconhecimento da origem da pobreza na estrutura das relações; entretanto, realça o aspecto do indivíduo quando se refere ao

comportamento do político de *esquecer* e *esconder* a pobreza, vinculando a origem do problema ao comportamento individual.

Ainda sobre a origem da pobreza, as falas dos usuários seguintes citam a falta de dinheiro, de estudo e de salário digno, como se pode observar:

*A maior origem da pobreza é a **falta de dinheiro**, e também a **falta de estudo**.* (GF3-3)

*Porque **não tem um salário digno**.* (GF10-8)

As faltas acima mencionadas – de *dinheiro*, de *estudo* e de *salário digno* – podem estar vinculadas a uma noção de trabalho orientada tanto pela referência da estrutura, como seria a falta de condições de acesso a uma educação pública objetivada para as relações de convívio e para a obtenção de um *salário digno* no contexto das *relações de desigualdades*, como pela referência do indivíduo, ao se poder atribuir ao *estudo* um tipo de educação que forme mão-de-obra para o mercado. Observa-se, nas citações acima, a convivência da categoria *falta de acesso ao consumo* com a categoria *relações de desigualdades*.

### 5.1.2.3 Notas conclusivas

Nas falas dos gestores e dos usuários da assistência social sobre a origem da pobreza, observou-se que as percepções que tomam como referência a estrutura são significativamente mais destacadas nas citações dos gestores do que nas citações dos usuários. Os discursos dos gestores realçam questões em torno dos seguintes itens como origem da pobreza: estrutura econômica e social, diferença de classes, falta de investimento público nas políticas de emprego e de educação e a má distribuição da renda. Os discursos dos usuários, que apontam para a referência da estrutura, realçam a questão da desigualdade associada à educação, distribuição da renda e descaso público.

As falas dos usuários sobre a origem da pobreza, tomando como referência o indivíduo, têm destaque significativo sobre as falas dos gestores. Os usuários realçam questões em torno das seguintes faltas: humanidade, espiritualidade, sorte e perseverança. Observa-se uma ênfase moralista nos discursos dos usuários, culpabilizando o indivíduo pobre pela sua pobreza. No caso dos gestores, aqueles que tomaram como referência o indivíduo enfatizaram mais a *naturalização do social*, vinculando a origem da pobreza à natureza histórica, ao atribuírem o problema ao movimento geracional, e; à natureza humana, ao atribuírem o problema à índole do indivíduo.

Nos casos dos discursos que apontam tanto para a referência da estrutura como para a referência do indivíduo, os gestores combinam falta de acesso ao trabalho e à escola com escolha individual, falta de instrução com responsabilidade pública, e; política de exclusão com pecado original. Essas combinações sugerem as expressões contraditórias intrínsecas ao convívio do paradigma democratizante que se instalou no Brasil a partir da Constituição Federativa de 1988, com o paradigma liberal do tratamento à pobreza que vem se implementando no País desde o início da década de 1990, reeditado no projeto neoliberal global. Na mesma perspectiva contraditória, os usuários referem-se à origem da pobreza combinando o contexto da exclusão com a responsabilidade individual, e; a falta material com a falta de acesso à política pública de educação.

### **5.1.3 As iniciativas contra a pobreza**

Para buscar informações acerca das percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre quais as iniciativas necessárias para diminuir ou acabar com a pobreza, bem como sobre quais seriam as instâncias responsáveis por tais iniciativas, a pergunta norteadora foi: "Como se deve fazer para diminuir ou acabar com a pobreza?". As respostas dos sujeitos das pesquisas foram organizadas nos dois blocos seguintes.

### 5.1.3.1 Bloco 1 – Gestores

A respeito de como fazer para diminuir ou acabar com a pobreza, o gestor E1 refere-se à coletividade e às políticas sociais, realçando a importância da iniciativa da comunidade por meio de projetos coletivos e de comprometimento do governo em políticas sociais:

*Eu acho que as **políticas sociais** são um ponto fundamental. As pessoas terem acesso à educação [...] aqui na nossa comunidade por exemplo, a escolaridade é muito baixa. Eu acho que dificulta também essa pouca noção que as pessoas tem de que têm direito, de **participação** [...] pra sair da pobreza a gente tem que ter **projetos mais coletivos**, não individual. A gente tem que ter **governos mais comprometidos com as políticas sociais**, mas também tem que ter uma comunidade que perceba isso, que vá fazer aí um movimento mais coletivo. (E1)*

O gestor seguinte, na mesma perspectiva, enfatiza mudanças na estrutura, como se pode observar:

*Eu acho que tem que ser um **projeto de nação**. No Brasil, não temos um projeto de nação [...] porque isso passa por **distribuir melhor a riqueza** que esse país produz. E nem existe também uma **política de Estado** porque não existe gente forte pra bancar um **projeto de nação** de combate de pobreza. [...] E isso é **mudança estrutural**, é **mudança de legislação**. (E6)*

Destacam-se no depoimento do gestor E6 o papel do sistema legislativo nos processos de mudança na estrutura organizacional da sociedade e como alternativa para a saída da pobreza um projeto de nação que incluía política de Estado e participação social na perspectiva da correlação de forças de interesses de classes.

O gestor E8 identifica como alternativa para diminuir ou acabar com a pobreza o maior investimento público na educação, com garantia nos orçamentos dos municípios:

***Investir maciçamente na educação**. Mas muito! Hoje, todo mundo fala que os municípios investem muito, e tem que investir muito, é*

*praticamente um quarto do orçamento dedicado pra educação. E isso, depois da Constituição de 1988 melhorou o quadro, mas ainda nós não estamos num nível satisfatório. Então, eu acho que **a base de tudo é a educação.** (E8)*

Na mesma perspectiva, outro gestor realça a importância de projetos coletivos para diminuir ou acabar com a pobreza com referência na estrutura:

*Eu acho que se **os homens juntarem forças**, lideranças, se unissem ao invés de dividir-se, nós teríamos **mais escolas**, nós teríamos **mais empregos**, nós teríamos **mais criatividade**, nós teríamos **mais alternativas**, nós poderíamos cuidar melhor de **nós**, da **nossa família**, entendeu? (E9)*

A fala do gestor E9 demonstra uma crença de que a humanidade unida e com fortes lideranças pode proporcionar a saída da pobreza. Reconhece a responsabilidade coletiva quanto ao problema, entretanto, percebe-se, também uma sinalização de possível identificação das relações públicas com as relações particulares, quando se diz cuidar de *nós* e de *nossa família*.

As falas dos gestores E1, E6, E8 e E9 apontam para a identificação do problema da pobreza com a estrutura da sociedade, aproximando suas percepções da categoria *relações de desigualdades*.

Em outra perspectiva, referenciando-se no indivíduo e apontando para a categoria *naturalização do social*, segue a fala do gestor (E7) sobre como fazer para diminuir ou acabar com a pobreza:

*Acabar e começar de novo (risos). **Acabar tudo e começar de novo** (risos). **Acabar com a humanidade**. Vamos começar tudo de novo, do zero. Não é brincadeira não. Mas eu acho, não é que eu esteja sendo pessimista, eu acho que eu estou sendo é realista, porque a desigualdade é tamanha, que nós vamos ter que trabalhar muito, e muito e muito tempo, **conscientizando**, **promovendo inclusão**, **educando**, **promovendo a educação formal** mesmo, pra gente conseguir acabar... eu acho que não acabar, mas amenizar... **amenizar a pobreza.** (E7)*

O gestor E3 destaca a importância da comunicação e da informação na perspectiva da cidadania, entretanto, responsabiliza a pessoa, e não as relações, como se pode observar:

*Eu acho que a gente peca muito em não se comunicar e a gente ouve muito pouco. Quando eu falo comunicação é daqui pra lá e de lá pra cá. Como gestor, eu acho que nós pecamos muito pela **falta de comunicação** e de boa comunicação. Eu tenho que ajudar a **pessoa** a formar opinião, a obter **informação** capaz de **dar a ela** condições de raciocinar, de enxergar possibilidades **na vida dela**, de acreditar que **as pessoas podem mudar se ela começar dela**, não esperar ficar só esperando vir da parte do outro, né? (E3)*

O gestor E4 responde à pergunta sobre como fazer para diminuir ou acabar com a pobreza, ora fazendo referência a si mesmo e ao segmento social e profissional ao qual pertence, e ora, aos usuários da assistência social. Começa o depoimento realçando a iniciativa individual por meio do voto, cita a importância da autonomia para refutar a tutela do Estado e termina recomendando a busca do diferencial – a mudança do cenário político:

***Cada um tem que dar o seu passo.** O que eu percebo é que as pessoas dizem: **minha vida** está uma porcaria, mas não faz nada pra sair dessa porcaria [...]. Olha, por exemplo: vai ter uma eleição, aí eu chego lá, ou eu **voto nulo ou eu voto em branco**. Por que eu não vou procurar um nome ou outro nome de pessoas que vão fazer a diferença? Que vão trabalhar em função da questão da pobreza? É pensar que a gente possa se emancipar, ter **autonomia**, possa caminhar com as próprias pernas pra **não ser sempre tutelado pelo Estado**. Então, acho que **nós** temos que sair da qualidade de sermos meros expectadores e **irmos buscar o diferencial**, porque, quem faz a diferença somos **nós mesmos**, buscando, lutando, correndo atrás e tentando fazer com que o quadro, **o cenário político, mude**. (E4)*

O gestor E5 demonstrou não ter dúvida sobre o que deve ser feito para diminuir ou acabar com a pobreza – garantir o acesso ao trabalho e a geração de renda:

*Eu acho que é o **trabalho**. Eu acho. Com o **trabalho**, com esse **acesso ao trabalho**, a **gerar uma renda**, a **você conseguir buscar o seu pão de cada dia**, o que eu sinto muita falta é do **trabalho**. Acho que as pessoas conseguem **através do trabalho, reverter, melhorar** a situação, né? (E5)*

Na citação anterior, o gestor enfatiza o fator trabalho como condição de saída da pobreza por meio de geração de renda, o que tende a uma percepção da pobreza associada à *falta de acesso ao consumo*. A ênfase no trabalho como alternativa para diminuir ou acabar com a pobreza parece estar vinculada à referência do indivíduo, quando o gestor cita:  *você conseguir buscar o seu pão de cada dia*. Entretanto, ao reconhecer a importância do acesso ao trabalho, sugere a percepção do problema na estrutura da sociedade, não deixando de aproximar da categoria *relações de desigualdades*.

Na citação seguinte, observa-se que o gestor atribui a responsabilidade da pobreza à própria pessoa. Enfatiza o problema no indivíduo, entretanto realça a alternativa da *educação*, tendendo ao reconhecimento do problema também na estrutura da sociedade. À pergunta sobre como fazer para diminuir ou acabar com a pobreza, responde:

*Eu acho que primeiro deveria ter um trabalho dentro da **educação** mesmo, desde pequenininho [...] dentro da escola poderia estar fazendo um trabalho de **conscientização**, de percepção do futuro [...] por que tem maneira, tem recurso. **Depende de cada um**, né?*  
(E2)

A fala do gestor seguinte aponta para o reconhecimento da alternativa para diminuir ou acabar com a pobreza o conhecimento e a participação como busca individual, ao mesmo tempo em que reconhece a alternativa na estrutura, quando se refere ao entendimento dos *direitos como cidadão*, as *políticas públicas* e as *conferências*, como se pode observar:

*Quando **a pessoa** busca o **conhecimento** ou a **participação** ativa através dos **Conselhos Municipais**, eles começam a entender mais os seus **direitos como cidadão**, e começam a reivindicar e começam a disputar espaço. É um espaço no aspecto também de politização da população local. As **conferências** que discutem direitos, a tomada de decisões, as **políticas públicas**, a implementação de políticas que respaldam um determinado território, isso vem trazendo uma certa **politização para grupos** específicos que vão ser multiplicadores em suas **comunidades**. (E10)*

A fala do gestor E10 parece aproximar-se das categorias *naturalização do social*, quando se refere ao indivíduo como o responsável pela busca do conhecimento, e *relações de desigualdades*, quando se refere à importância dos espaços públicos de participação e às políticas públicas.

#### 5.1.3.2 Bloco 2 – Usuários

A alternativa da boa escola, do investimento na educação e de melhores *condições* de estudo é citada nas falas dos usuários seguintes como a alternativa para diminuir ou acabar com a pobreza. A referência aos itens *condições* de estudo e qualidade da escola demonstra a percepção da origem do problema na estrutura social. A categoria de análise que mais se aproxima, neste caso, é *relações de desigualdades*. Seguem as citações:

*Precisava também ter **melhores condições de estudo**.* (GF2-2)

***Escola boa.*** (GF2-4)

***Investir na educação.*** (GF2-7)

Outros usuários, realçando diferentes itens vinculados a *relações de desigualdade*, apontam para a identificação do problema da pobreza na estrutura. As respostas à questão sobre como fazer para diminuir ou acabar com a pobreza apontam para alternativas de natureza cultural e ética, como o combate ao racismo, indicando uma demanda por cidadania; o combate ao abuso da determinação política de altos salários para poucos; a impunidade parlamentar, exigindo uma demanda por melhor distribuição da renda, e até mesmo à atitude de sujeição do povo como nutriente das práticas clientelistas, apontando para uma demanda por dignidade no comportamento dos pobres. Seguem as citações:

*Acabar com o **racismo**.* (GF2-7)

*Abaixar um pouco o **salário dos políticos**.* (GF3-1)

**O povo não se vender por uma cesta básica.** (GF3-4)

*Se o governo quiser mesmo, ele pode acabar com a pobreza, fechando o Congresso e **prendendo os ladrões: deputados e senadores.*** (GF4- 2)

A alternativa trabalho/emprego tem destaque na opinião dos usuários nessa questão para diminuir ou acabar com a pobreza, como ilustram as citações a seguir:

*Se o **governo** desse **emprego** pra todo mundo ninguém passava fome, tava todo mundo aí.* (GF1-2)

*Se o governo tirasse esse imposto tão alto, a meu ver, dava **emprego** pra muito jovem que ta aí.* (GF1-3)

*Igual eu falo... é preciso as pessoas **trabalhar**, trabalhando, tem **condições**, agora... recebendo noventa e cinco reais, esse negócio de Bolsa Família não resolve não.* (GF1-1)

*Dar **oportunidade** pra todos, de **emprego.*** (GF2-6)

***Trabalhando** você consegue as coisas, isto é, **se te derem oportunidade.*** (GF4-1)

As citações acima demonstram a percepção da falta do trabalho/emprego vinculada à estrutura da sociedade, apontando para o reconhecimento do problema da pobreza vinculado à negação da cidadania, como é o caso da falta de acesso ao trabalho. Para fins de análise, a categoria à qual as citações mais se aproximam é *relações de desigualdades*.

Em outra perspectiva, vinculando o problema próximo à *naturalização do social*, a alternativa para diminuir ou acabar com a pobreza é citada pelos usuários seguintes, fazendo referência a um tipo de atendimento aos pobres de caráter mais residual, apontando para uma tendência de reforço às práticas clientelistas, como se pode observar:

*Abrir mais **abrigo** pra população.* (GF2-4)

*Dar **abrigo** pra quem não tem condições de se sustentar.* (GF2-7)

*Abrir **oficina de esporte** pra ocupar o tempo das crianças que moram aqui, pelo menos pra eles **não envolver com a droga**. (GF2-4)*

A valorização do bom governo, aquele que cria as leis de proteção na perspectiva populista, como é o caso das boas leis criadas por Getúlio Vargas, é destacada como uma importante alternativa para diminuir ou acabar com a pobreza. A categoria de análise mais aproximada a essa citação é a *naturalização do social*, e a referência do problema concentra-se no indivíduo e, neste caso, na figura do governante, como sugere a fala do usuário seguinte:

*Eu acharia que devia voltar um **presidente**, que nós nunca vai ter mais, igual **Getúlio Vargas**... as **leis que nós temos boas no país**, no mundo, foi Getúlio Vargas que deixou. (GF5-2)*

O usuário seguinte cita a importância de ter a habitação própria, entretanto, com um controle público proibindo a venda da casa como alternativa para diminuir ou acabar com a pobreza:

*Tem tanta gente pobre morando na rua, né? [...] Muita gente consegue a casa depois vai e vende e volta a morar na rua. Eu acho que tinha que ser assim: tinha que **ter casa**, mas tinha que arrumar uma maneira das pessoas **não poder vender**. (GF7-4)*

Na citação do usuário GF7-4, a percepção do problema parece estar vinculada à falta material e ao comportamento do indivíduo, apontando para uma tendência moralizante da análise da pobreza, aproximando-se da categoria *naturalização do social*.

A fala do usuário seguinte cita como alternativa para diminuir ou acabar com a pobreza a disposição da pessoa para o trabalho, realçando o problema no comportamento do indivíduo, na perspectiva moralizante e aproximando-se da categoria *naturalização do social*, sugerindo que, se estiver disposto ao trabalho, o pobre certamente irá *vencer*.

*A pessoa que tem **disposição pra trabalhar**, ele pode nascer pobrezinho, mas ele nunca vai ficar lá na mesma, ele vai passar miséria, passar fome talvez, mas **ele vai vencer**. (GF4-5)*

### 5.1.3.3 Notas conclusivas

Nas citações das falas que fazem referência à alternativas para diminuir ou acabar com a pobreza, parte de gestores e de usuários da assistência social toma como referência alternativas vinculadas à estrutura das relações sociais. No caso dos gestores, houve destaque nos itens: políticas sociais, projetos de nação e projetos coletivos. No caso dos usuários, os itens destacados relacionaram-se à tríade educação/trabalho/emprego, o combate ao racismo, ao clientelismo e à corrupção pública. Enquanto os gestores elaboraram discursos mais abrangentes sobre as alternativas na estrutura da sociedade, os usuários reportaram-se, de modo mais específico, à faltas relacionadas a experiências vividas, tanto de natureza objetiva, como é o caso de melhores oportunidades de educação para o trabalho, quanto de natureza subjetiva, como é o caso do enfrentamento às relações de exclusão social, a exemplo do racismo, das práticas clientelistas exercidas pelos próprios pobres e da corrupção no sistema político.

Nas falas que identificam o problema da pobreza na relação com o indivíduo, as citações dos usuários são significativamente mais proeminentes que as dos gestores. A maioria dos usuários cita como alternativas as políticas residuais, como é o caso dos abrigos; os governos populistas a exemplo de Getúlio Vargas; o controle do poder público sobre a utilização do benefício pelo usuário, como é o caso da casa própria; e a melhor disposição do indivíduo para o trabalho.

Boa parte dos gestores faz referências ao problema da pobreza, concomitantemente, na estrutura e no indivíduo, sugerindo como alternativa para diminuir ou acabar com a pobreza diferentes combinações, como comunicação e informação para a cidadania com responsabilidade individual, mudança no cenário político com responsabilidade individual, trabalho e geração de renda com conquista

individual e educação com responsabilidade individual. A ênfase na responsabilidade e na conquista individual é a unidade central, mediadora dos discursos que referenciam-se na convivência da estrutura e do indivíduo.

## 5.2 Sobre as noções de assistência social

Nesta parte, a interpretação das falas dos gestores e dos usuários sobre as percepções da política de assistência social realizou-se com base no eixo indivíduo/estrutura e nas quatro categorias de análise elaboradas no capítulo anterior, como: 1) *política pública participativa*; 2) *orientação/fiscalização*; 3) *filantropia/benemerência*; e 4) *favor*. Essas categorias serão explicitadas a seguir.

A percepção da assistência social como *política pública participativa* tem como referência as formas de cidadania, o reconhecimento do seu lugar e do seu significado no sistema público de proteção social, integrante da Seguridade Social brasileira, ao lado da política da previdência e da política de saúde, bem como o reconhecimento da primazia da responsabilidade do Poder Público na condução da política, em detrimento das práticas de filantropia e benesse de grupos organizados da sociedade. Essa tendência valoriza os espaços públicos de participação e controle social previstos no modelo descentralizado e participativo da assistência social: os Conselhos e as Conferências, em níveis nacional, estadual, municipal e regional; as Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite e os demais Fóruns de assistência social e de outras políticas que fazem interface com a assistência. Sem menor importância, há também os espaços de participação organizados no âmbito da execução das ações da assistência social asseguradas no Capítulo IV da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e orientadas, a partir de 2004, pelo Sistema Único de Assistência social (SUAS), para integrar a rede socioassistencial.

A percepção da assistência social como *orientação/fiscalização* pode ter como referência as formas de cidadania, entretanto, convivendo, comumente, com formas

tutelares. Como práticas de *orientação e fiscalização* pode ser compreendida à luz do *princípio educativo* elaborado por Gramsci (1980). Para a elaboração desse princípio, o autor italiano articula, dialeticamente, a racionalização da produção e do trabalho com uma nova sociabilidade que a supera, por meio da instauração de uma nova e superior cultura. A *orientação*, no âmbito da política de assistência social, pode estar vinculada à informação, ao encaminhamento, ao acompanhamento e até mesmo ao acolhimento como formas de cidadania, uma vez reconhecida a *orientação* como necessidade e como direito.

Além dessas, importa considerar que a *orientação* como princípio educativo pode atribuir ao fator trabalho um papel condicionante e constitutivo do processo contra-hegemônico às formas de exclusão social, com significativo potencial de fortalecimento da rede socioassistencial e de construção de novas sociabilidades. A *fiscalização* pode ocorrer como estratégia e técnica de controle social dos usuários e dos representantes da sociedade civil sobre os processos públicos de gestão da política, tendo como um de seus espaços legítimos os conselhos da assistência social. Entretanto, com base no princípio educativo gramsciano e tomando como referência a sua dialética intrínseca, a prática de *orientação e fiscalização* pode estar, de modo contraditório, orientada pelo princípio da coerção. Nessa perspectiva, Gramsci desenvolve crítica às iniciativas dos industriais americanos denominadas de "puritanas" e objetivadas na racionalização da produção e do trabalho, como segue:

[...] é preciso estudar as iniciativas 'puritanas' dos industriais americanos tipo Ford. É claro que eles não se preocupam com a 'humanidade' e a 'espiritualidade' do trabalhador, que são imediatamente esmagadas. Esta 'humanidade' e a 'espiritualidade' só podem existir no mundo da produção e do trabalho, na 'criação' produtiva; elas eram absolutas no artesão, no 'demiurgo' quando a personalidade do trabalhador refletia-se no objeto criado, quando era ainda bastante forte o laço entre arte e trabalho. Mas é exatamente contra esse 'humanismo' que luta o novo industrialismo. As iniciativas 'puritanas' só têm o objetivo de conservar, fora do trabalho, um determinado equilíbrio psicofísico que impeça o colapso fisiológico do trabalhador, premido pelo novo método da produção. (GRAMSCI, 1980, p. 397)

A assistência social tem, em suas raízes históricas, o princípio da coerção descrito por Gramsci à época do Estado Keynesianista/Fordista. De cunho "educativo ressocializador" (ABREU, 2002), a assistência social foi um importante mecanismo de controle social, acionado para obter a adesão e o consentimento das classes subalternas ao novo padrão de acumulação. No caso brasileiro, não obstante a inclusão da assistência social na Seguridade Social proclamada como direito universal na Constituição Federativa Brasileira de 1988, as ações governamentais e até mesmo empresariais apresentam traços ainda identificados com as práticas coronelistas de cunho policialesco e repressor da fiscalização diante da miséria e da pobreza, de cunho paternalista. Esses traços se apresentam com maior proeminência em algumas regiões do País, pode-se dizer, tendencialmente, onde a figura da primeira dama ainda é a referência maior da assistência social.

A assistência social como *prática de orientação e fiscalização*, analisada sob a ótica dialética do *princípio educativo* gramsciano, pode apontar para formas de cidadania ou para formas tutelares de tratamento da pobreza. Com referência no eixo indivíduo/estrutura, as falas dos gestores e dos usuários apresentam tendências diferenciadas.

As categorias de análise da assistência social como *filantropia/benemerência* e *favor* estão intrinsecamente relacionadas pelo caráter tutelar que as fundamenta. Para efeito da análise das falas dos sujeitos da pesquisa e tomando como referência os vestígios comunicacionais organizados no *corpus*, por sua vez, referência para a organização dos *subcorpus 1 e 2*, observam-se depoimentos ora mais identificados com as ações da assistência social conhecidas como *filantropia/benemerência*, ora mais identificados com a referência do *favor* propriamente dito, utilizando o próprio termo para exprimir a percepção da assistência social.

A *filantropia*, segundo Mestriner (2005, p. 14), "constitui-se no campo filosófico, moral, dos valores, como o altruísmo e a comiseração, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter da relação". Segue a autora chamando a atenção para o sentido da caridade e da benemerência que a Igreja

Católica atribui à filantropia e realçando que a assistência, a filantropia e a benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. A autora distingue dois tipos de benemerência: uma, de raiz histórica e que mais permaneceu, referindo-se à ajuda nas formas de esmola e auxílio material ou moral; e outra, institucionalizada, referindo-se àquela que se dá "pelas formas de internação (asilos, orfanatos, abrigos), e também, obras 'abertas' que propiciam a convivência entre a família e as formas institucionais, como espaços de apoio". (SPOSATI, 1994b, p. 78-81 *apud* MESTRINER, 2005, p. 15)

Para a demarcação do quadro de referência da assistência social à luz da categoria analítica da *filantropia/benemerência* foram utilizadas as considerações elaboradas por Mestriner (2005, p. 12):

A identificação da assistência social – prática social de ajuda científica ou empírica – com a filantropia e a benemerência é comum em nossa sociedade. Entendidas como expressões de altruísmo, solidariedade e ajuda ao outro, envolvem desde atitudes ocasionais até formas institucionais praticadas por organizações sem fins lucrativos; ou, no campo político, formas da regulação do favor – 'o toma lá dá cá' – quer pelo primeira-damismo, quer pelas concessões de benesses por representantes políticos.

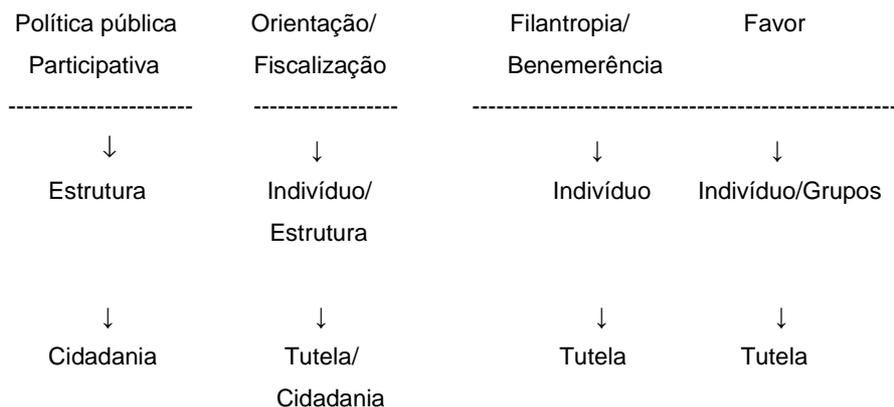
Tais expressões de altruísmo, solidariedade e ajuda ao outro na perspectiva da benemerência convivem contraditoriamente, no cenário atual, com a agenda democrática e participativa da assistência social a partir de seu marco legal de 1988. Observa-se que a agenda conhecida como neoliberal, que se implantou no Brasil a partir de 1990, vem contribuindo para a precarização da assistência social como política pública, levando em conta o que Mestriner (2005) denominou de *convívio dual* – ao mesmo tempo público e privado quando as ações doutrinárias, com sua *força disciplinadora*, ingressaram no campo da assistência pública por meio da subvenção estatal. Segundo a autora, as práticas do "toma lá dá cá" organizam-se na atualidade entre o formal e o informal com categorias próprias tais como *não lucrativo, voluntariado e concessão de utilidade pública*.

A assistência social como *favor* pode estar vinculada tanto à categoria *orientação/fiscalização* como à categoria *filantropia/benemerência*. Na relação com a primeira, o *favor* pode estar vinculado a práticas de orientação e fiscalização como formas de coerção e controle do comportamento dos indivíduos em sociedade, sobretudo como trabalhadores, consumidores e reprodutores da ideologia que regula a ordem capitalista. Na relação com a categoria *filantropia/benemerência*, a categoria *favor* parece diferenciar-se pela sua natureza mais vinculada ao aspecto cultural, enquanto aquela pode melhor definir-se pelas relações institucionais de contratos de parceria entre o público e o privado, embora ambas tenham tendências definidas nas formas tutelares e na referência da assistência social com o indivíduo, e não com a estrutura social e política.

A cultura do *favor* é traço marcante na formação das relações sociais e políticas no Brasil, desde o período do colonialismo. Leal (1986) realça a cultura do *favor* na formação da estrutura e dos processos do "coronelismo" citando os favores pessoais de toda ordem, desde arranjar empregos públicos até os mínimos obséquios. No contexto da época, o chefe municipal construía ou conservava sua posição de liderança com base no seu potencial de empenho e prestígio político para requerer contribuições pessoais e de seus amigos para desenvolver melhoramentos no lugar como "a escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de footbal, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada" (LEAL, 1986, p. 58). Esses melhoramentos eram revestidos de uma ideologia que produzia relações de dependência realizadas por meio do paternalismo e a sua recíproca de "negar pão e água aos adversários". Segundo Leal (1986), a solidariedade partidária imperava entre o legal e o ilícito, onde só havia uma vergonha: perder. A assistência social não estava prevista na Constituição republicana como dever do Estado e permanecia nas mãos das irmandades religiosas e de associações particulares, constituídas pelas relações de favores. Essas relações, ao mesmo tempo em que eram nutrientes do clientelismo político, eram também, por meio das relações tutelares, nutrientes do paternalismo como uma das formas de controle ideológico mais eficaz nas relações de dominação e que permanece até os dias atuais.

A cultura do *favor*, bem como os traços do clientelismo e do paternalismo, é proeminente nas relações sociais brasileiras. Gestores e usuários da política de assistência social referem-se a esse tipo de prática em suas falas ora reconhecendo a assistência como atitude de *favor*, reforçando as formas de submissão e de tutela, ora, reconhecendo esse traço na assistência de modo crítico e clamando por sua negação, demonstrando, desse modo, formas de cidadania.

O organograma seguinte ilustra as relações entre as quatro categorias de análise acima descritas, o eixo de análise cidadania/tutela e as matrizes de referência para a interpretação da percepção sobre a assistência social, o indivíduo e a estrutura:



**ORGANOGRAMA 5.2 – Relação das categorias de análise sobre as noções da assistência social com as formas de tutela e de cidadania**

As falas que reconhecem a assistência social como *política pública participativa* orientam-se pela referência interpretativa da estrutura, remetendo a formas de cidadania. As falas que apontam para o reconhecimento da assistência social como *orientação/fiscalização*, considerando a sua referência na dialética inscrita no princípio educativo gramsciano, podem orientar-se pela referência no indivíduo e na estrutura, apontando para formas tutelares e para formas de cidadania, dependendo do modo como se percebe a orientação e a fiscalização nos processos de controle e de autonomia que reproduz a assistência social. As falas que reconhecem a

assistência social como *filantropia/benemerência* ou como *favor* orientam-se pela referência interpretativa do indivíduo, remetendo a formas de tutela.

### **5.2.1 O significado da política de assistência social**

Para problematizar as categorias sobre o significado da política de assistência social, a pergunta de referência nas entrevistas e nos grupos focais, foi: "O que é a política de assistência social?" A essa pergunta foi acrescentada a seguinte: "Se fosse preciso você explicar para alguém o que é a política de assistência social, como você explicaria?"

#### **5.2.1.1 Bloco 1 – Gestores**

As falas dos gestores expressam a combinação de diferentes percepções, com ênfase na tendência que vincula a assistência aos direitos sociais na perspectiva da categoria *política pública participativa*. À pergunta sobre "o que é a política de assistência social", boa parte das respostas dos gestores ilustra tal tendência, como a seguinte:

*É uma política de **garantia de direitos**, principalmente para as **camadas mais vulneráveis**, mais pobres e também faixas etárias, onde a pessoa está vivendo uma **situação** de mais frágil, de **diferença** mesmo, né? De que **ela precisa de outras pessoas pra cuidar**, né? (E1)*

Observa-se neste depoimento a noção dos direitos com ênfase na garantia do atendimento para as *camadas mais vulneráveis*, associando a vulnerabilidade à pobreza, à faixa etária e a uma relação de fragilidade e de *diferença* entre os que necessitam e os que não necessitam do cuidado alheio. Realça a percepção de que a assistência social é uma política de garantia de direitos, destinada a sujeitos

inseridos em relações de vulnerabilidades, portanto, direito de efetivação que remete à proteção.

Outro depoimento enfatiza a noção dos direitos na caracterização da política de assistência social, acrescentando a essa noção o princípio da universalidade:

*A assistência social pra mim é **a sociedade ter em mãos aquilo que é dela**. Ela poder ser assistida no momento em que ela precisar, daquilo que ela precisar. **Isso é direito!** E não podemos pensar que a assistência social **é só para os mais vulneráveis**, né? Ela é para quem dela **necessitar**, mas ela é **para todos**. [...] Então, pra mim, assistência social é isso, e **é como direito**. Não como a migalha de pão que sobra. Medicamento que usou matéria prima de pior qualidade, dos produtos que tem pior qualidade, né? Tem que ser **pra todos** e de **boa qualidade**. (E3)*

Observa-se nesta fala a recorrente afirmativa da assistência social como direito. Ao dizer que ela é destinada a quem dela necessitar, diz igualmente, que ela deve ser destinada a todos, destacando ainda a obrigação da qualidade do atendimento. Neste discurso, manifesta-se o dilema da convivência do princípio da universalidade com o critério da necessidade para a inserção dos indivíduos no segmento dos destinatários de direito da política de assistência. O gestor não faz referência ao lugar e ao significado estratégico da assistência social na composição do tripé da Seguridade Social brasileira como garantia do princípio da universalidade por meio do vínculo articulado e complementar entre as três políticas, a da previdência, a da saúde e a da assistência, destinadas, respectivamente, para quem contribui, para todos e para quem necessita.<sup>34</sup> O que mais chamou a atenção no depoimento desse gestor foi a afirmativa do reconhecimento da assistência social como direito universal, sem, entretanto, nenhuma referência sobre a contextualização dessa

---

<sup>34</sup> Embora o vínculo articulado e complementar entre as três políticas, tal como proposto no modelo de Seguridade Social declarado na Constituição Brasileira de 1988 tenha sofrido fortes abalos como consequência das seguidas reformas da previdência e das medidas governamentais de intervenção no modelo de financiamento destas políticas (BOSCHETTI, 2003; SALVADOR, 2005), ainda permanece, do ponto de vista legal e institucional, a referência do modelo universal na base da proposta de Seguridade Social no Brasil.

política no âmbito da seguridade social brasileira, o que aponta para o desconhecimento do gestor sobre o tema, não obstante o seu posicionamento defensivo da assistência como direito de cidadania.

Segue outro depoimento que vincula à assistência a noção de direito de cidadania, com ênfase na proposta mais recente do SUAS em dois níveis de proteção social, a básica e a especial. Esse gestor parece compreender que a assistência social configura-se em um dever do Estado e em um direito social público:

*Primeira coisa que me vem à cabeça é **dever do Estado, direito do cidadão**. Primeira coisa que me vem é isso. É uma **política pública de dever do Estado, direito do cidadão**, onde ele tem o **direito da proteção básica, da proteção especial**. A **proteção básica**, eu acho que é isso que me vem à cabeça. (E5)*

Observa-se, no depoimento do gestor E5, uma forte ênfase na afirmativa dos direitos, sob o rótulo dos termos destacados no modelo mais recente de operacionalização da política, o SUAS, como é o caso da relação entre o direito de cidadania e a *proteção social básica*, e da relação entre a garantia dos direitos, da universalidade do atendimento no âmbito da seguridade social. Neste discurso, a ênfase está na credibilidade da *rede de proteção social*, como se pode observar:

*É uma **política pública de seguridade social**, que deve ser **universal para quem dela necessitar**, do modo como está prevista na lei e tem, acho que ela **está caminhando pra ser uma grande rede de proteção social** pra todo mundo que precisar. (E6)*

Outro depoimento demonstra o reconhecimento dos processos de mudança que vêm se desenvolvendo no âmbito das políticas sociais, ao mesmo tempo em que faz referência à assistência social como uma dessas políticas que têm, como algo de *fundamental*, os canais que instituem os processos de participação. A dimensão da participação, essencial para a cidadania, é, na fala a seguir, o item mais acentuado:

*Política de assistência social é... você teve um avanço muito grande nestes últimos anos nas políticas sociais. A partir da **participação popular**, a partir dos **conselhos**, das **conferências**, dos **estatutos**, isso é fundamental. (E10)*

Outro gestor define a política de assistência social na perspectiva da cidadania, e como política pública participativa, em contraposição clara à filantropia-assistencialismo, como se pode observar:

*Promoção. **Não é mais distribuição, assistencialismo...** e é o que a gente ta tentando fazer no município. É... **acabar com aquela pura entrega**, repasse, transferência de bens ou de recurso para o indivíduo, mas sim, **fazer com que ele busque**, com que ele siga, com que ele conquiste seu espaço, seus direitos, **por si só**, sem que recebam de mão beijada. (E7)*

No depoimento acima observa-se a preocupação do gestor com o rompimento da prática assistencialista, entretanto, a alternativa de que se acabe com a *entrega de mão beijada* e se faça com que ele busque, com que ele conquiste os seus direitos *por si só*, não leva em conta o direito que tem o cidadão necessitado de receber bens e serviços públicos. O depoimento do gestor aponta para o sério risco de, em nome da virtuosidade do discurso da prática não assistencialista, se substituir a política de distribuição de bens e serviços de direito por uma prática de não-investimento público emergencial, caso não se defina qual o montante de investimento público e quais as ações que irão incentivar o indivíduo a *conquistar seus espaços de direitos*.

Nos depoimentos dos seis gestores citados (E1, E3, E5, E6, E10 e E7), não obstante a diferença entre os itens mais destacados nas falas, bem como as considerações críticas desenvolvidas com base na observação de possíveis limitações ou contradições nos discursos, destaca-se, como denominador comum, a referência norteadora da política de assistência vinculada à estrutura política, apontando, desse modo, para uma percepção de assistência social na perspectiva de política pública participativa e identificada com as formas de cidadania.

A seguir, os depoimentos dos gestores E2, E4 e E8 acentuam um tipo de ajuda individualizada, ao responderem à pergunta sobre "o que é a política de assistência social".

A noção de assistência social como *orientação/fiscalização* pode ser percebida na fala do gestor E2:

*Olha, o meu modo de ver, é você estar mesmo **assistindo**, né? Assistindo, **detectando** alguma coisa dentro da família, que eu acho que é tudo, é... Você estar **levando a informação**, você estar **mostrando** o que é que o usuário pode usufruir, o que ele tem de direito, mesmo. É uma forma de **ajudar mesmo a melhorar a vida dele**, né? Dentro da família, mesmo. É uma melhora de vida, **tirar ele dali**. (E2)*

No depoimento acima, o conceito de assistência, quando o gestor diz *detectando alguma coisa*, parece associar a prática da investigação à prática da orientação, no sentido de *estar levando a informação* sobre os direitos de assistência, objetivando melhorar a vida do indivíduo, *tirando-o dali*. Nesta fala, a noção da assistência como direito de cidadania não desaparece para dar lugar à noção da assistência como a prática de orientação e fiscalização, mas convivem as duas noções, conformando uma tendência que aponta para uma prática emergencial ou até mesmo paternalista, sem abolir o discurso dos direitos de cidadania. Na perspectiva do *princípio educativo* gramsciano, esse discurso parece tender mais para as práticas de assistência como coerção e controle da vontade coletiva do que para as práticas que possibilitam a crítica da cultura dominante, voltada para "um desenvolvimento ulterior da vontade coletiva nacional-popular no sentido de alcançar uma forma superior e total de civilização moderna". (GRAMSCI, 1976, p. 8-9)

Em outro sentido, a seguinte fala da assistência como política geral apresenta, num sentido populista, por exemplo, como assinalada por Victor Nunes Leal no período do coronelismo no Brasil, a assistência como prática determinada pelas relações de *favor*. Combinando o discurso da assistência no âmbito das demais políticas sociais, objetivando "crescimento e promoção" no âmbito da comunidade, as práticas populistas têm destaque:

*Eu explico, como eu falo com o **meu povo**. A assistência social é o todo. É a educação, a saúde, é emprego, é dignidade, é tudo! [...] Então, eu digo que quando a gente parte do pressuposto que a gente vai estar ali pra **estar junto com a comunidade**, para que ela possa **crescer e se promover**, é uma assistência social. **Eu pratico***

*assistência social a todo momento, quando eu ofereço à comunidade educação, saúde, lazer, é... e outras questões mais.... empregabilidade, moradia, né? Tudo isso é uma assistência social, é seguridade social. Porque eu costumo dizer que ainda a assistência social não foi enxergada como uma seguridade social.* (E4)

No discurso do gestor acima citado, as expressões *meu povo* e *eu ofereço* identificam-se com a tendência tradicional da prática personalista, populista e clientelista de assistência social no Brasil, ao mesmo tempo em que vincula os termos *assistência social* ao termo *política de seguridade social*, sem nenhuma sinalização de discernimento da relação entre um e outro, no contexto da proposta de universalidade e de cidadania inscrita no modelo de seguridade social declarado na Constituição Federativa Brasileira de 1988.

A idéia da assistência social como "mal necessário" também está presente no discurso dos gestores da assistência social:

*Eu explicaria isso como um **mal necessário**. O ideal é que a gente não tivesse esse tipo de... se não tivesse nem esse Ministério, nem a Secretaria, isso seria o ideal. [...] O que é, é o seguinte: que vivem a margem de quase tudo, né? E não têm acesso à quase nada. Então eu explico que a função seria essa, de **ajudar** essas pessoas, não só com **doação de coisas**, mas ajudar tentando **mostrar** que tem **dificuldades** mas que tem **soluções** também. Nós temos que encontrar soluções pra esses problemas e eu acho que **o ponto principal é acordar esse pessoal. Acordar, apoiar.*** (E8)

Este discurso parece atribuir à assistência social a característica de *mal necessário*, na mesma perspectiva em que se atribui ao fenômeno da pobreza a característica de condição natural da sociedade, na perspectiva da lógica do mercado, natural e auto-regulável. Ainda que reconheça a importância e a possibilidade de trabalhar no sentido de buscar *soluções* para enfrentar *dificuldades*, ao afirmar que o ideal é que não houvesse as instituições governamentais para prestar a assistência social, o gestor atribui à assistência social a característica de personificação da política, quando diz *são pessoas envolvidas no intuito de melhorar a vida de outras pessoas*. Não faz referência ao dever público de prestar assistência social, ao mesmo tempo em que parece associar a assistência a uma prática voltada para a correção das

imperfeições da organização social, por meio de *doação de coisas*, e de orientação para o problema: *acordar esse pessoal*. A percepção do gestor parece ser a de que as pessoas *que vivem à margem de quase tudo* não estão acordadas, como se estivessem flutuando acima da racionalidade "correta" da organização social. Este depoimento aponta para uma percepção da política de assistência social como uma combinação das noções de política emergencial, residual, como *favor*, personificada e desvinculada da responsabilidade pública, percepção identificada com a tendência ao conservadorismo das práticas paternalistas da assistência social.

Os discursos dos gestores E2, E4 e E8, ainda que tenham feito referência à assistência, incluindo atitudes de enfrentamento da pobreza, têm como denominador comum a referência da assistência como uma prática individualizada. Tende a aproximar-se da categoria *orientação/fiscalização* a fala do gestor E2; tende a aproximação da categoria da assistência social como *favor* a fala do gestor E4; e a fala do gestor E8 identifica-se, em boa parte com um tipo de assistência que reconhece a pobreza no âmago das distorções naturais do mercado, reiterando a perspectiva paternalista da assistência social. Os depoimentos dos três gestores apontam para percepções da política de assistência social identificadas com as formas tutelares, realçando a referência de suas impressões no indivíduo.

O gestor E9 tem um discurso que realça a importância do atendimento às *necessidades básicas*, demonstrando uma tendência à identificação da assistência social com os direitos sociais, se tomamos como referência a definição de Pereira (2002) citada: "As pessoas em situação de necessidades básicas são aquelas que se encontram expostas a ocorrência de sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos (informados e críticos), caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas". Segue o depoimento:

*A política de assistência é o **atendimento das necessidades básicas**, a busca do atendimento das necessidades básicas, porque as pessoas ali não conseguem se desenvolver. Porque ela tem que ter a parcela dela pra desenvolver a sua vida. Então **a política de governo é pra tá parcerizando junto com todos os setores, ta setorizando mesmo, né? Não só internamente, mas com ONGs, com empresas, mas o governo ta com essa política de assistência***

*social. Cada um dando sua contribuição para que possa alavancar acima do básico.[...] (E9)*

Ao mesmo tempo em que o gestor se refere à ajuda pública na perspectiva dos direitos, observa-se uma ênfase na definição da política por meio das relações de parcerias do setor público com o setor privado, com as ONGs e com outros setores da sociedade, apontando para uma tendência de vinculação da assistência social como política que se realiza no âmbito da esfera pública e da esfera privada, tendendo a uma aproximação da categoria *filantropia/benemerência*.

Além da observação da aproximação da fala do gestor às duas categorias de análise, observa-se, ainda, a referência à estrutura política, quando cita *a política de governo é pra tá parcerizando junto com todos os setores*, ao mesmo tempo em que individualiza a questão, quando diz *cada um dando sua contribuição*. O gestor E9 demonstra uma percepção da assistência social orientada tanto pelas formas da tutela como pelas formas de cidadania.

O bloco seguinte refere-se à interpretação que os usuários dão à política de assistência social.

#### 5.2.1.2 Bloco 2 – Usuários

O aspecto do desconhecimento sobre a política foi identificado nos depoimentos dos usuários de diferentes maneiras, como se pode observar no primeiro conjunto de respostas à pergunta *o que é a política de assistência social*, como segue:

*As pessoas aqui não conhecem. O acesso aqui é muito difícil. (GF3-1)*

*É uma boa pergunta. A gente até podia perguntar o que é que é isso. (GF4-7)*

*Tem gente que nem sabe o que é isso. (GF6-3)*

***Eu não conheço.*** (GF9-8)

***Eu também não.*** (GF9-1)

A afirmação de que as *peças não conhecem* indica reconhecimento pela desigualdade no que refere às informações sobre a política de assistência. Enquanto uns reconhecem a falta de acesso à informação no âmbito dos demais, citando a *gente, tem gente, as peças aqui*, outros referem-se à primeira pessoa do singular, como *eu não conheço*.

A fala seguinte demonstra um apelo do sujeito entrevistado ao pesquisador para que o informe sobre a política de assistência social:

***Você tem que falar, porque a gente não conhece. Como que a gente vai falar de uma coisa que não conhece?*** (GF10-11)

Outro usuário justifica o seu desconhecimento pelo fato de residir há pouco tempo no local, o que sinaliza para uma possível percepção de que a assistência social seria algo específico daquela localidade:

***Olha menina, eu não posso dizer, porque tem pouco tempo que eu moro aqui.*** (GF9-8)

Os dois depoimentos seguintes demonstram um esforço de explicação orientado pela associação entre a assistência social e a pessoa do assistente social. Características marcantes da assistência social brasileira, de raízes históricas, podem ser percebidas no imaginário do usuário da política, como o vínculo da política com a atitude pessoal do prefeito, ou "assistente do prefeito" e a figura feminina ou "aquela moça", como se pode observar:

***Vamos supor... se eu quero pedir alguma coisa pro prefeito eu não chego direto nele porque ele não vai me atender. Então tem uma assistente dele que é a assistente social pra gente chegar até ele.*** (GF3-2)

***Existe aquela moça que trabalha na assistência social, tem também aquela outra que fazia parte.*** (GF3-4)

Nas citações dos gestores GF3-2 e GF3-4, observa-se a referência individualizada e personificada na figura do representante do poder público e da figura feminina, talvez como aquela que orienta para o atendimento e fiscaliza as condições de mérito. Estes depoimentos aproximam-se da categoria que analisa a assistência como *favor*. Sem descartar a aproximação das falas à categoria *orientação/fiscalização*, observa-se tendências de percepções da assistência social a luz das formas tutelares, historicamente implementadas no País desde o período denominado "coronelismo".

A confusão entre a prática de assistir a sociedade e a pessoa do assistente social é evidenciada, ainda, no depoimento seguinte:

*Mas é uma prática que assiste a sociedade, então é assistente social.* (GF4-2)

No esforço de compreender, o usuário elabora a seguinte pergunta:

*É conseguir mais alguma coisa pros pobres, pras pessoas mais carentes?* (GF3-3)

A citação seguinte demonstra um apelo pela informação, ao mesmo tempo em que demonstra o reconhecimento de que a assistência social assiste a comunidade carente:

*A gente escuta falar da assistência social, mas a gente não sabe o que é. Então, você podia falar o que é, porque a gente sabe que atende a comunidade carente, mas a gente não sabe o que é.* (GF4-5)

O depoimento seguinte apresenta uma percepção de que a política de assistência social é o "lugar" de ajuda. Interessa observar, ainda, que a fala do usuário, interagindo com o outro saber, o do universitário, indica a percepção de uma hierarquia,<sup>35</sup> em que a fala do usuário tem a expressão de um saber submisso, quando diz *eu posso estar errada*:

---

<sup>35</sup> Essa relação hierárquica que se estabelece na submissão do usuário ao universitário que se apresentou como assistente social pode ser melhor compreendida à luz da teoria desenvolvida por

*Na minha opinião, eu posso estar errada... é o lugar onde ajuda as pessoas que precisam. (GF9-6)*

O desconhecimento sobre a política de assistência social associado ao esforço de uma explicação, por parte dos usuários, aponta para uma tendência de se identificar a política com o que há de mais conhecido concretamente e fisicamente, como é o caso da "pessoa" do assistente social, do "lugar" onde as pessoas necessitadas vão procurar ajuda e dos "benefícios" recebidos. Essa tendência pode reforçar a reprodução do conservadorismo da assistência social por meio de práticas clientelistas identificadas com a pessoa do prefeito ou com a "moça", assistente dele, com os benefícios recebidos, sobretudo alimentos, e com as estruturas físicas instaladas nas comunidades para a distribuição de benefícios variados.

Seguem-se outros depoimentos que apontam para o desconhecimento da política de assistência social por parte dos usuários. O debatedor do grupo focal, na intenção de provocar a fala do grupo, pergunta o que seria o Conselho Municipal de Assistência Social. A resposta foi a seguinte:

*Conselho de Assistência Social eu já ouvi falar. Pelo que eu entendi é quando a pessoa precisa de **cesta básica**, de ajuda, né? O que eu entendi foi mais ou menos assim. (GF10-9)*

A resposta acima confirma, simultaneamente, o desconhecimento sobre a política e a associação direta com a doação de alimentos.

Em todos os casos até aqui comentados em que o usuário demonstra desconhecer ou estar desinformado sobre a política de assistência social, as expressões das falas demonstram percepções da assistência social vinculada a ajuda próxima de quem precisa, fazendo referência ao indivíduo, à "moça", à "assistente social" ou ao "prefeito". Essas percepções indicam uma tendência a formas tutelares da

---

Faleiros (1997) sobre saber profissional e poder institucional. Segundo o autor, a produção e a organização do saber profissional são processos de domínio, de relações de classes (denominadas por Gramsci de classes fundamentais do capitalismo – burguesia e proletariado) e de forças sociais.

assistência, próximas da categoria de análise *orientação/fiscalização* na perspectiva paternalista e da categoria da assistência como *favor*.

Outra série de depoimentos demonstra a associação entre a política de assistência social e a política de saúde como resultado do esforço dos usuários entrevistados, de explicar "o que é a política de assistência social". Em duas perspectivas, os usuários associam a política de assistência social à política de saúde. De um lado, a assistência social é reconhecida como ajuda por meio de orientação para a realização dos exames e para o tratamento; de outro, ela é reconhecida como doação de remédios. Pode-se observar a primeira perspectiva nos depoimentos abaixo:

*Ajudar uma pessoa que ta doente e encaminhar para o outro, entendeu? E... orientar sobre a dengue. Bom, deixa eu ver se é mais ou menos assim. A assistente social que a prefeitura coloca, que vai em casa visitar os doentes que não tem condições de... de vim em algum... na policlínica, num posto... Então elas tão fazendo muito isso aí, aqui perto da cidade também. (GF6-1)*

*Não são as pessoas que vão de casa em casa tratar as pessoas, não? Que vão em casa, encaminhar eles pra ... pra fazer tratamento assim... de Aids, de... isso é política pública. Igual isso, que mexe com... tem muitas pessoas que ta com tratamento aí de câncer, de.. Ah, de várias coisas aí... (GF6-5)*

No depoimento do usuário GF6-1, a referência da assistência centra-se na *pessoa* doente, que é orientada e visitada quando não pode se deslocar até o posto. No depoimento do usuário GF6-5, as atitudes de *encaminhamento* e *tratamento* são ressaltadas como *políticas públicas*. Interessa observar que a referência da assistência social como política pública apareceu pela primeira vez na fala desse usuário, quando associada à política de saúde.

A tendência dos usuários de vincular a política de assistência social à política de saúde na perspectiva de orientação e encaminhamentos por meio de visitas domiciliares, como é o caso dos depoimentos acima citados, pode ter, em boa medida, influência da presença do assistente social na equipe do Programa de Saúde da Família.

O caráter de orientação e de encaminhamentos, bem como a identificação da política de assistência social com a política de saúde, permanece nas citações seguintes, orientadas pela referência individual:

*Eu acho que deve ser **coisa da prefeitura**. Quando tem alguma **precisão** eles combina e vai na assistência social. **Eu precisei** duas vezes. Eu acabei de consultar, o médico falou: a senhora tem que ir pro Biocor urgente, mas o **exame** que a senhora tem que fazer é muito caro... aí **eu vim** aqui na assistência social e **a moça me deu** uma ficha, **aí eu fui** fazer o **exame** lá no Biocor. (GF5-9)*

*Eu acho assim: **a pessoa ta doente**, precisa **fazer uns exames**, não tem como pagar, aí vem aqui, nesse prédio aqui, conversa com uma delas e **elas olham o que pode fazer, pra ajudar**... (GF5-6)*

No depoimento seguinte, o usuário realça, mais uma vez, a associação entre a política de assistência social e o profissional do Serviço Social, na relação com a necessidade demandada pela saúde e pela situação de morte:

*Eu acho que assistente social é o que... a pessoa vai **no hospital**, **tem assistente social**, eu quero olhar questão do **velório**, **a gente procura a assistente social** ... (GF10-11)*

A assistência social como prática de sindicância na área da política de saúde é destacada na citação seguinte:

*Vamos supor, tem uma **pessoa doente**... ela vai lá, **faz sindicância**, e aí tem o processamento e **quando dá ela vai lá**. (GF6-3)*

Há também a identificação da assistência social com a prática de doação de remédios:

*É porque eu acho que **os remédio** é o governo que ta mandando pra cá, **pra assistente social distribuir**. (GF7-4)*

*É assim, **distribui quando não é fornecido pelo SUS**, né? **Remédio caro**. (GF7-7)*

*Eu conheço essa agora de **dar remédios**. (GF9-5)*

Por fim segue um depoimento de usuário associando a política de assistência social à política de saúde, à pessoa do profissional e ao local onde se reúnem os profissionais:

*Eu não sei de nada... **Acho que ela trabalha na área de saúde. A reunião delas é tudo lá, na Secretaria de Saúde.** (GF7-2)*

A vinculação da assistência social como prática de rastreamento da necessidade e de sindicância nos processos de atendimento pode ser demonstrada nos depoimentos seguintes:

*É, por exemplo, **quando vê alguém na rua, eles vão e pegam eles... eles ajudam o pessoal que precisa, melhorar mais.** (GF2-7)*

*Tem trabalho pra **tirar o pobre da rua, tem uma bolsa pra dar pra gente.** (GF2-7)*

*A assistência social é **pra ver o que ta acontecendo com as pessoas, né?** (GF8-4)*

*É **pra olhar se tem as necessidades.** (GF8-6)*

*A **assistência social vai ver se a pessoa precisa daquilo mesmo. Então, se a pessoa precisa, é um direito da pessoa e um favor dela, da assistência, né?** (GF9-8)*

*Eles **vão lá saber** o que é que precisa melhorar, do que a família tá precisando. (GF2-3)*

*O que eu conheço é o que ela falou aqui, **é ajudar a quem não tem. É visitar as pessoas nas casas pra ver o que elas não tem, pra dar cesta básica, né? Segunda via de documentos, entendeu? É isso que eu sei, agora, se existe outra assistência social eu não sei.** (GF10-8)*

Nestes depoimentos a autoridade profissional é reconhecida quando se diz *vê alguém na rua... pegam eles*, trabalha pra *tirar o pobre da rua* a noção de ajuda está diretamente vinculada à noção de fiscalização do critério da necessidade e do controle por meio das "relações interindividuais". Importa lembrar, para esta interpretação, do paradigma das relações interindividuais desenvolvido por Faleiros (2007). Segundo o autor, os profissionais da área social, sob a ótica deste paradigma, apresentam-se como "promotores da harmonia e da ordem", levando a

uma "profissionalização da vida cotidiana, à gestão das tensões e modificações do comportamento e atitudes que são considerados 'improdutivos' ou 'ameaçadores' para a ordem social dominante" (FALEIROS, 2007, p. 131). Nas falas citadas, associada a esta percepção de controle e fiscalização, identifica-se o reconhecimento da prática de doação de "cesta básica" e "segunda via de documentos". A assistência social percebida pelos usuários nessa perspectiva orienta-se pela referência da prática individualizada, aproximando-se das categorias de análise *orientação/fiscalização* e *favor*, apontando para as formas tutelares de atendimento ao público a ela destinada.

As citações abaixo foram transcritas do debate do grupo focal GF2 e demonstram a percepção desses usuários sobre a assistência social como ajuda material, residual e *pequena*. Quando perguntados sobre "o que é a assistência social", respondem:

***Bolsa Família pra quem precisar.*** (GF2-6)

***Dá uma pequena ajuda.*** (GF2-1)

***Tem a cesta básica também.*** (GF2-7)

***Política que você fala é assim, distribuir brindes, ver quem pode tá ajudando nas casas?*** (GF2-7)

O reconhecimento predominante nestas falas é de que a assistência social é residual, pois dá uma *pequena ajuda*, *Bolsa Família*, *cesta básica* e *brindes*.

Dois usuários explicitaram a noção de assistência social como *favor* e *caridade*, durante o debate no GF9. Importa ressaltar que esse grupo foi constituído de usuários beneficiários de dois programas, simultaneamente: o programa de distribuição de cesta básica em nível municipal e o programa Bolsa Família, em nível nacional. Embora a metodologia da pesquisa não tome como referência a relação entre as modalidades de atendimento dos usuários e as diferentes noções sobre a política de assistência social, neste ponto importa observar que o único grupo que reconheceu, verbalmente, a assistência social como *favor* foi o grupo de beneficiários diretos de transferência de renda e de alimentos operacionalizado em

base territorial, no próprio CRAS, mesmo local onde o grupo focal foi realizado. Percebe-se uma tendência à afirmativa de que os benefícios são benesses como forma de expressão de agradecimento e até mesmo de gratidão para com os técnicos e funcionários da instituição, tendência que pode ter sido estendida para a relação com a pessoa do debatedor do grupo focal. Deve-se ainda levar em conta que, por tradição no Brasil, as práticas de transferência de bens objetivando o clientelismo e a tutela incorporam a atitude do agradecimento do beneficiário, na maioria das vezes, expressando o reconhecimento de que a "doação" do benefício é um ato de favor e até mesmo de amor, como se pode observar nos depoimentos a seguir:

*Eu acho que é uma **caridade, por amor, um favor.** (GF9-8)*

*Ah, um **favor mesmo, caridade.** (GF9-7)*

*É tipo **um favor que ele faz e que a gente tem que retribuir.** Por exemplo, um filho tem que estudar pra não cair em coisa errada. O **governo não é obrigado** a sustentar as famílias, com bolsa família, etc... **ele ajuda pra que os pais coloquem os filhos na escola.** (GF9-6)*

Sobre a identificação da política de assistência social com as práticas de orientação e encaminhamento, além do depoimento acima, que se refere à orientação para receber medicamentos, seguem outros depoimentos:

***Orienta** as pessoas, ensina. (GF1-2)*

*Eu acho que a assistência social **já tá no nome da coisa, é dar assistência** mesmo. As pessoas devem pelo menos **encaminhar**, não é fazer nem dar, é **encaminhar**, porque tem muita gente as vezes que não consegue a coisa porque **não sabe onde que vai, sabe como?** (GF1-4)*

*O **servidor**, eu creio que o **servidor** da prefeitura que trabalha na assistência, seria obrigação dele **visitar as famílias**, ver as necessidades de cada um... se é pra **encaminhar** pro governo, se a **Escola** que aquela criança ta indo tem um caderno, se ela está sendo atendida no **posto de saúde** dignamente, isso é assistência social.*

***Vai nas casas, vê se os meninos tão indo na Escola.** (GF1-6)*

No depoimento acima, a prática de visitas domiciliares aponta ao mesmo tempo para a fiscalização e o controle da vida do usuário, como demonstram as expressões *ver as necessidades de cada um, se os meninos tão indo na escola* e para a fiscalização e o controle do cumprimento das responsabilidades públicas, como demonstram as expressões *se a escola que aquela criança tá indo tem um caderno e se ela está sendo atendida no posto de saúde dignamente*.

Nesta perspectiva, segue outra citação:

*Quem é **assistente social nas creches**, isso eu sei... assistente social nas creches **olha a parte da alimentação, olha se ta bem a escola, se pode funcionar...*** (GF4-8)

Há, também, o reconhecimento da assistência social como prática de mediação, no sentido de ir à comunidade buscar informação sobre a necessidade e *interagir* com o prefeito, tendendo a uma percepção de assistência social como uma prática paternalista e personalista:

*Precisa **ver** o que é que a comunidade **necessita** para poder **interagir com o prefeito**.* (GF4-7)

### 5.2.1.3 Notas conclusivas

Há uma profunda presença da cultura política nas falas, pois elas tanto se referem a direitos, como a demandas pessoais e a carências, percebidas como individuais.

Nas falas sobre o significado da política de assistência social orientadas pela referência da estrutura social e do seu reconhecimento como *política pública de direito*, o segmento em destaque foi o dos gestores, fazendo referência à noção dos direitos, da universalidade, da participação, da negação do assistencialismo, do direito à informação e do dever do Estado. Do segmento dos usuários, uma única fala se referiu à política pública, ainda assim quando identificada com a política de

saúde. A tendência à percepção do significado da assistência social como forma de cidadania é predominante nas falas dos gestores.

Nas falas dos usuários, predomina a identificação da política de assistência social com formas tutelares e de carências familiares e pessoais. Aproximada à categoria *política pública de direito*, houve relato de encaminhamento para exame de saúde e distribuição de remédio. Nesses casos, a perspectiva pode ser ou não a do *favor* ou da *benemerência*, entretanto, reconhece-se, prioritariamente, o direito social implícito nessas ações. A par da ênfase no desconhecimento e da desinformação da política, a referência da percepção dos usuários concentra-se no atendimento individualizado. Aproximada da categoria *orientação/fiscalização*, a percepção do significado da assistência identifica-se com ações de fiscalização do pobre, com a pessoa e com o lugar onde ocorre doações e encaminhamentos para outras instituições. Como *favor* a assistência social é também identificada por meio de doação de cestas básicas e segunda via de documentos, como prática de amor e caridade.

Sobre o significado da assistência social referindo-se, concomitantemente, às formas de cidadania e às formas tutelares, há parte da fala de um gestor que combina atendimento das necessidades com política pública de parceria entre ONGs e empresas.

Nas análises das falas dos gestores sobre o significado da política de assistência social, observou-se como relevante: 1) falta de precisão sobre a expressão "seguridade social", bem como sobre o campo próprio da assistência social no âmbito da seguridade social e sobre a sua relação com as políticas de saúde e de previdência, o que tornou vago o discurso do caráter universal da assistência social; 2) a convivência do discurso da cidadania com o discurso da filantropia; e 3) o discurso dos direitos sociais de modo pouco apropriado das formas de cidadania, convivendo com as referências da ajuda individualizada e com a ajuda como direito e obrigação do Poder Público, instância responsável, estratégica e vital na estruturação da política de bem-estar social.

Nas análises das falas dos usuários sobre o significado da política de assistência social, observou-se como relevante: 1) o desconhecimento e a desinformação sobre a política de assistência social e, ao mesmo tempo, a convivência dos usuários da política com os seus benefícios e serviços; 2) a ausência das informações, ainda que elementares, sobre o sistema político e institucional que operacionaliza a assistência social; 3) a identificação da política com a figura próxima e com o ambiente concreto e visível (conhecido), como a pessoa, o lugar, o benefício; e 4) a ajuda como prática de doação, como favor e intermediação.

### **5.2.2 As dimensões positivas da assistência social**

Com o objetivo de conhecer as percepções dos sujeitos da pesquisa sobre as dimensões positivas da assistência social, a pergunta norteadora foi: *O que há de melhor na política da assistência social?*

#### **5.2.2.1 Bloco 1 – Gestores**

A continuidade dos benefícios de transferência de renda é considerada uma dimensão positiva da assistência social, como se pode observar na fala de um dos gestores:

*De melhor? Eu posso colocar que são **os benefícios**. O Bolsa Família é um benefício positivo, é uma renda que... **apesar** de que não é este o valor que vai tira-lo da pobreza, mas é um benefício que a gente vê que **as pessoas contam com ele**. A gente vê, sim, que elas **contam mesmo com ele**. É uma ajuda que ela pode receber. Tem que ter **continuidade**, né? (E2)*

A característica da continuidade é um dos aspectos marcantes da nova referência legal institucional da assistência social, a exemplo do Benefício de Prestação

Continuada (BPC), que já havia sido declarado no art. 203 da Constituição de 1988. O Bolsa Família, sob o nome de Programa, vem sendo implementado pelo governo Lula desde 2003, transferindo benefício de modo continuado às famílias inseridas nos critérios definidos por meio de decretos e de portarias. Não obstante as diferenças normativas e institucionais desses dois benefícios de transferência de renda, a característica da continuidade neles contida é um dos reconhecidos traços da assistência social. A fala do gestor acima aponta para formas de cidadania e identifica-se com a categoria *política pública participativa*.

Outro reconhecimento é o aspecto da integração e da articulação da política da assistência social com as demais políticas, na perspectiva da garantia de direitos. Essa característica já havia sido comentada por Pereira (1996), ao lembrar que as experiências passadas e presentes da assistência social mostram as interfaces que a assistência social mantém com as demais políticas sociais e também com as políticas de conteúdo econômico. Conclui a autora que, pelo fato de a assistência social ser condição necessária para que as políticas de atenção às necessidades sociais se efetivem como direito universal de cidadania,<sup>36</sup> as políticas setoriais, sem a articulação com a assistência social, tendem a se fechar na sua especialização, elitizando-se, pois se pautariam por critérios mais de exclusão do que de inclusão social. O depoimento seguinte demonstra a percepção do papel de integração da política de assistência social com as demais políticas setoriais, identificando-a numa perspectiva *maior* do que as outras políticas, no sentido de garantir direitos por meio da sua relação integrada e articulada:

*A política de assistência social, eu acho que é até interessante, é que ela trabalha, eu acho, com **uma perspectiva maior do que as outras políticas**, que é a necessidade de **trabalhar de forma integrada**, esta noção de direitos, eu acho que ela é o centro da assistência social, e tem... por lei mesmo, ela já fala que você tem*

---

<sup>36</sup> A autora argumenta sobre o papel da política de assistência social como condição necessária para que as demais políticas de atenção às necessidades sociais se efetivem como direito. Cita o seguinte: "[...] a assistência social não é um fenômeno marginal e transitório, que encontra seu limite na promoção de políticas de emprego e de renda ou na integração dos pobres no mercado de trabalho. Trabalho assalariado, sem assistência social, ou seja, sem a proteção social do Estado como exigência da sociedade, é sinônimo de acumulação primitiva ou de alienação que, segundo Marx (1978), não constitui a satisfação de uma necessidade vital, mas apenas um meio de satisfazer outras necessidades, inclusive as do capital." (PEREIRA, 1996, p. 52)

*que se **integrar e articular com outras políticas para garantir direito**, eu acho que isso é muito positivo. (E1)*

O significativo aumento do número de associações comunitárias, bem como a ampliação dos espaços de debate nas comunidades, apesar de não se constituir como especificidade da política de assistência social no âmbito das demais políticas que tiveram seus espaços de participação popular ampliados pela institucionalidade legal da Constituição de 1988, é um ponto de reconhecido destaque no modelo descentralizado e participativo da assistência, como mostra o depoimento a seguir:

*Ah, eu considero assim quando eu começo a perceber que **as associações**, quer dizer a comunidade, trazendo demandas, criando associações fortes que lutam pelos seus direitos [...] Então, a articulação, **as pessoas poderem ser ouvidas naquela comunidade**. (E4)*

Os aspectos da descentralização, da participação, do envolvimento comunitário e da centralidade da família nas ações da assistência social já declarados na Constituição de 1988, assegurados na LOAS, reafirmados e qualificados estrategicamente no SUAS, são pontos de destaques no depoimento dos gestores seguintes:

*[...] Eu acho que o mais bacana da política pública da assistência social é a questão da **descentralização**, da **participação**, da preocupação com a **comunidade**. Eu acho que esse modelo participativo, descentralizado, a preocupação da política com o foco na **centralidade da família**, eu acho isso o mais legal, esse modelo de política. (E5)*

*Eu acho que é o **SUAS**. (E6)*

O acesso à informação sobre os direitos e dos processos de atendimento é outro ponto de reconhecimento dos impulsos da política de assistência social em direção à materialização dos direitos, em contraposição à tendência das práticas tutelares e clientelistas, como se pode observar no depoimento seguinte:

*Viabilizar o **acesso das pessoas à informação**. Informar que ela tem o direito. [...] Antes a pessoa recebia não como um direito dela, não como uma obrigação, mas como uma dívida daquele senhor bondoso que repassou tal coisa, não é? Tal coisa, a material. Hoje não! O que eu acho de melhor é **ta repassando a informação**. Ta*

*criando um espírito, no mínimo, de **curiosidade em relação aos direitos**, em relação ao que se tem de acesso. (E7)*

Outro gestor realça os aspectos da criação dos conselhos e da democratização dos processos de transferência de recursos, proposta no pacto federativo do modelo descentralizado e participativo da assistência social, como mostra o depoimento a seguir:

*Eu penso que **os conselhos**, pra mim, foi uma grande vitória. Os conselhos e os repasses de recursos fundo a fundo[...]Isso é muito legal, essa **democratização dos recursos**. Aí você, a partir daí vai ter o **controle social**, seja a sociedade civil organizada, seja o Ministério Público, seja o Tribunal de Contas, o Estado, a União. Isso é muito bacana, nessa conformação da política. Então, pra mim, os conselhos e, eu penso que, a **LOAS** é importante, e ela respalda os próprios conselhos, mas, os conselhos foi o grande than da política de assistência social. Pra mim é o que tem de mais importante nisso aí. Você tem os dois poderes participando, o **governo e a sociedade civil**, que é a beneficiária maior. (E10)*

As falas dos gestores acima, E1, E4, E5, E6, E7 e E10 demonstram percepções sobre as melhores dimensões da assistência social identificadas com os itens inscritos no seu novo marco legal e institucional a partir da Constituição de 1988, para o qual o modelo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vem reafirmar e apresentar diretrizes estratégicas para sua implementação. A referência interpretativa desses gestores é a estrutura da sociedade, apontando para a categoria de análise *política pública participativa*. As formas de cidadania apresentam-se nos discursos, demonstrando que as melhores dimensões da assistência social situam-se na perspectiva dos direitos sociais.

De modo contrário, outro conjunto de depoimentos de gestores sobre as melhores dimensões da assistência social tomam como referência o indivíduo, apontando formas tutelares de compreensão e valorização da política.

A associação da assistência social com as atitudes pessoais de *fazer alguma coisa pelo próximo e resgatar o bem*, apontando para a virtude moral de se desprender para outrem, ser generoso e caridoso está contida na fala do gestor seguinte:

*De melhor é saber que você pode **fazer alguma coisa pelo próximo**. Você tem condições, que existe mecanismos e **programas dentro dessa área que te permite resgatar o bem** que às vezes ta vivendo uma vulnerabilidade, ta um caos mesmo, **pra dentro de uma participação social**. É o que eu acho que tem de melhor, é o **poder fazer por alguém**. (E8)*

A fala do gestor E8 aponta para a categoria *filantropia/benemerência*, realçando a ajuda nas formas de auxílio material ou moral, institucionalizada ou não, onde o melhor é o *poder fazer por alguém*. Nessa perspectiva, o ponto valorizado na política são as formas tutelares de tratamento da pobreza, com ênfase no indivíduo que ajuda e no indivíduo que recebe a ajuda. A noção de participação social fica descontextualizada no discurso, indicando uma percepção do gestor de que o programa é que vai levar à participação social e não o contrário, quando cita *pra dentro de uma participação*.

O depoimento seguinte demonstra satisfação com a política de assistência, destacando o trabalho com as crianças e adolescentes. Esse depoimento sugere a compreensão da assistência como *um bom investimento* para o futuro da sociedade numa perspectiva utilitarista, onde se prevê a manutenção da ordem e do modelo de estrutura da sociedade. A fala aponta, também, para a não-identificação do gestor com o trabalho da assistência, quando se refere a "eles" trabalhando com crianças e adolescentes:

*Ah! Eu acho que **o que ta aí ta muito bom**. Entendeu? **O que vier é lucro**. Eu acho que **eles** tão trabalhando já com as **crianças e adolescentes**, eu acho que é um **bom investimento**. Ta! Porque elas vão ser **os adultos de amanhã** [...]. (E9)*

Outra resposta de gestor à pergunta *o que há de melhor na política de assistência social* realça a matricialidade familiar, aspecto vinculado às orientações do modelo descentralizado e participativo da política, reafirmados, a partir de 2004, na operacionalização do SUAS:

*É o **atendimento à família, integralmente**. Você pode observar que a célula familiar é **essencial** para o indivíduo. Houve um tempo que a*

*nossa sociedade bania a família, a família chegou quase a falecer. E hoje a gente percebe que ela é a **matriz de qualquer ser humano**. É o lugar da pessoa, é o canto da pessoa, é **onde eu coloco minha cabeça** [...]. (E3)*

Esse gestor, ao se referir à matricialidade da família no âmbito das ações da assistência social, realça a importância dessa referência, vinculando-a a valores morais que conformam uma noção de família como algo *essencial para o indivíduo*, sem fazer referência ao aspecto político inscrito no reconhecimento de famílias em relações de desigualdades sociais. Este depoimento mostra uma tendência conservadora quanto à percepção da proposta do fortalecimento dos laços familiares, fazendo sobrepor a intenção do resgate da moralidade da instituição família à estratégia de melhor posicionamento destas nas relações de desigualdades sociais intrínsecas à estrutura organizacional da sociedade. A fala do gestor, ao reconhecer a importância do que está proposto no modelo descentralizado e participativo, aponta para a valorização da assistência social como *política pública de direito*, ao mesmo tempo em que demonstra traços conservadores da política, ao fazer referência à família como uma célula de proteção sagrada, quando cita *matriz de qualquer ser humano*, e; para o indivíduo, quando cita *é onde eu coloco minha cabeça*. O discurso parece apontar tanto para as formas da cidadania como para as formas tutelares.

A seguir destacam-se os depoimentos dos usuários quanto à temática destacada no *corpus* da pesquisa.

### 5.2.2.2 Bloco 2 – Usuários

Os usuários demonstraram diferentes percepções sobre a assistência social quando responderem à pergunta *o que há de melhor na assistência social?* À luz dos debates nos grupos focais, observa-se a ênfase nos depoimentos que se aproximam das categorias *orientação/fiscalização* e *filantropia/benemerência*, com nuances da categoria *favor*.

O depoimento seguinte mostra a percepção de que as relações de amizades e de apadrinhamentos são norteadoras no modo como o usuário é tratado nas instituições de assistência social:

*Eu até que não tenho o que reclamar não, porque **eu conheço muita gente lá dentro**. Se você conhecer muitas pessoas lá dentro e fizer amizade, você consegue, **eu vou pra mim e vou pros outros também**, entendeu? **É o peixe, tem que ter alguém lá**. Você faz uma **amizade** lá, conhece o pessoal, que aí, num instantinho **eles te tratam bem**, aquele negócio todo. (GF8-5)*

Esse depoimento exemplifica traços do clientelismo nas relações por meio das quais a assistência social se realiza até os dias atuais. Segundo Faleiros (2000, p. 69), "o clientelismo abre espaços para uma relação de favor para com as classes e camadas subalternas, mas, com mínimas concessões de favores em troca de lealdade". O autor considera o patrimonialismo, o autoritarismo e o clientelismo como formas não democráticas de regulação dos conflitos de poder e dos conflitos distributivos, referindo-se mais especificamente às políticas sociais. Segue argumentando que essas formas não democráticas constituem o imaginário social que perpassa as relações cotidianas e fazem parte da cultura política brasileira.

Não obstante, uma expressão de solidariedade é ressaltada no depoimento acima, quando o usuário diz: *eu vou pra mim e vou pros outros também*. Revela uma percepção de cultura de tutela e de clientelismo pelas práticas de apadrinhamento, combinada à apropriação de um *status* de boas relações, quando afirma: *Eu até não tenho o que reclamar porque eu conheço muita gente lá dentro*. Este depoimento se

orienta pela referência do indivíduo e demonstra formas tutelares da assistência social.

As duas citações seguintes demonstram a vinculação da política da assistência social à pessoa da assistente social, reconhecendo como de melhor a atitude de orientação e de expressão de afeto:

*Eu acho que ela **explica a gente** as coisas muito explicada, com **muita atenção**, que elas tem com a gente. (GF5-8)*

*Tem **muito carinho**, são **muito carinhosas**. (GF5-6)*

As citações acima demonstram a valorização dos usuários quanto à prática de orientação da assistência social. A dimensão positiva parece ser a da boa explicação e do afeto. A categoria de análise que mais se aproxima é a *orientação/fiscalização*. A referência é do indivíduo, e não da estrutura, revelando as formas tutelares da assistência social.

Em outro depoimento, o reconhecimento sobre o que há de mais positivo na política de assistência social é o atendimento à demanda pela visita do assistente social à residência da família em situação de vulnerabilidade. Observa-se que há uma vinculação direta da política do assistente social com a pessoa do assistente social e com o local de referência quando, no depoimento a seguir, o usuário diz: *Você liga pra lá*, atribuindo à pessoa do assistente social o papel de agente direto da política, de caráter emergencial:

*Ao meu ver, o que tem de melhor é quando você liga **pra lá** e fala, olha, eu preciso que uma assistente social venha aqui **visitar uma família**. Eu falo por mim. Liguei pra assistente social da cidade e falei olha, na família tal o marido deu derrame, a mulher ta com distúrbio mental, tem quatro crianças e isso tem que **ser avaliado** pra ver **como é que pode ajudar**. **Aí ela veio, avaliou a situação da família, como faz parte do ofício dela, porque ela formou pra isso. Aí ela ficou** de estar acolhendo aquela família, vê se tá precisando de alguma coisa, **vê se sobrou na pastoral**, entendeu? (GF3-1)*

No depoimento acima observa-se a relação entre a constatação da necessidade e a investigação da possibilidade da ajuda, sem referência a programas de atendimento emergencial do governo, quando o gestor diz: *vê se ta precisando de alguma coisa, vê se sobrou na pastoral*. Isso aponta para uma noção de assistência social nos moldes tutelares da prática assistencialista brasileira, alheia à provisão de recursos públicos para atendimentos emergenciais e de planejamento de ações orientadas pelo diagnóstico municipal. As práticas tradicionalmente conhecidas do Serviço Social, como a orientação e o encaminhamento para o atendimento das necessidades básicas, a doação e a fiscalização do comportamento e da necessidade no âmbito familiar por meio de visitas domiciliares são identificadas pelo usuário como o que há de melhor na assistência social. A referência é a do indivíduo e a categoria de análise identificada é *orientação/fiscalização*.

As falas seguintes demonstram a identificação da política de assistência social com as práticas de orientação e encaminhamento. Levando em conta que orientação, informação e encaminhamento constituem direito do assistido, as percepções desses usuários, se analisadas sob a ótica do princípio educativo gramsciano, podem apontar para formas tutelares, bem como para formas de cidadania. Seguem-se os depoimentos:

***Orienta as pessoas, ensina.*** (GF1-2)

*Eu acho que a assistência social já tá no nome da coisa, é dar **assistência** mesmo. As pessoas devem pelo menos **encaminhar**, não é fazer nem dar, é **encaminhar**, porque tem muita gente as vezes que não consegue a coisa porque **não sabe onde que vai**, sabe como? (GF1-4)*

No depoimento seguinte, a prática de visitas domiciliares aponta tanto para a fiscalização e o controle da vida do usuário, como se pode observar nas expressões *ver as necessidades de cada um e se os meninos tão indo na escola*, como para a fiscalização e o controle do cumprimento das responsabilidades públicas, demonstrada pelas expressões *se a escola que aquela criança tá indo tem um caderno e se ela está sendo atendida no posto de saúde dignamente*. Na percepção do usuário sobre a melhor dimensão da assistência social, observa-se a referência

no indivíduo, quando cita o *servidor* ao mesmo tempo em que reconhece que o encaminhamento deve ser feito para o atendimento público, e *dignamente*, como se pode observar:

*O **servidor**, eu creio que o servidor da prefeitura que trabalha na assistência, seria obrigação dele **visitar as famílias**, ver as necessidades de cada um... se é pra **encaminhar pro governo**, se a **Escola** que aquela criança tá indo tem um caderno, se ela está sendo **atendida no posto de saúde dignamente**, isso é assistência social. **Vai nas casas, vê se os meninos tão indo na Escola.** (GF1-6)*

Na mesma perspectiva, segue outra citação:

*Quem é **assistente social nas creches**, isso eu sei... assistente social nas creches **olha a parte da alimentação**, olha **se tá bem a escola, se pode funcionar...** (GF4-8)*

Há também o reconhecimento da assistência social como prática de intermediação, no sentido de ir à comunidade buscar a informação sobre a necessidade e *interagir* com o prefeito, tendendo a uma percepção de assistência social que valoriza o paternalismo e o personalismo, apontando para as formas tutelares, ao mesmo tempo em que valoriza o atendimento às necessidades da comunidade mostrando as formas de cidadania:

*Vai **ver** o que é que a comunidade **necessita** para poder **interagir com o prefeito.** (GF4-7)*

Outros dois depoimentos citam como o que há de melhor na política de assistência social a ajuda emergencial e a orientação, sem mais comentários:

*No caso de **quem não tinha dez reais** pra comprar o café da manhã e agora, **recebe sessenta e cinco, já é uma ajuda.** (GF2-2)*

*Ah... **orientar** as pessoas. (GF1-4)*

### 5.2.2.3 Notas conclusivas

A maioria dos gestores identifica a assistência social como uma *política pública de direito*, destacando aspectos significativos que situam a assistência social na perspectiva da cidadania como suas melhores dimensões, tais como: intersectorialidade, conselhos, participação popular, descentralização, matricialidade sociofamiliar e acesso à informação. Esses aspectos estão inscritos na nova institucionalidade da assistência social a partir da Constituição de 1988 e da LOAS, e reafirmados no atual modelo SUAS.

Contrastando com a maioria dos gestores, não se observou nas falas dos usuários a identificação da assistência social como *política pública de direito*. A ênfase dos usuários nas melhores dimensões da assistência tem como referência o indivíduo, realçando a maneira como são tratados pelo assistente social, pois, com afeto e atenção, e também as atitudes do profissional ao realizar orientações, visitas domiciliares e encaminhamentos. Nesses casos, a categoria de análise *orientação/fiscalização* é a que mais se aproxima dos depoimentos dos usuários. Ainda tomando como referência interpretativa o indivíduo, boa parte dos usuários identifica as melhores dimensões da assistência social com as formas tutelares, tais como o paternalismo e o personalismo no atendimento, aproximando-se da categoria *favor*.

Reconhecendo as melhores dimensões da assistência com base na referência do indivíduo, uma pequena parte de gestores destaca *o bom investimento e o poder de resgatar o bem*. Para efeito de análise, essas falas identificam-se, respectivamente, com as categorias *orientação/fiscalização* e *filantropia/benemerência*.

Tomando como referência ao mesmo tempo o indivíduo e a estrutura, apontando para formas tutelares e de cidadania no âmbito da política de assistência social, um gestor refere-se ao *atendimento integral à família* como a melhor dimensão da assistência social, o que pode ser identificado com as estratégias de

operacionalização da política de assistência social no modelo do SUAS, ao mesmo tempo em que se reporta à importância do fortalecimento dos laços familiares como forma de proteção à instituição sagrada, à *matriz do ser humano*, aquela que garante a racionalidade do indivíduo, a família, pois, diz o gestor, é onde *eu coloco a minha cabeça*.

### **5.2.3 As expectativas de melhoria na assistência social**

Para buscar se conhecer as percepções de usuários e de gestores sobre as expectativas de melhoria na política de assistência social, a pergunta central foi: *O que precisa melhorar na assistência social?* Em alguns casos, com o propósito de ilustrar a questão, foi associada à pergunta central a seguinte: *Se tivéssemos a tarefa de interferir para a melhoria da assistência social no País, o que apontaríamos como mudança de urgência?*

#### **5.2.3.1 Bloco 1 – Gestores**

À pergunta feita aos gestores sobre *o que precisa melhorar*, as respostas indicam percepções sobre lacunas ou expectativas de possibilidades de melhoria no âmbito da política de assistência social. A questão do incentivo e da melhoria das condições de inserção no mundo do trabalho foi um dos pontos de destaque, tal como se pode observar nos seguintes depoimentos:

*Eu acho que poderia ser... a gente fala muito de acolhida, e de recursos materiais mesmo, que poderia ser é... a gente leva e oferece alguma coisa como **incentivo**, né? Que é preciso pra pessoa sair daquele meio ali, mas ele teria que ter **um amparo** para poder dar o **primeiro passo**. Vamos supor, dentro de um **trabalho autônomo**, vamos colocar assim. (E2)*

Neste depoimento, o gestor refere-se ao *trabalho autônomo* como forma de incentivo para a saída da condição de necessitado como um *primeiro passo* que pode ser amparado pelo trabalhador da política de assistência social.

O depoimento seguinte refere-se à importância de investir em atividades voltadas para a geração de trabalho e renda, numa perspectiva mais emancipatória que aquela do gestor E2. Leva em conta as possibilidades de potencialização das habilidades e dos recursos do próprio território, com o envolvimento da responsabilidade do governo no que se refere a *incentivos tributários maiores*, como se pode observar na fala do gestor:

***Programas que incentivem a geração de trabalho e renda. É o ponto hoje que eu acho mais vulnerável dentro da política de assistência social. [...] Apoio à formação de cooperativas, inclusive com incentivos tributários maiores, né? Porque já existem, mas são poucos ainda, eh... disponibilizar cursos com monitores para estar desenvolvendo isso junto às comunidades mais carentes e explorar o que eles têm em renda. Ou artesanato, ou agricultura familiar, coisas dessa natureza. Eu acho que esse tipo de apoio é fundamental. (E8)***

O depoimento seguinte, na mesma perspectiva do anterior, aponta para a questão do trabalho como o ponto principal de ruptura com as práticas tradicionais assistencialistas:

***A gente tem que ter condição de oferecer pra ele uma inclusão produtiva, eu acho que esse é o desafio, porque, a questão do trabalho, ela está aí, é aí que ela esbarra, com a questão da inclusão produtiva. Eu acho que, inclusive, pela própria questão desse assistencialismo, isso ainda tá muito arraigado, né? (E5)***

Outro destaque é a questão da capacitação e da formação do profissional da assistência social. O depoimento seguinte mostra a importância de se investir numa formação que mude o discurso e a prática dos profissionais que lidam com a política, numa proposta de capacitação profissional voltada para o rompimento com a tendência populista da assistência social:

[...] *Eu acho que tem muito, que fazer uma diferença muito grande, a questão da **capacitação do profissional**, da **formação** destes profissionais que a gente tem. Porque precisa **mudar de postura**. É da posição... eu acho que a assistência ela ficou com um lugar maior aí de fazer este trabalho, que os políticos utilizavam muito como uma forma de atrelar as pessoas, o voto, de as pessoas ficarem agradecidas... eu acho que **a gente tem que mudar esta prática**. [...] *Eu acho que é no dia a dia, a gente fazer **discursos pontuais de direito**. Trabalhar isto, discutir isto com os grupos, sabe? Em todos os momentos a política tem que colocar... Então, precisa que o profissional da política também mude, né? Aí vai ser com capacitação.* (E1)*

Novamente a percepção do gestor sobre onde está o gargalo aparece vinculada à questão da informação, como se pode observar:

[...] *Há uma diferença grande entre ter essa política e ter a **informação do cidadão**. Eu penso que é **aí que tá o gargalo disso aí**. Quando a população, e eu já vi isso de perto, vamos colocar aí o público pobre, eu já vi eles reivindicarem. Reivindicarem, seja nos conselhos, seja na prefeitura, seja no Estado, seja no governo federal ou nas associações, isso é bacana. Mas, geralmente, são **grupos minoritários que entendem dessa política**.* (E10)

O problema da informação aparece vinculado à questão da participação, de acordo com a fala do gestor. Parece haver o reconhecimento de que a participação dos pobres nos espaços de controle da política, como é o caso dos conselhos, ocorre de modo significativo. Entretanto, o gestor percebe que a minoria dos participantes é que detém o conhecimento a respeito *dessa política*, usando esta expressão, talvez, para fazer referência à sua estruturação, processos de execução e critérios de elegibilidade dos usuários.

O gestor E10 aponta também como uma das lacunas da política de assistência social a existência de municípios ainda não inseridos no modelo descentralizado da política:

*Bom, você pega **os municípios que não instituíram fundo**, geralmente são municípios menores, né? E nisso talvez tenham duas coisas: ou a **desinformação** ou os **interesses políticos**. Então, você tem **isso de pior**. Aqueles municípios que não implementaram essa política pública. Eu penso que é **uma das melhores** que nós tivemos nos últimos anos, nesse país.* (E10)

Este depoimento demonstra o positivo reconhecimento do gestor do modelo descentralizado e participativo, chamando a atenção para a importância da informação e de *interesses políticos* para que os municípios que não têm o fundo instituído providenciem sua instituição. Novamente a questão da falta da informação aparece no discurso de gestores, e, neste caso, associado à questão de interesses, apontando para uma tendência de percepção da política de assistência inserida no contexto de relações sociais e políticas, de conflitos e de interesses divergentes.

O problema da participação dos usuários é realçado na fala do gestor seguinte, associado à *um desafio grande*, vinculado à idéia de respeito ao usuário:

*A **participação** dos usuários, eu acho. Acho que na saúde já melhorou muito, na educação, mais ainda. [...] Eu acho que na assistência temos um problema enorme, que é uma política que se fala muito de se **respeitar o usuário**, e é claro que isto está na nossa filosofia, mas a gente conseguiu traduzir pouco isso em **participação efetiva do usuário**. O usuário está presente em todos os conselhos, mas ele não consegue... mas é muito comprometido. É **um desafio grande** o de fazer essa interação maior com os usuários. [...]. (E6)*

O gestor cita a participação dos usuários como uma das principais lacunas da política da assistência social, inclusive sugerindo a responsabilidade deste *desafio* aos gestores e aos técnicos como forma de tradução do "respeito" para com o usuário. Chama a atenção neste depoimento o reconhecimento do gestor sobre a importância da participação do usuário, bem como de se modificar algo na postura do profissional no sentido de se *traduzir* o que está na *filosofia* em prol de uma *participação mais efetiva*. Essa preocupação demonstra que o gestor tem uma noção de assistência social comprometida com a perspectiva da democracia participativa, mas que, a noção de participação parece não estar compreendida ou explicitada, sugerindo a importância de problematizar sobre o papel político do gestor, bem como sobre as estratégias e as técnicas necessárias para se *fazer essa maior interação com o usuário*.

O depoimento seguinte cita como lacuna na política da assistência social a percepção de que está *partida* a rede socioassistencial:

[...] O que eu percebo é que a rede sócio assistencial está toda **partida**. E, eu não acho que é todo mundo dando benefício que vai resolver o problema, a questão da pobreza. Eu acho que é todo mundo **trabalhando numa rede sócio assistencial** pra gente ver o que **todo mundo** pode fazer pra melhorar a condição de vida destas pessoas. (E4)

A fala do gestor demonstra credibilidade no potencial da redesocioassistencial, no sentido de ampliar as formas de *melhoria das condições de vida dos usuários* para além do benefício de transferência de renda.

É significativa a ênfase da maior parte dos gestores (E2, E8, E5, E1, E10, E6 e E4) em alternativas para a melhoria da assistência social vinculadas ao reconhecimento e à valorização dela como *política pública de direito*. As falas dos gestores acima citadas apontam para a referência interpretativa na estrutura da sociedade e para formas de cidadania nas percepções e expectativas de melhora da assistência social.

Os depoimentos seguintes, para efeito de análise, identificam-se com aqueles que reconhecem, simultaneamente, o indivíduo e a estrutura da sociedade no núcleo interpretativo sobre as expectativas de melhora na assistência social, apontando para a convivência com as formas de cidadania e as formas tutelares da assistência. Aproximam-se da combinação das categorias *política pública de direito* com *orientação/fiscalização*.

O gestor E3 refere-se à importância de investir em recursos humanos, em técnicos, na expectativa de que os *bons gestores* deixem de ser cooptados e passem a ter a *percepção da realidade*:

*Melhor administração dos recursos, percepção da realidade. Diagnósticos bem elaborados, bem feitos. Emprego de recursos no recurso humano, técnico. Recurso bom, pessoas bem formadas, bem conhecedoras do dia-a-dia, da prática, e, eu acho que*

*administração. E, sinceramente eu não sei, sabe? Eu acho que **bons gestores** são... eu não sei se eu posso dizer **cooptados**, é... manipulados, vencidos por **poderes**, por **ganância**, por **privilégios**, por **trocas**. Porque não é possível... não é possível, sabe? Eu fico indignada com a possibilidade de realização de um trabalho, e de isso ser emperrado por alguns gestores. Algumas políticas, algumas pessoas que tem poder de decisão na mão, **que não conseguem perceber** isso ou são **cooptados** para não fazer isso, para atender interesses ou deixar de atender interesses dos contrários. (E3)*

Observa-se neste depoimento a consideração de que o gestor, por princípio, ele seria "bom", no sentido de que ele estaria imbuído do propósito da implementação do modelo descentralizado e participativo da assistência social, na perspectiva dos direitos de cidadania, mas que, no decorrer dos processos da gestão, ele seria *cooptado* [...] *por poderes, por ganâncias, por privilégios, por trocas*, como se isso fosse uma incorreção da sociedade ou um problema externo que viesse a abalar a "boa" estrutura do gestor. Tal fala obscurece a implicação do gestor nas relações de poder que o levariam a práticas populistas, tendendo a uma percepção da política da assistência social como uma esfera externa ao cenário de correlação de forças entre interesses econômicos e políticos, onde as práticas de trocas e de privilégios se reproduzem. Há também a percepção de que os gestores, uma vez mais bem informados, estariam preparados para *perceber a realidade*, e, desse modo, deixarem de ser cooptados pelos *interesses dos contrários*.

A percepção da tendência ao assistencialismo aparece novamente no depoimento seguinte, associado ao *comércio*:

*Eu acho que ainda existe **troca** a partir da assistência. Isso tem que ser trabalhado ainda mais, né? **Assistencialismo, comércio**. [...] Isso pode ser feito **mantendo a política do SUAS** como direito do cidadão, com **informação** dos direitos dele, **repassando** que ele tem direito à vida, à saúde, à educação, à cultura. Ele, **por desconhecer seus direitos**, qualquer coisa que chega a ele, fica parecendo que fica devendo um **favor**. (E7)*

A fala do gestor acima demonstra credibilidade ao modelo do SUAS como referência para o que *tem que ser trabalhado ainda mais*, sugerindo que tal trabalho estaria na direção contrária das práticas assistencialistas. A estratégia destacada é a de

"repassar" a informação sobre os direitos, atribuindo ao desconhecimento destes a percepção dos usuários de que a assistência social seria um favor.

No depoimento seguinte a questão da informação é realçada novamente como uma das principais lacunas da assistência social, entretanto, o seu caráter aparece mais vinculado aos processos de monitoramento e de avaliação:

*O monitoramento e a avaliação dos benefícios de transferência de renda, porque eu acho que falta muito. Porque eu acho que acontece... é muito injusto ainda, tem muitas pessoa que recebem os benefícios de transferência que não precisam, tem outras que ficam a vida inteira esperando e até hoje não ta recebendo nada [...].*  
(E5)

Observa-se a percepção de que a instrumentalidade da informação pode ser uma importante estratégia para avançar no sentido de haver mais justiça nos processos de identificação das pessoas mais necessitadas, dentre as tantas que solicitam o benefício de transferência de renda e as que solicitam a permanência do repasse do benefício. A noção de justiça implícita na fala do gestor sobre os benefícios de transferência de renda parece estar circunscrita na focalização da necessidade orientada pelos critérios de elegibilidade. Outro interessante aspecto no depoimento acima é a expressão do gestor *é muito injusto ainda* sugerindo a percepção de que o modelo ideal de justiça em relação aos benefícios de transferência de renda estaria, seguramente, programado para impressão, necessitando entretanto, *ainda*, de maior controle e monitoramento.

O depoimento seguinte aponta para uma preocupação em preservar o tradicional papel da mulher no âmbito da família, sugerindo atividades de trabalho que garantam a sua presença no lar, a pretexto de resgatar a estrutura familiar no contexto da sociedade informacional, bem como de salvar a instituição família da ameaça da *falência* que vem ocorrendo com a *saída da mulher para o mercado de trabalho*:

*É a política de profissionalização.[...] A atividade que a mulher poderia ficar em casa. A ausência do pai e da mãe dentro de casa, as crianças estão vindo com muitas dificuldades. Foi muito boa a*

*saída da mulher para o mercado de trabalho, mas a família tem ido à falência, né? [...] Hoje as informações são rápidas, as pessoas são mais sabidas, mas como ficaram as relações? Então o que eu acho de pior? Eu acho que temos que **resgatar a estrutura familiar**. Não só suprir de coisas materiais. (E9)*

O depoimento desse gestor apresenta nuances de uma tendência conservadora, pois, ao contrário de acenar para novas estratégias de fortalecimento dos laços familiares ou de uma nova estrutura familiar que incorpore, favoravelmente, os elementos da atualidade, como a sociedade informacional e a ampliação dos espaços da mulher no mundo do trabalho, acena para o resgate dos elementos do passado, realçando a importância da *presença da mulher em casa* para a recomposição da estrutura familiar.

O bloco seguinte apresenta a fala dos usuários salientada no *corpus* da pesquisa.

#### 5.2.3.2 Bloco 2 – Usuários

Demonstrando o reconhecimento pela desigualdade no acesso à informação, os usuários realçam a demanda pela informação sobre a assistência social. Há também nuances do reconhecimento de que a participação é direito de cidadania. Acredita-se que, durante o debate nos grupos focais, a provocação das perguntas sobre "o que é assistência social" pode ter gerado ou aguçado a curiosidade sobre o tema. À pergunta sobre *o que precisa melhorar na assistência social*, a maior parte dos usuários demonstra expectativas quanto à efetivação de direitos de cidadania, como se pode observar nos depoimentos a seguir:

***Convocar as pessoas do bairro, ter uma reunião com elas, né? A assistente social e o pessoal do bairro. E explicar pra eles, porque tem muita gente que não sabe que tem assistência social.*** (GF1-3)

*A saúde tem tanta divulgação na televisão... campanha disso... campanha de vacinação, campanha de prevenção diabética...*

**porque que eu nunca vi campanha sobre a assistência social?**  
(GF2-4)

[...]Teria que ter uma assistente social que **atendesse nós aqui na comunidade**, entendeu? E aí então, a **divulgação**. Falta o que? **Comunicação. O que é a assistente social? O que elas fazem? Que benefício traz para a sua família?** Porque, se for fazer uma avaliação, **de cem pessoas, duas sabem**. As vezes, um presidente e um vice-presidente de uma associação pode saber. (GF3-1)

A fala do usuário GF3-1 demonstra demanda pela *divulgação* e *comunicação* com as pessoas da comunidade para tratar de assuntos referentes ao fazer profissional da assistente social, realçando uma demanda por uma atividade em nível local e, ao mesmo tempo, reafirmando a tendência à personificação da política de assistência social.

A citação seguinte aponta para uma demanda de informação, no sentido de orientação e aconselhamento aos adolescentes:

*Eu acho que a assistência social tem que **aconselhar, ajudar** mesmo, sabe? **Informar**, porque os adolescentes não têm informação.* (GF10-11)

Outros aspectos relativos a critérios e ao modo de operacionalização da política são alvos de crítica e demanda pelos usuários da assistência social, de acordo com os depoimentos seguintes:

*Igual eu falo assim, igual esse curso, né? Quando **a gente faz dezoito anos acaba...** E aí?* (GF2-4)

No depoimento acima, o jovem usuário demanda pela continuidade do atendimento. Na citação seguinte, outro usuário realça o dilema do critério da menor elegibilidade segundo a referência da renda *per capita* familiar:

*É que quando eles te chamam lá, eles perguntam: **qual que é a sua renda**, quantas pessoas que moram... e aí então eles vão saber **quem ta precisando**, mas não é todo mundo... tem alguns casos que vai ser um pouquinho a mais, aí passa **um pouquinho a mais...** então, tem pessoas que...* (GF2-5)

Outra observação nos depoimentos refere-se à demanda pelo atendimento em nível local ou territorial, sob a alegação da falta de transporte, como cita o usuário GF3-4, e mais que isso, segundo o usuário GF5-7, é preciso que o atendimento seja realizado em nível local ou territorial e com o poder de decisão necessário para as autorizações e os encaminhamentos. A desigualdade nas formas de acesso é reconhecida pelo usuário, como se pode observar nas seguintes citações:

*Que a assistência social tivesse **mais acesso à pobreza**, né? Porque às vezes, se ficar lá dentro de uma sala só, costuma que **a gente não tem condições de ir lá**. Aqui falta passagem, falta... tem muita gente que bate aqui de pé até na cidade pra procurar uma assistente social. (GF3-4)*

*A gente não ter que **sair pra outros lugar** pra caçar assinatura de outras pessoas. Precisa **por aqui mesmo uma pessoa competente** para que possa resolver o problema. (GF5-7)*

O depoimento do usuário seguinte aponta para a percepção de que há uma concentração de esforços nos processos de formulação de leis e de criação de conselhos, em detrimento do atendimento à comunidade, indicando a percepção da constituição de um hiato entre o legal, o formal e o real:

*Eu acho que deveria **diminuir as leis e aumentar o atendimento**... entendeu? Tem tanta lei... eu mesma faço parte do conselho da mulher, do conselho da criança e já vou concorrer agora ao de assistente social. Mas eu acho que se resumisse tudo e dissesse assim: **vamos atender essa comunidade**... (GF4-7)*

Manifestou-se também, nas respostas dos usuários à pergunta *o que poderia estar melhor na política de assistência social?*, expressões de sentimento de maus tratos no atendimento público, apontando para este como um dos aspectos da política de assistência social que precisa modificar para melhorar, como se pode observar nos depoimentos seguintes:

*Eles **humilham** as pessoas demais. (GF8-7)*

*Ah, se as pessoas precisam de alguma coisa lá, eles ficam respondendo, **joga pra um, joga pra outro**, né? Ah! Você tem que procurar fulano de tal, as vezes a pessoa ta precisando daquilo e volta sem nada, **costuma a pessoa ficar com raiva**, né? [...] Cada*

*vez eles mandam fazer um negócio. É xerox de **receita**, mandaram eu passar lá pra carimbar a receita. Eu cheguei lá pra pegar o **remédio**, eles disseram que a receita tava velha, mandaram eu pegar outra. Então, **a pessoa fica muito humilhada**. (GF8-7)*

O usuário reclama de maus tratos no atendimento público referindo-se à falta de atendimento ou de encaminhamento para a sua solicitação no momento em que procura o serviço ou o benefício. Importa observar que a política de atendimento à qual parece referir o gestor é a de saúde, apontando, mais uma vez, para a tendência à percepção de assistência social vinculada à política de saúde.

Observa-se que boa parte das falas dos usuários realça demandas que se identificam com as formas de cidadania, por sua vez, asseguradas na nova institucionalidade legal da assistência social por meio da LOAS e reafirmadas a partir de 2004 no modelo SUAS, a saber: a garantia dos direitos à informação, o planejamento das ações com vista à garantia da sistematicidade e da integração às demais com vista à continuidade do atendimento, critérios de elegibilidade compatíveis com o princípio da universalidade, atendimento em nível territorial e formas de atendimento comprometidas com o fortalecimento da integridade moral e da auto-estima dos usuários, sendo vedada qualquer forma vexatória de comprovação da necessidade. Essa perspectiva pode ser observada nas falas citadas dos usuários dos grupos GF1, GF2, GF3, GF10, GF5, GF4 e GF8. As categorias de análise que mais se aproximam são, com maior ênfase, a política pública de direito e, com menor ênfase, a orientação/fiscalização.

Outro bloco de citações de usuários, a seguir, faz referência a formas de cidadania convivendo com formas tutelares quando manifestam suas expectativas quanto às melhorias no âmbito da política da assistência social.

Fazendo referência ao problema da dificuldade de acesso ao atendimento e suspeitando que tal dificuldade seria proposital para se fazer uma seleção inicial entre os que vão *dar pulos e fundos* para conseguir determinada ajuda por causa do local do atendimento, e os que irão desistir de chegar até lá, o usuário reclama da dificuldade de acesso, vinculada à responsabilização do sujeito, acenando para

formas tutelares personalistas, ao mesmo tempo em que reclama pelo direito ao acesso, como se pode observar no depoimento a seguir:

*È porque a assistência ajuda, mas **você tem que dar muito pulo...** já colocaram a assistência lá embaixo pro povo não encher as paciência... **porque são muitas... gente demais**, então ajuda sim, mas você tem que dar pulos e fundos pra você conseguir determinada coisa. (GF8-5)*

Alguns reclamam por melhores condições de autonomia por meio de trabalho, oportunidade de emprego, educação e informação, sem fazer referência direta à assistência social, como se pode observar nos depoimentos seguintes:

*Eu não concordo com nada que o governo dá. Ele tem que dar é **oportunidade**. (GF1-4)*

*É aquele negócio, né? Se você me der um peixe hoje, eu vou comer ele, não vou passar fome, mas, amanhã eu vou ficar com fome, agora, **se você me ensinar a pescar** eu vou pegar o peixe pra mim e não vou ficar com fome dia nenhum, se você faz isso, sei lá, eu acho que ta mais... (GF2-1)*

*Dar mais **oportunidade pra todos**. (GF2-7)*

*Gerar **emprego**. (GF9-1)*

*Não precisa melhorar não. Pra nós ta tudo muito bom... Precisa só colocar uns **cursos pra gente aprender**, pra ter mais atividade. Se eles derem uns cursos bons, pras pessoas **conseguir um serviço pra elas...** (GF9-7)*

*Investir na educação. Por exemplo, **trabalho e educação**. Acho que é por aí. Tinha que começar por aí. (GF2-2)*

Observa-se nos depoimentos acima a demanda por iniciativas governamentais direcionadas para a ampliação das condições de geração de emprego e renda, com ênfase nos termos *oportunidade*, *trabalho*, *emprego*, *serviço*, *educação*, *cursos* e até mesmo a referência à célebre e conhecida expressão *ensinar a pescar ao invés de dar o peixe*. O discurso indica uma tendência à rejeição da política de assistência social de caráter emergencial e residual, como mostram as frases *Eu não concordo com nada que o governo dá*; *Se você me der um peixe hoje [...] amanhã eu vou ficar com fome*; o que aponta para o não-reconhecimento de que, não obstante as

demais ações, a transferência de renda e bens é um direito de cidadania e faz parte das ações de proteção social, pelas quais o Estado é o ente político legitimamente responsável.

Em outros depoimentos percebe-se uma demanda, por parte dos usuários, de maior controle e fiscalização do Poder Público no âmbito das ações de transferência de bens e serviços, como é o caso do transporte e da alimentação. No depoimento do usuário GF6-2, a demanda por maior "fiscalização" do governo, reafirma e legitima o critério de elegibilidade para o uso do benefício, a condição de estar desempregado, combinada a uma análise de natureza moral do comportamento do usuário, quando diz: [...] *eu arrumo emprego [...] qual é a minha obrigação?* Na mesma perspectiva, o usuário GF7-4 demanda por melhor qualidade da alimentação na cesta básica, e não no repasse do recurso financeiro sob o argumento de que, dada a existência de diferentes tipos de comportamento da pessoa pobre, o Poder Público deve regular a forma do benefício, o que ilustra a expressão *dependendo do pobre*:

*Essa ajuda depende do governo e depende também de nós, que dependemos. Porque, vamos supor que amanhã eu passo... **eu arrumo emprego** junto com a minha aposentadoria, **não preciso do meu vale** mais, qual que é a minha **obrigação**? Chegar aqui e falar, ó, eu hoje não dependo mais, to cortando o meu... Agora, é o **governo** também fazer um investimento maior, uma **sindicância** com mais clareza, você entendeu? Porque eu conheço pessoas que usam e não devolvem. (GF6-2)*

*No meu modo de pensar, na **alimentação**, porque eu acharia que **dependendo do pobre**, se dá o dinheiro... **uns bebem, né?** Pode **melhorar** na alimentação, todo mês a **cesta básica**, as fruta... (GF7-4)*

O depoimento a seguir indica um conjunto de aspectos importantes para se tentar compreender o lugar e o significado da assistência social no imaginário do usuário:

*Eu acho também que o **governo** deveria entrar em **parceria com os assistentes sociais** e irem nas comunidades, nas vilas, né? Pra poder ta **olhando o que ta acontecendo naquela vila, naquela comunidade**, né? Eu acho que é a pessoa ideal. **O assistente social deveria ir ouvir as pessoas**. Eu acho bem **melhor do que mexer com a política**. Se o assistente social fosse nas pessoas e soubesse a opinião das pessoas e as necessidades das pessoas,*

*seria muito mais importante. É muito mais importante do que mexer com política... eu acho que **seria muito interessante o assistente social tá entrando nisso.*** (GF10-9)

A idéia de que o governo devia *entrar em parceria com os assistentes sociais* demonstra uma percepção de desvinculação da relação entre o governo e a categoria profissional dos assistentes sociais, enquanto, em outros depoimentos dos usuários, os profissionais de Serviço Social foram identificados como aqueles que personificam a política de assistência social. A percepção de governo, para os usuários, pode ser o do político, e não o da política.

Outra observação é o reconhecimento do usuário de que o assistente social devia não *mexer com política e ouvir as pessoas, saber o que está acontecendo nas vilas e nas comunidades*, sugerindo que seria uma novidade, *o assistente social estar entrando nisso*. O depoimento do gestor reafirma alguns aspectos já levantados, como a identificação da política com a pessoa do assistente social, a demanda pelo atendimento em nível local ou territorial, e sugere a interpretação de outro aspecto: a vinculação da expressão "política de assistência social" à idéia de "atuação do assistente social em política partidária". O depoimento do gestor acima indica uma percepção de assistência social que reflete traços conservadores, como o personalismo e o clientelismo, ao mesmo tempo em que sugere uma mudança nesse cenário. Ao sugerir a parceria entre o governo e os assistentes sociais, identificados com a política de assistência social, tende o usuário desconsiderar a institucionalidade política da assistência social, sobretudo o vínculo orgânico entre as ações que orientam determinadas categorias de proteção social pública e a garantia dos direitos sociais e da cidadania.

### 5.2.3.3 Notas conclusivas

Orientadas pela referência da interpretação na estrutura da sociedade, as falas dos gestores sobre as expectativas de melhoria na política de assistência social são identificadas, na sua maioria, com a categoria *política pública de direito*, destacando-

se a importância de investir em trabalho e geração de renda, capacitação dos técnicos da assistência social, informação ao cidadão, participação dos usuários, fortalecimento da rede socioassistencial, informação sobre os direitos, política de profissionalização e melhor administração dos recursos por meio de monitoramento e avaliação. De modo similar, a maioria dos usuários demonstra expectativas de melhoria na assistência social ressaltando aspectos vinculados às relações de cidadania inscritos no modelo do SUAS, aproximando-se da categoria *política pública de direito*. Nessa perspectiva, os itens mais destacados foram: melhores condições de informação sobre os direitos, continuidade das ações, melhores critérios de elegibilidade, melhores condições de acesso ao local de atendimento e melhor tratamento nas formas de atendimento ao usuário. Ainda orientando-se pela referência da estrutura e aproximando-se da categoria *orientação/fiscalização*, há demanda por aconselhamento.

Na referência da convivência entre os eixos estrutura e indivíduo, nas falas dos gestores observa-se a existência da combinação da expectativa por combate à política de "troca", com a noção de que "bons gestores" não devem ser cooptados por interesses clientelistas. Nessa perspectiva, na fala dos usuários observa-se, reconhecendo os direitos de cidadania a expectativa por melhores condições de acesso ao local de atendimento, aproximando-se da categoria *política pública de direito*, realçando, entretanto, a iniciativa individual e aproximando-se da categoria de análise *favor*. Há também a explicitação de usuário sobre a importância de maior fiscalização e sindicância por parte do governo como forma de controle nos processos de distribuição dos benefícios, observando-se os critérios.

### **5.3 Sobre as noções de participação e de confiabilidade**

Finalizando a terceira fase da hermenêutica de profundidade, neste item desenvolve-se a interpretação/reinterpretação sobre as falas de gestores e de usuários da política de assistência social sobre a questão da participação e da

confiabilidade, orientando-se pela referência do eixo indivíduo/estrutura, como nas partes anteriores.

A expressão "cultura política" é utilizada a partir de combinações de variáveis identificadas nas falas dos sujeitos da pesquisa, apontando para categorias de análises articuladoras das abordagens relacionadas ao objeto de estudo. Importa ressaltar que as análises sobre a participação e a confiabilidade têm destaque nas referências sobre a expressão "cultura política", desde as elaborações dos teóricos da modernidade que se preocupavam com a estabilidade dos regimes democráticos, como é o caso de Aristóteles, Rousseau e Tocqueville,<sup>37</sup> até a referência contemporânea do termo criada a partir da década de 1960 por Almond e Verba, por Putnam, na década de 1970, e de outros autores nas décadas seguintes até os dias atuais, incluindo nestes uma significativa produção brasileira. Em Gramsci encontramos que a cultura política se coloca com base na hegemonia e contra-hegemonia na relação Estado/sociedade.

Tendo em vista o referencial da relação Estado/sociedade e da vida social, três categorias de análise foram elaboradas no *subcorpus 2* da pesquisa para orientar as análises das falas dos gestores e dos usuários sobre a participação e a confiabilidade: *cultura política de participação*, *cultura política de sujeição* e *cultura política de religiosidade*. Apontando para formas de cidadania e para formas tutelares, os discursos são comentados na perspectiva das três categorias e na referência do eixo indivíduo/estrutura.

Na categoria *cultura política de participação* definida nesta pesquisa consideram-se as elaborações de Almond e Verba (1960) sobre o significado dessa cultura para a sustentabilidade dos sistemas democráticos e as contribuições de Gramsci no processo de contra-hegemonia. Esses autores observam, em seus estudos, as percepções, os sentimentos e as avaliações dos sujeitos sobre o sistema político, a existência de orientações que visam aos aspectos dos sistemas e, também, a

---

<sup>37</sup> A teoria da governança de Tocqueville realça a questão da confiança mútua como o preceito moral que mais necessita ser difundido entre as pessoas, caso se pretenda manter a sociedade republicana. (POGGI *apud* PUTNAM, 2005)

posição ativa dos sujeitos na relação com os sistemas políticos. A categoria *cultura política de participação* leva em conta, também, os elementos do contexto social, econômico e cultural na perspectiva histórica abordada por Putnam (2005), como condicionante para o desempenho das instituições democráticas, a exemplo da existência de organizações civis "horizontais" em contraposição aos vínculos "verticais" de natureza clientelista, operando por meio de relações de exploração e de dependência. Segundo Putnam, a participação cívica, no contexto da cultura cívica, deve ter como característica a confiança<sup>38</sup> como forma de capital social, na perspectiva do que Albert Hirschman denominou "recursos morais".<sup>39</sup> Compreende-se que participação e confiança são elementos essenciais aos processos democratizantes nas sociedades. É também de significativa importância, para a elaboração dessa categoria de análise, o conceito de participação definido por Demo (1993). Para esse autor, a participação estabelece disputa com o poder, não podendo ser entendida como dádiva ou concessão, nem como algo preexistente. Diz o autor:

Dizemos que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisso mesmo começa a regredir. (DEMO, 1993, p. 18)

Em suma, para a análise das falas dos gestores e dos usuários da política de assistência social sobre a participação e a confiabilidade, a *categoria cultura política de participação* é concebida com base nas considerações de Almond e Verba (1960) sobre a posição ativa dos sujeitos em relação aos sistemas políticos; na característica de confiança no contexto da participação cívica citada por Putnam (2005); na definição elaborada por Demo (1993) de participação como processo e como conquista histórica, em constante disputa com o poder. As falas dos sujeitos da pesquisa identificadas com essa categoria de análise apontam para formas de

---

<sup>38</sup> Nos estudos de Putnam (2005) sobre a cultura cívica nas regiões norte e sul da Itália, há uma abordagem sobre a relação entre o capital social, a confiança e as associações de crédito rotativo. Somente quando há continuidade de cumprimento das obrigações por parte de todos os membros é que as associações de crédito rotativo podem funcionar.

<sup>39</sup> Segundo Hirschman (1984 *apud* PUTNAM, 2005), os recursos morais são aqueles cuja oferta aumenta com o uso, em vez de diminuir, e que se esgotam se não forem utilizados.

confiabilidade e de participação nos espaços que estruturam a organização política da sociedade, como é o caso dos conselhos, dos movimentos sociais organizativos e deliberativos em nível local, das câmaras municipais, dos orçamentos participativos, das redes de prestação de serviços socioassistenciais e outros que vêm se definindo com base nas organizações específicas de âmbito local e regional. Importa reconhecer o potencial dessa rede de organizações à luz dos apontamentos de Gramsci sobre a relação de poder contra-hegemônico que se expressa no movimento e na organização da sociedade civil.

A categoria *cultura política de sujeição* elaborada para a análise das falas dos sujeitos desta pesquisa leva em conta os apontamentos de Almond e Verba (1960) sobre as sociedades onde os conhecimentos, os sentimentos e as avaliações de seus membros estão voltados para o sistema político ou para o aparelho administrativo, incumbido não somente da execução mas também das decisões, caracterizando a tendência à passividade da sociedade em relação ao Poder Público. Nesta perspectiva, ocorre a predominância do que Putnam (2005) denominou de vínculos "verticais" nas relações entre o Poder Público e as organizações da sociedade, do tipo clientelísticos, operando por meio de relações de exploração e dependência. Há característica de desconfiança dos membros da sociedade entre si e destes com o sistema político e com os seus representantes. Há também a característica de desinformação sobre o significado da assistência social na perspectiva dos direitos de cidadania, das ações que a integram, bem como dos espaços de participação e de controle social, instituídos no modelo descentralizado. A *cultura política de sujeição* pode incorporar uma noção de participação, segundo Demo (1993), como dádiva ou concessão, pois seria uma participação tutelada, um fenômeno residual ou secundário da política social. Não estabelecendo a disputa com o poder, a participação concedida desconsidera a assistência social como política pública situada no espaço de correlação de forças e de interesses configurados na relação contraditória capital/trabalho, apontando para formas tutelares e individuais da proteção social pública. A categoria *cultura política de sujeição*, incorpora também a noção gramsciana de sujeição como relação política de dominação.

A categoria *cultura política de religiosidade* incorpora as características da categoria *cultura política de sujeição*, com ênfase na matricialidade da percepção teológica e messiânica da realidade e realçando traços do que Chauí (1994) denominou de "raízes teológicas do populismo no Brasil",<sup>40</sup> fazendo referência à existência de um mito fundador que constitui a matriz teológico-política do populismo dos dominantes e do messianismo<sup>41</sup> dos dominados. Almond e Verba (1960) identificaram a existência de uma cultura política denominada por eles de "paroquial" nas sociedades, na qual os papéis e as instituições de cunho político não existem ou coincidem com os papéis de estruturas de caráter econômico e religioso. No Brasil, os processos que estabeleceram as instituições políticas, sobretudo os que subjazem à formação do sistema de proteção social, tiveram a presença marcante das estratégias populistas nas relações entre dominantes e dominados. O messianismo dos dominados vem redefinindo, cotidianamente, até os dias atuais, não obstante o marco institucional legal da assistência social como política pública, os traços de um poder legitimado sob a forma da tutela e do favor, com características clientelistas, realçando o messianismo nas formas de percepção sobre a pobreza e sobre a política de assistência social. Importa lembrar que Gramsci também salientou a grande importância da Igreja na obtenção do consenso social, pela sua penetração nas crenças populares.

A *cultura política de religiosidade* tende à conformação de percepções, sentimentos e avaliações sobre a pobreza identificadas com a naturalização do social, reproduzindo padrões de passividade e de legitimação dos governantes que se apresentam como aqueles que detêm não só o poder, mas também o saber sobre o social e sobre a lei, reforçando um tipo de poder que procura realizar-se sem as mediações políticas, e afastando as instituições políticas da organização da

---

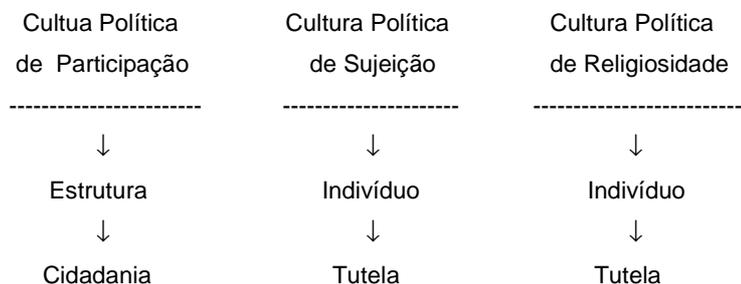
<sup>40</sup> Segundo Chauí, há quatro principais constituintes desta matriz mítico-teocrática elaborada no período da descoberta e conquista da América e do Brasil. O primeiro, a "visão do paraíso", usando a expressão de Sérgio Buarque; o segundo, a perspectiva providencialista da história elaborada pela ortodoxia cristã, particularmente a agostiniana; o terceiro, originado do milenarismo de Joaquim de Fiori ou de uma história profética, e; o quarto, proveniente da elaboração jurídico-teocêntrica da figura do governante como rei pela graça de Deus. (CHAUI, 1994)

<sup>41</sup> Para a palavra messianismo, no *Dicionário eletrônico Houaiss*, encontra-se o seguinte significado: "movimento ou sistema ideológico que prega a salvação da humanidade através da entronização de um messias que pode ser um indivíduo, uma classe ou uma idéia."

sociedade civil, buscando uma operação direta entre governantes e governados. (CHAUI, 1994)

Para a análise das falas dos sujeitos da pesquisa, a *cultura política de religiosidade* é uma categoria que aponta para as formas tutelares. Nessa perspectiva, a referência que constitui as noções de participação e de confiabilidade centra-se no indivíduo, desconsiderando as relações e a estrutura social do escopo das percepções.

O organograma seguinte ilustra as relações entre as três categorias de análise acima descritas, o eixo de análise cidadania/tutela e a referência indivíduo/estrutura para a interpretação das percepções sobre participação e confiabilidade de gestores e de usuários da política de assistência social:



**ORGANOGRAMA 5.3 – Relação das categorias de análise sobre as noções de participação e de confiabilidade com as formas de tutela e de cidadania**

As falas identificadas com a *cultura política de participação* têm como referência o reconhecimento dos espaços públicos legítimos de participação e de controle social. Tendem a valorizar e a confiar nas instituições que representam os interesses da coletividade para os processos de mudança das relações que estruturam a sociedade, apontando para formas de cidadania. Em contraposição, a *cultura política de sujeição* e a *cultura política de religiosidade* têm como referência o indivíduo e apontam para as formas tutelares. Ambas sustentam relações de poder

clientelistas, tendem identificar a pobreza na perspectiva da naturalização do social e a assistência social com ações de benemerência, fiscalização e favor. A *cultura política de religiosidade* combina a tradição clientelista e populista nas formas de relação entre dominantes e dominados, tendo o messianismo como forma de expressão política popular.

### 5.3.1 Os significados da participação

Sobre o significado da participação, a pergunta de referência nas entrevistas e nos grupos focais foi: *O que é participação?* A essa pergunta, foi acrescentada a seguinte: *Se fosse preciso você explicar para alguém o que é participação, como você explicaria?* A seguir, no Bloco 1, são apresentadas as falas dos gestores e no Bloco 2 as falas dos usuários da política de assistência social.

#### 5.3.1.1 Bloco 1 – Gestores

A fala do gestor E1 refere-se à noção de *direitos de cidadania* e a um tipo de ação voltada para o *bem comum*. Entretanto, observa-se a referência a *indivíduos*, e não fala em sociedade organizada, como segue:

*Eu acho que a participação ela vem de **indivíduos** que têm noção de que ela tem **direitos de cidadania** né, e que vai partir daí pra **coletivamente** buscar alternativas às condições hoje dadas, as condições hoje que a gente tem na comunidade. [...] Ela precisa ter uma noção mais ampla, é o que a gente fala no nosso espaço mínimo aqui, de que ela está trabalhando em função de alguma coisa que é **pra essa comunidade** que envolve **o bem ali mais comum**.*  
(E1)

A informação é destacada na noção de participação do gestor seguinte, incluindo a opinião coletiva e o voto, referindo-se ao voto individual, como se pode observar:

*Eu acho que participação é **informar, formar, ter opinião** e dizer exatamente... olha isso que **nós queremos**, é isso aqui que tem que ser feito. É **votar, ser votado**. (E3)*

O gestor E5 destaca a presença, a escuta, a fala e o voto. Indica ações que se complementam e conformam a noção de participação:

*Participação é quando as pessoas **vão**, elas **falam** e elas **votam**, junto mesmo... eu acho que é tudo isso junto. Elas vão, elas escutam, elas falam e elas votam. (E5)*

O depoimento seguinte tem como referência a *democratização envolvendo vários atores*, no que se refere às decisões sobre *serviços públicos*, reconhecendo a correlação de forças implícita no processo participativo, quando cita a "disputa" entre o conjunto de atores que representam interesses distintos, como é o caso dos usuários, presidentes de entidades e empresários. Refere-se ao poder de decidir coletivamente, demonstrando uma percepção de aprofundamento político da questão da participação, como se pode observar neste depoimento:

*Eu vou falar desse lugar aqui, de participação na área que eu trabalho e como é que eu vejo, né? Eu acho que participação é essa **democratização envolvendo vários atores**, não to falando só para os pobres ou para os usuários, mas de vários atores, eh... nas discussões, **nos rumos das decisões**, da fiscalização dos serviços públicos, que é o caso aqui do que eu trabalho, né? Trabalho nos **serviços públicos**. Então, participação é isso, quer dizer, é esse espaço, é essa permanente discussão com os usuários, com as entidades, com os presidentes de entidades, com os donos de clínicas, com entidades privadas, com empresários.... eu acho que a participação é isso, é esse espaço de **discussão, debate, de decisão, de disputa**, com esse **conjunto aí de atores**. (E6)*

O gestor seguinte destaca a importância de se contextualizar o tema em questão, o que sugere uma noção de que conhecimento e informação sobre a questão tratada é pré-condição para a participação quando cita: *visão, experiência*. Realça as *associações*, as *ONGs* e os *conselhos*, partindo da *família* e realizando-se em nível local, *dentro do bairro deles*. A expressão *evitando porta-voz da comunidade*, para a *segurança necessária*, parece referir-se a um tipo de participação confiável, caso

não haja representatividade. O gestor salienta a importância do papel da sociedade civil organizada:

*A participação pra mim é quando você tem **consciência do tema** que ce ta discutindo, visão, experiência. Então, como você vai **participar da sociedade civil?** Através **das associações de bairro**, das ONGs, através dos conselhos. Só aí que eles vão ter voz. Cada área desta, que eles adentram, quer seja na instância do governo, ou na área privada ou nas ONGs, tem que haver a participação deles começando pela família, né? Tratando de uma coisa mais ampla. **Dentro do bairro deles**, com toda segurança necessária, que evita porta-voz na comunidade [...] Então, participação é **ta construindo juntos um desejo e uma necessidade** pois ela pode ta mudando de uma hora pra outra. (E9)*

Os três depoimentos seguintes dos gestores E10, E2 e E7 parecem configurar uma combinação da categoria *cultura política de participação* com a categoria *cultura política de sujeição*, realçando, ao mesmo tempo, itens identificados com as formas de cidadania e itens identificados com as formas de tutela.

A citação seguinte do gestor E10 fala da importância do fortalecimento dos conselhos e reconhece os seus processos históricos, como *uma construção a médio e a longo prazo*, nesse caso, fazendo referência a formas de cidadania na estrutura da sociedade, ao mesmo tempo em que reconhece que faz parte dos processos que antecedem a participação da população nos espaços públicos o estímulo por parte dos dirigentes, fazendo referência a formas tutelares, quando diz que *na experiência do processo de construção do conselho municipal*, havia necessidade de estar *laçando as pessoas*. A fala do gestor, importa salientar, comporta uma visão institucional, definida na instituição gestora e por meio de seus atores, e não como um processo instituinte, segundo Faleiros (2006), com base na mobilização dos sujeitos envolvidos e aglutinados em embates e consensos, no bojo de um processo de mudança da relação Estado-sociedade. Diz o gestor:

*A **população tem que ser estimulada** a isso. Quando nós iniciamos, e tem o aspecto de experiências pessoais também, com o processo de fortalecimento do **conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente**, há anos atrás, a gente percebeu isso muito de perto. Porque tudo o que se fala, em assistência social, eu não acredito que seja imediatista, é **uma construção, a médio e a***

*longo prazo, e essa experiência do processo de construção do conselho municipal deixa muito claro isso. Porque quando nós iniciamos este processo a gente tinha que estar praticamente laçando as pessoas, pra participar como **sociedade civil dentro do conselho**. E tinha um desprezo por parte dos políticos, porque achavam que isso abriria concorrência da ação política local. (E10)*

A citação seguinte do gestor E2, ao mesmo tempo em que informa sobre a importância da presença, da escuta, da fala e da elaboração da *proposta*, apontando para um tipo de participação contextualizada no ambiente de poder e de disputa nos processos decisórios, realça o aspecto individual, quando cita *o seu lado, o que é que você pensa, o que é que você quer*, apontando para uma noção de participação que inclui tanto a referência da estrutura como a referência do indivíduo. Diz o gestor:

*Participação seria **você** estar **presente**, **você** poder estar a todo momento ali, **você** poder estar **ouvindo**, **você** poder estar **falando**. Você estar dando, né... a sua opinião. Você falar o que você pensa. Acho que participar é você estar colocando também **o seu lado**. O que é que **você pensa**, o que é que **você quer**, a **proposta**. (E2)*

O depoimento do gestor E7 destaca, na sua noção de participação, a busca por *um objetivo comum* como formação de "associações" e "cooperativas", apontando para formas de cidadania identificadas com a *cultura política de participação*, ao mesmo tempo em que cita a participação como *convívio, troca de informações e troca de experiências*, apontando para a categoria *cultura política de sujeição*. Observa-se uma percepção de que o mais importante é a troca, e menos, o enfrentamento do poder:

*É **busca ativa**, é **convívio**, é **troca de informações**, é **troca de experiências**, é busca por uma coisa melhor, é formação de **associações**, de **cooperativas**, é feito lógico, em busca, em prol né... de **um objetivo comum**. Isso que eu acho que é participação. (E7)*

As duas citações seguintes, dos gestores E4 e E8, aproximam-se da categoria *cultura política de religiosidade*. É realçada, no primeiro depoimento, a importância da participação, pelo fato de fazer *um bem enorme à alma*, e no segundo, a força da

graça de Deus diante da impotência do Poder Público. Ambas as citações apontam para formas tutelares no discurso sobre a participação, como se pode observar:

*É estar fazendo alguma coisa em algum lugar, **por alguém**. [...] Então, a participação, você pode participar sim, em todos os segmentos eu acho que é importante, é do ser humano, é bom, é... **faz um bem enorme à alma**, participar. (E4)*

*Participação na verdade é uma **união de forças**, né? [...] Muitos entendem que a obrigação de solucionar uma série de problemas é do poder público. E, **graças a Deus**, hoje o pessoal já vem acordando para isso, que sabe que **o poder público é impotente** pra avançar muito sozinho. (E8)*

No bloco seguinte, são apresentadas as falas dos usuários da assistência social sobre as percepções de participação.

#### 5.3.1.2 Bloco 2 – Usuários

Nas falas dos usuários da assistência social sobre o significado da participação, a predominância é da *cultura política de sujeição*. A *cultura política de participação* pode ser identificada nas falas de três usuários, em grupos focais distintos, apontando para formas de cidadania. O usuário GF1-5 realça a informação, quando diz *saber o que tá acontecendo*; o usuário GF6-2 aponta o aspecto da correlação de forças num campo de disputa pelos direitos, reconhecendo que a conquista, a *vitória*, é resultado de *uma luta*, e possibilita o respeito da sociedade para com o pobre; o usuário GF8-5 refere-se a um dos espaços públicos de participação como o lugar para conseguir os direitos, quando diz *É participar nas reuniões da Câmara*. Seguem os depoimentos:

*É a pessoa **ir lá** no lugar onde as pessoas tão reunidas, a pessoa interessada em **saber o que ta acontecendo**. (GF1-5)*

Embora a fala do usuário GF1-5 atribua valor ao acesso à informação, percebe-se nuances de uma noção de participação passiva, diferente da fala seguinte, que denota uma concepção de luta:

*Se o pobre participa nas **reunião na associação**, ele diz: ó, nossos direitos cês vão respeitá, porque o dinheiro saiu pra nossa obra... e eu vô te falá: o pobre, **quando ele participa, ele é respeitado**, agora, aquele que num é respeitado, ele fica isolado. E aí, conforme é... mesma coisa, ce me desculpa minha comparação, é a **mesma coisa de uma luta**... se o mais forte gritô, ocê sente... recuô, sê já ta sendo vencido. Cê num tem que assustá. Cê tem que fala, ó: meus direito é esse, tem de lutá... num há vitória sem luta... (G6-2)*

*É participar **nas reuniões da Câmara**. A gente fala que as pessoas não conseguem os direitos, mas não participam. (GF8-5)*

A *cultura política de sujeição* pode ser observada nas falas dos usuários, que apresentam uma noção de participação identificada com a valorização dos encontros coletivos, ora com atitudes de passividade por meio da presença e da escuta do saber técnico, ora com atitudes dinâmicas, como opinar e envolver em atividades esportivas. As citações seguintes contêm um conjunto variado de itens relacionados a uma noção de participação identificada com posturas individuais, mais próximas da característica de passividade, numa visão de hegemonia do poder:

*Vivendo num modo de **contribuir**. (GF2-7)*

*Nós **aqui, estamos participando**. A gente ta participando pra ver se melhora pra nós. (GF3-5)*

*É a **participação de debates**, tudo serve pro nosso crescimento porque ... mas infelizmente a nossa comunidade não é muito participativa. (GF3-1)*

*Vamo **ajudá**, né? (GF5-2)*

*Eu sou conselheira lá da **associação** onde eu moro, eu geralmente, é... quando eles fazem palestra **eu tô junto** com o tesoureiro, com a secretária, o que for passado **eu ouço e dou o meu palpite**. (GF6-4)*

*Eu acho o seguinte, ó: participar é se você chamá pra uma **reunião** na sua comunidade, **a pessoa ir lá, fazer a parte dele**, ele tá participando. Se tem um jogo. Ah, nós vamo prum **jogo comunitário** aqui da nossa comunidade. A pessoa sai da casa dele, vai lá,*

*participa. Mesmo que ele num sabe joga ele dá umas pernada lá, ele ta participando. (GF6-2)*

Na citação seguinte, do usuário GF6-1, a noção de participação dos membros da comunidade refere-se ao que pode ocorrer em reunião, com a presença do presidente da associação, membro influente para convidar o prefeito. Observa-se uma percepção de participação com características de concessão na relação com o representante do Poder Público municipal, o prefeito, pois, não há indicativos, no depoimento, de compreensão da diferença de interesses e de posições políticas na correlação de forças que se estabelecem entre o Poder Público e a sociedade, quando diz: *convida o prefeito pra ir lá, pra participar com o pessoal*. Observa-se uma aproximação da noção de *liberdade* à noção de *acesso* ao diálogo com o representante político, ambas atribuídas ao presidente da associação. O gestor parece legitimar a dominação da voz do prefeito:

*Cê tá... cê faz uma **reunião**, igual nós tamo aqui, com a comunidade, junto ao... presidente, que ele tem **acesso, liberdade** pra conversá com o prefeito, **convida o prefeito** pra ir lá, pra **participar com o pessoal**, pra saber quê que ta acontecendo no bairro, eles... o prefeito ele... ele flui muito se tivé uma pessoa pra puxá no bairro. Se num tive, num vale nada. Pra isso, existe presidente do bairro. Porque vereador num vai no bairro, só vai até o político. (GF6-1)*

Na seqüência de depoimentos seguintes, observam-se noções de participação identificadas com posturas de escuta e de aprendizagem sujeitadas à fala do técnico como representante do lugar do saber e do poder profissional.

A fala do usuário GF9-6 apresenta nuances da *cultura política de religiosidade*, referindo-se à precedência do poder divino em relação ao Poder Público, quando cita a importância de haver *um abaixo de Deus* para ajudar as pessoas, como se pode observar:

*Olha só o tanto que a gente ta aprendendo aqui falando, né? Alguém que traz coisas interessantes pra nós, tanto **você** como o **psicólogo**... Alguém que ta ajudando as pessoas... Pode ser o **governo** também, porque a sociedade não ajuda a ninguém. Tem que ter um abaixo de **Deus** que faz isso. (GF9-6)*

*Igual, quando a gente faz **reunião**, aí participa todo mundo. (GF10-11)*

*Por exemplo, é a gente sair daqui e levar... nós nos reunimos... e dizemos que nós nos reunimos com a fulana, **professora tal**... e ela nos deu orientações e agora no mês que vem vai ter outra, então **nós vamos lá aprender**... (GF4-1)*

*Ué, nós aqui estamos participando agora. (GF5-4)*

*A gente aqui participa, porque é **a explicação que você vem dar pra gente**... sobre a situação que você ta falando... sobre os assuntos aí... (GF5-7)*

Na citação seguinte, a referência da participação parece ser o objetivo da resolução de problemas, o que pode acenar para uma participação pontual e não continuada, pois, podendo cessar a mobilização, ou, nas palavras do usuário, a *reunião pra resolver um problema* quando se resolve a questão que a ensejou:

*É participando que você vai... se cada um ficar no seu canto... agora, participando dos centros comunitários, faz uma **reunião pra resolver um problema**, né? Isso é importante. (GF7-4)*

### 5.3.1.3 Notas conclusivas

Em relação à categoria *cultura política de participação*, no conjunto das falas de gestores e de usuários da assistência social, as percepções dos gestores foram mais recorrentes do que as dos usuários. Os itens destacados nos depoimentos dos gestores que indicaram formas de cidadania, fazendo referência à estrutura da sociedade, foram: direitos de cidadania, busca coletiva de alternativas, a tríade informação/opinião/voto, democratização, decisão e disputa. Nos depoimentos dos usuários, apenas duas citações apontaram formas de cidadania para exprimir o significado da participação. Uma comparou a participação a uma luta, indicando uma noção da participação que estabelece disputa com o poder instituído, e a outra se referiu ao lugar público da participação: a Câmara municipal.

Nas falas que fizeram referência, simultaneamente, à estrutura e ao indivíduo, combinando itens identificados com as categorias *cultura política de participação* e *cultura política de sujeição*, a maior recorrência se deu nos depoimentos dos usuários, que combinaram itens aproximados às noções de direitos, como buscar informação sobre os acontecimentos, debater e ser respeitado, com itens aproximados das posturas de sujeição, fazendo referência a atitudes individuais, como cada um fazer sua parte, escutar, aprender e freqüentar reuniões. Os gestores, nessa perspectiva, destacaram falar, ouvir, compartilhar informações e experiências, e, também, a observação de que técnicos e gestores devem estimular a população a participar.

As falas que se aproximaram da categoria *cultura política de religiosidade* foram mais recorrentes nos depoimentos dos gestores que dos usuários. Em duas citações de falas de gestores, esta tendência foi observada: uma identificou a participação como algo que *faz bem à alma*, e outra identificou a participação como uma *graça de Deus*. No caso dos usuários, apenas uma fala sinalizou esta cultura política, identificando a ajuda dos técnicos e do governo no contexto da participação, como uma ajuda *abaixo de Deus*.

A seguir, desenvolve-se a interpretação das falas dos gestores e dos usuários da política de assistência social sobre os lugares apontados como os mais importantes para o exercício da participação. Importa ressaltar que a participação, na perspectiva gramsciana trabalhada nesta pesquisa, situa-se no contexto da relação de hegemonia/contra-hegemonia, configurando adesão ou crítica ao poder e à convivência social.

### **5.3.2 Os lugares da participação**

A pergunta de referência nas entrevistas e nos grupos focais para ouvir os sujeitos da pesquisa sobre os lugares da participação, foi: *Onde é mais importante*

*participar?* No entorno desta pergunta, outras foram elaboradas com o objetivo de focalizar a questão, tais como: "De todos os lugares que as pessoas participam na sociedade, onde você(s) acha(m) que é mais importante participar?" e "Por que é mais importante?"

A seguir, no Bloco 1 são apresentadas as falas dos gestores e no Bloco 2, as falas dos usuários da política de assistência social.

### 5.3.2.1 Bloco 1 – Gestores

Considerando a dinâmica da relação instituinte-instituído<sup>42</sup> como um processo dinâmico e complexo onde as estratégias de mobilização e de organização podem transformar o paradigma instituído, pode-se pensar no papel dos Conselhos na mediação entre o modelo proposto nas instituições gestoras da assistência social e a dinâmica das relações comunitárias que se estabelecem na rede sócio-assistencial, de base territorial e intersetorial.

Os Conselhos foram apontados pelos gestores E4, E6, E7 e E5 como um dos lugares mais importantes para se participar, sob as seguintes justificativas: por serem consideradas as possibilidades de *momentos articulados e participativos*; pelo fato de serem espaços legítimos, onde a participação é "prevista na lei"; pela ressalva de que o mais importante é que a questão discutida esteja "dentro da sua realidade" e "dentro do seu conteúdo"; e pela característica de ser o lugar da "decisão". Observa-se a aproximação das falas desses gestores da categoria *cultura política de participação*, reconhecendo os conselhos como espaços legítimos e de decisão, de base local e constituintes da estrutura da organização social, apontando, desse modo, para formas de cidadania, como se pode observar nos depoimentos a seguir:

---

<sup>42</sup> Para melhor compreender a relação instituinte-instituído, cf. FALEIROS, 2006.

*Eu percebo que nos **Conselhos**. Veja as Conferências... foram pouquíssimos os momentos de discussão, tá? Os **momentos articulados e participativos**, então, por isso, os Conselhos pra mim são mais importantes. (E4)*

*Eu acho que os **Conselhos** das várias políticas, são lugares privilegiados, porque está **previsto na lei**, porque ela tem a discussão na lei, então é o lugar onde a participação tem o amparo... Eu acho que os conselhos tem muita **legitimidade**. (E6)*

*Eu acho que vários lugares, se você tá trabalhando, por exemplo, no **conselho de escolas**. Aquele conselho de escola, vai ta trabalhando uma questão importante, questão da educação. Se você ta trabalhando no **Conselho da Saúde**, é um conselho importante, porque ta trabalhando a questão da saúde, na questão da segurança pública, você ta trabalhando também uma questão que é importante. Então todos, todos, todos, os segmentos tem seu valor, tem sua importância, tem seu momento. Então não acho que dá pra tirar um que é mais que o outro. Dentro do seu momento, **dentro da sua realidade, dentro do seu conteúdo**, ele é mais importante. (E7)*

*Eu acho que nos **serviços**, nos **programas**, nos encontros, nas reuniões, nos **fóruns**, nos **seminários**, no **orçamento participativo**, eu acho que sim, ela é importante nestes lugares, porque são lugares onde se **decide** e a população participa.. Eu acho que a sociedade tem se apropriado desses espaços, dos conselhos, **os conselhos de assistência**, da criança. (E5)*

Os depoimentos seguintes, dos gestores E1 e E10, realçam a importância de se participar em grupos comunitários, pelo fato de estarem próximos das *questões locais* e, envolvendo *um numero maior de pessoas* para se fazer uma *discussão mais ampliada*. Observa-se nesses depoimentos o reconhecimento da importância de aproximar e ampliar a discussão em nível local, de acordo com o modelo descentralizado e participativo instituído para a gestão da política da assistência social a partir da Constituição de 1988 e da LOAS, de 1993, reafirmado a partir de 2004 pelo SUAS, com ênfase nas estratégias de gestão de base territorial e intersetorial. Nessa perspectiva, as falas seguintes aproximam-se da categoria *cultura política de participação*, com referência nos espaços de participação estruturados na dimensão democrática da gestão da assistência social, apontando para formas de cidadania:

*Eu acho que, por exemplo, estes grupos mais **da comunidade**, das **questões locais** do que afeta a vida da pessoa, eu acho ele importante até porque ele **abrange um número maior de pessoas**,*

*acho que aí eu conseguiria ver isso, sabe? Naquela comunidade você consegue articular alguém, você tem mais pessoas participando e depois ele vai um pouco afunilando. (E1)*

*Olha, se você pensar em uma **associação de bairros**, bem, organizada, eu acho que é fundamental, porque ela pode agregar outros grupos nela mesma. Pode ser o grupo de orçamento participativo, pode ser o **grupo de escola**, pode ser o **grupo de segurança**, pode ser o grupo de um representante do órgão público local, através de distrito sanitário, grupo de educação, então tudo isso vai se abrir numa **discussão mais ampliada** do que um grupo setorizado. (E10)*

O depoimento do gestor E8 realça como lugares de maior importância para a participação o *orçamento participativo* e o *processo eleitoral*, além da *religião*. Observa-se aproximação da categoria *cultura política de participação* com nuances da categoria *cultura política de religiosidade*:

***Orçamento participativo.** É fundamental. Cada região elege seus delegados pra sentar, discutir e levar aquela situação para as comunidades onde eles vivem. [...] Eleição também. Esses dois. O **processo eleitoral** acaba tendo o envolvimento de praticamente todo mundo. Todo mundo discute, só se fala sobre isso, sobre tal candidato, eu acho que isso aflora muita coisa e desperta as pessoas. Outro lugar, olha... **religião**, porque eu acho que hoje a gente vive um problema muito grande de falta de apego, de **crença em alguma coisa**. Eu acho que isso vem fazendo falta. Independente da religião, eu acho que desde **que se queira o bem**, tudo é bem vindo, todo mundo é bem vindo e é muito bom se reunir pra **orações**, cada religião no seu segmento, eu acho muito bom e muito bonito. (E8)*

A fala do gestor seguinte, E2, aproxima-se da categoria *cultura política de religiosidade*, como se pode observar:

*Éh... mais importante? Acho que seria **grupo religioso**. A partir do momento que você tem uma certa perspectiva, que você é um grupo grande, que abrange... que abrange tudo, né? **No caso ta em cima ali, né?** Acho que a religião é muito importante e ta muito falha. As pessoas não acreditam que podem construir, que podem melhorar, porque **falta fé... também falta acreditar**, né? (E2)*

A fala do gestor E3 vincula a participação à iniciativa oriunda das necessidades pontuais, aproximando-se da categoria *cultura política de sujeição*, com referência aos interesses do indivíduo, da *pessoa* com as *maiores necessidades* acenando desse modo, para um tipo de participação que pode cessar quando for atendida a

necessidade, apontando para formas tutelares. Observa-se, entretanto, o reconhecimento das noções de direito, apontando para formas de cidadania, quando se refere à necessidade da proteção social que *o filho dela tem* e *a família dela tem*:

*É onde **a pessoa** vai de acordo com as **maiores necessidades**, né? A partir do momento que ela entende que aquilo ali é uma necessidade que **ela tem, o filho dela tem, a família dela tem...** ela começa a participar com outro olhar... (E3)*

A fala do gestor E9 parece fazer referência ao seu próprio lugar institucional, onde há um movimento constante de troca de lideranças. Realça a dimensão individual, como se pode observar:

*Eu acho que é todo um movimento, eu vejo todo um movimento [...] **Hoje eu to liderando aqui, amanhã é você**, é um movimento. (E9)*

O bloco seguinte analisa as falas dos usuários da assistência social sobre os lugares da participação.

### 5.3.2.2 Bloco 2 – Usuários

Boa parte dos usuários da assistência social reconhece a importância de participar em espaços públicos que estruturam a organização da sociedade, expressando, desse modo, formas de cidadania em seus depoimentos.

As escolas foram reconhecidas como lugar de importância para a participação na maior parte dos grupos – GF1, GF2, GF3, GF6, GF7, GF9 e GF10. As associações tiveram destaque em três grupos – GF2, GF4 e GF6. Nos ambientes públicos onde se realizam as ações das políticas sociais, além da Escola, foram realçados o *Agente Jovem* (GF2), o *posto de saúde* (GF3), o *posto médico* (GF9) e *aqui mesmo* (GF10). Foram destacadas, também, a *prefeitura* (GF5) e a *Câmara Municipal* (GF5 e GF6). Reconhecer esses ambientes públicos como lugares de participação pode

significar formas de reconhecimento do Estado com suas formas instituídas de proteção por meio de políticas públicas de segurança e políticas sociais.

Na fala do usuário GF2-4, observa-se uma preocupação de alerta em relação aos lugares da participação, quando diz: *tem que ver bem onde é que você vai participar, e tem gente drogado*. Importa ressaltar que a fala dos usuários manifesta percepções do lugar do vivido no cotidiano da comunidade.

Na fala do usuário GF9-8, apesar de haver o reconhecimento da importância de se participar em espaços públicos como no próprio CRAS e no posto médico, observa-se uma noção de participação próxima da categoria *cultura política de sujeição*, quando se refere à importância de estar ali: *a gente tá respondendo e a gente aprende coisas que a gente não sabe*.

Seguem-se os depoimentos:

Nas **Escolas**. (GF1-3)

No Núcleo. Tem vários. O **Agente Jovem** é um núcleo. (GF2-7)

Tem a **associação de moradores**. (GF2-5)

*Tem que ver bem onde é que você vai participar, porque se você for querer participar de **uma coisa ruim**, aí... quer dizer, qualquer coisa que pode participar que **tem gente drogado***. (GF2-4)

Na **Escola** você deve participar das aulas. Falar, **dar a sua opinião** e **prestar atenção** naquilo que está sendo falado. (GF2-3)

Na **Escola**. (GF3-2)

No **posto de saúde**. (GF3-1)

Nas **associações**. (GF4-5)

*Não, espera aí. A participação, por exemplo, na sociedade, eu participar do **orçamento participativo** da prefeitura, eu acho que é importante*. (GF4-1)

*Tem muitas reuniões, aqui mesmo na **prefeitura**, na **câmara municipal** eles convidam...* (GF5-4)

Numa sede de **associação**, num **colégio**. (GF6-1)

*Tem reunião na **Câmara** toda segunda-feira. (GF6-2)*

*Reunião da **Escola**. (GF7-3)*

*Na **Escola**. (GF9-1)*

*Igual a gente ta participando aqui, né? Você está fazendo as perguntas e **a gente ta respondendo**, mais ou menos, né? Então, tipo a gente participar de uma reunião **onde a gente mora**, né? No bairro da gente, onde a gente mora, né? Quando tem, a gente participa pra saber das coisas que a gente não ta sabendo... Uma reunião no **posto médico**, ali conforme as pessoas vão falando a gente **aprende** coisas que a gente não sabe. (GF9-8)*

***Aqui mesmo** tem algumas atividades. (GF10-6)*

*Na reunião da **Escola**. (GF10-11)*

O conjunto de citações seguintes faz referência a lugares que não se identificam, necessariamente, com os espaços públicos. A exceção é a citação da *Câmara Municipal* na fala do usuário GF5-7, entretanto, afirmando rejeição, ao dizer: *nunca mais vou voltar* por causa da *brigaiada*. Essa fala aponta para uma percepção de participação que rejeita a agressividade intrínseca ao ambiente de disputa de interesses e de correlação de forças. Nesse conjunto de falas, há também um sentido de alerta na fala do usuário GF9-1, ao se referir à periculosidade no ambiente de lazer comunitário, quando diz: *na quadrilha é perigoso*. Nas análises dos depoimentos, importa sempre ressaltar que o lugar da fala do usuário é aquele vivido cotidianamente e que, desse modo, apontam para questões espontâneas e originais, a exemplo da rejeição ao ambiente de participação na *Câmara Municipal* e o alerta de periculosidade no ambiente de lazer comunitário. Seguem-se os depoimentos:

*Tem o **AAA**. (GF4-7)*

*Nas **ONGs**, de vez em quando tem reunião. (GF4-7)*

*Na **câmara Municipal**? É uma **brigaiada** danada lá, eu **nunca mais vou voltar**... (GF5-7)*

*Onde tem mais **aglomeração de gente**. (GF6-1)*

*Reunião de **família**. (GF7-6)*

*Lá em casa sempre faz assim, aniversário... **família** toda, sempre fez. (GF7-2)*

*Na **quadrilha é perigoso**. O pessoal fica soltando bala, tiroteio... é muito violento. (GF9-1)*

O conjunto de citações seguinte aponta para o lugar das atividades religiosas como a de maior importância para a participação. Os grupos GF4, GF5 e GF9 citaram, além da *igreja*, a *escola*, o *grupo da terceira idade* e a *quadrilha*. A importância da participação na igreja é destacada nos grupos GF4, GF5, GF7, GF8, GF9 e GF10, apontando para a presença da *cultura política de religiosidade* nas falas dos usuários da política de assistência social. Seguem-se os depoimentos:

*As pessoas participam muito **na igreja**. (GF4-4)*

*Tem a **igreja** e tem também a **escola**. (GF4-6)*

*Nas **igrejas**. (GF4-1)*

*Participa na **igreja**, participa de **reuniões**, no **grupo da terceira idade**, tudo isso é participação, né?(GF5-6)*

*Na **missa**. (GF7-5)*

*Na **igreja**, dia de domingo. (GF7-3)*

*Tem a **igreja**. A **palavra de Deus** que é mais importante. Nas reuniões da **Pastoral da Igreja**. (GF8-4)*

*No grupo de reflexão da **igreja**, porque sem Deus a gente não consegue nada. (GF8-3)*

*Tem a **igreja**, tem a quadrilha também. (GF9-2)*

*Na **igreja** é importante, né? É bom pra pedir ajuda a Deus. (GF9-8)*

*Na **igreja**. Por que lá ta o todo poderoso. (GF10-2)*

*Porque lá a gente vai **ouvir coisas boas**. (GF10-1)*

### 5.3.2.3 Notas conclusivas

A consideração de que os espaços públicos situados na estrutura da organização da sociedade constituem os lugares mais importantes para a participação é enfatizada tanto nas falas dos gestores como nas falas dos usuários. Um lugar de participação significativamente lembrado pelos gestores e nem sequer mencionado pelos usuários refere-se aos Conselhos. Outros lugares como fóruns, seminários, serviços e programas de atendimento público foram destacados nas falas dos gestores, enquanto nas falas dos usuários as ações vinculadas a programas e serviços públicos foram identificadas pelo nome mais conhecido na comunidade, como *escola, posto médico, posto de saúde, agente jovem e aqui mesmo (CRAS)*. Os lugares mencionados nas falas de gestores e de usuários foram *orçamento participativo* e *associações de bairro*. Os depoimentos mostram que há o reconhecimento da importância de se participar nos espaços legítimos nos processos de gestão das políticas públicas, tanto para gestores como para usuários, não obstante as diferentes referências e nomenclaturas, apontando para formas de cidadania e aproximando-se da categoria de análise *cultura política de participação*.

Parte das falas dos gestores e dos usuários referiu-se à importância de lugares de participação aproximadas da categoria *cultura política de participação* com nuances de *cultura política de sujeição*. No caso dos gestores, há uma fala que aponta para o lugar do atendimento ao bem-estar público, o que pode indicar reconhecimento pelos direitos sociais, combinada à afirmativa de que o lugar mais importante para se participar é onde a pessoa seja atendida na sua necessidade do momento, apontando para o lugar do atendimento à necessidade individual. Nessa perspectiva, outra fala de gestor refere-se ao lugar de disputa pela liderança, não deixando claro que lugar seria, tampouco o tipo de liderança, mas realça a referência no indivíduo. No caso dos usuários, a indicação da *família, AAA, ONGs e espaços de lazer* como lugares de maior importância para a participação, não indicam, necessariamente, uma aproximação à *cultura política de participação* nem de *sujeição*, entretanto, podendo conter elementos de uma e de outra.

No que se refere à *cultura política de religiosidade*, a ênfase se observa nas falas dos usuários. Dos gestores entrevistados, apenas dois fizeram referência a lugares identificados com a religiosidade. De modo diferente, as respostas dos usuários quanto ao lugar mais importante da participação apontaram para lugares vinculados à igreja, em seis grupos focais, com manifestação de mais de um participante em cada grupo.

A interpretação das falas dos gestores e dos usuários da política de assistência social sobre os lugares da confiabilidade é desenvolvida a seguir.

### **5.3.3 Os lugares da confiabilidade**

A referência aos lugares da confiabilidade no contexto das diferentes formas de cultura política leva em conta as relações entre a sociedade e o Estado, destacando-se a confiança existente dos indivíduos entre si e destes com as instituições políticas e as instituições gestoras das políticas sociais. Considera-se que a implementação da agenda democrática e de direitos sociais instituída a partir da Constituição de 1988, bem como a sua estabilidade, incorpora uma significativa correspondência com os níveis de confiabilidade de gestores e de usuários nos lugares públicos mais viáveis de exercício do controle social, participação e cidadania.

Nas entrevistas com os gestores e nos debates com os usuários nos grupos focais, a pergunta de referência para a questão da confiabilidade foi: *onde mais se deve confiar?* Outra pergunta feita, na maioria das vezes, após a pergunta central, foi: "em geral onde é que as pessoas mais confiam?" A seguir, no Bloco 1 são apresentadas as falas dos gestores e no Bloco 2, as falas dos usuários da política de assistência social.

### 5.3.3.1 Bloco 1 – Gestores

No conjunto geral das falas dos gestores, a *família*, a *igreja* ou aqueles que a representam e as pessoas *pobres*, aqueles mais próximos da rede primária, face a face, têm significativo destaque como referências de maior confiabilidade.

Os depoimentos dos gestores E3, E5, E8 e E10 demonstram a percepção da confiança na família. O gestor E3 realça a referência individual, argumentando que o investimento na família pode fazer com que ela vá *gerar boas pessoas*, o que sugere também a idéia de que a família, espontaneamente, ou seja, *sem você investir*, não seria um núcleo natural de confiabilidade. O gestor E5 não desenvolve comentário, o gestor E8 cita a família em último lugar, depois da "comunidade", do "orçamento participativo" e das "igrejas" e o gestor E10, que considera a família o *grupo mais confiável* e ao mesmo tempo o *alicerce da sociedade*. Nessas falas, observa-se a convivência da referência do indivíduo com a referência da estrutura, sugerindo a presença de uma combinação entre a *cultura política de participação* e a *cultura política de sujeição*. Seguem-se os depoimentos:

*Se você investir bem numa família, **essa família vai gerar boas pessoas**. Pessoas honestas, pessoas com capacidade de participação, de negociação, de interferência, de interferência nas coisas.* (E3)

*Acho que é a **família**.* (E5)

*Nos grupos da **comunidade**, mesmo. Nos grupos de **orçamento participativo**, nas **igrejas** e nas **famílias**.* (E8)

*Como dizem os jovens, não faz pergunta difícil não (risos). Eu penso que é a **família**. A família hoje, eu ainda considero a instituição primeira do **alicerce da sociedade**. Então eu consideraria a família, como este grupo mais confiável. Dá respaldo uns aos outros. Mesmo que ele esteja em crise, por diversos fatores aí que não cabe bem numerar agora, mas a família é o **grupo mais confiável** que nós temos ainda.* (E10)

Os depoimentos seguintes têm em comum a referência da confiabilidade na pessoa ou nas instituições que representam a religiosidade, como "padre", "igreja" e "Deus".

Observa-se também, nos mesmos discursos, apontamentos de confiabilidade para a pessoa pobre ou as instituições que a abrigam, como os *mais pobres, pessoas mais puras, mais sofridas, o idoso, o deficiente*, as *creches* e os *abrigos*. Seguem os depoimentos:

*Eu acho que as pessoas confiam muito é na **igreja**, nas várias igrejas, nas instituições comunitárias também, eu acho. Nas **creches**, nos **abrigos**...* (E6)

*Eu acho que **a igreja** ainda é um lugar de muita confiabilidade.* (E1)

*Mais se pode confiar? Eu acho que são as pessoas que você acolhe. Que você eh... no caso até no sentido né... **os mais pobres**, os mais pobres porque eles não têm muito essa coisa material, essa... saber que são **pessoas mais puras**... são as pessoas mais puras, **mais sofridas** e não tem aquela coisa como de querer ser mais do que o outro, né? Quando a gente está em contato com eles, você vê que... são pessoas puras... são assim, pessoas que conseguem te passar alguma coisa positiva, sabe? É diferente.* (E2)

*Sabe, dois segmentos que eu trabalhei e que eu voltaria pra trabalhar de coração aberto.... **o idoso** e **o deficiente**. São dois grupos da sociedade que, muitas vezes são excluídos, muitas vezes não, né? Normalmente são excluídos, e, que você aprende, você dá, mas você recebe muito mais. Os idosos, eles têm muito mais a oferecer. **Experiência, carinho, atenção, colo**, sabe, eu fiz um trabalho que eu achei brilhante, porque eu fiz com **muito amor**, sabe? [...] O outro segmento que um dia eu vou ser uma pessoa de grande poder aquisitivo pra trabalhar a deficiência, porque eles são de um, sabe, uma **troca imensa**, um **carinho imenso**, sabe? Eu poder andar nas ruas aqui e perceber vários e vários... porque **eu** consegui com um trabalho de equipe, **eu** e a enfermeira, né? [...] Outro grupo de confiança é o **escotismo**, porque em todos os momentos de fragilidade eles estavam ali presentes, nas enxentes, nas campanhas ou para angariar fundos para alguém. Outra, que eu vou falar então, que esse eu participo é a **maçonaria**, então desse aí **eu participo**, eu venho ajudando, eu participo com eles, **meu filho** ta engajado, **meu marido** ta engajado, então, eu conheço porque tem jovens... tem várias idades ali trabalhando pra estar ajudando na **promoção do indivíduo**, né? [...] (E4)*

No discurso do gestor E4, observa-se tendência à confiabilidade naquelas pessoas nas quais percebe vulnerabilidade e afeto, no caso dos idosos, porque oferecem *experiência, carinho, atenção e colo*; e dos deficientes, porque são carinhosos. Há também confiabilidade na instituição que atende emergências, como é o caso do *escotismo* e na instituição da qual o gestor e os membros da sua família participam,

a *maçonaria*. Neste depoimento há uma ênfase na referência do indivíduo, na pessoa do próprio gestor, quando diz *eu consegui um trabalho de equipe, eu participo, meu filho, meu marido, trabalhando para estar ajudando na promoção do indivíduo*.

A seguir, o depoimento do gestor E7 relaciona a confiabilidade e a responsabilidade à hierarquia dos poderes, como é o caso do *prefeito*, do *padre* e do *Presidente da República*, como se pode observar:

*Seria **hierarquicamente** aqueles que ocupam maior responsabilidade. Por exemplo, o **prefeito**, o **padre**, né? O **Presidente da República**, eu acho que essas inspiram por si só, pelo cargo que ocupam, maior **responsabilidade e confiabilidade**. (E7)*

O gestor E9 aponta para a ordem dos lugares da sua confiabilidade, como se pode observar:

*Olha, eu acho que você deve confiar primeiro em **Deus**. Não a igreja. Quando eu falo Deus, eu falo de um ser supremo, que cada um acredita nele de um jeito. Eu acho isso, é o católico, é o espírita, não importa, cada forma que se deve confiar. E abaixo de Deus é a **família**. (E9)*

No bloco seguinte, são analisadas as falas dos usuários da assistência social sobre os lugares da confiabilidade.

### 5.3.3.2 Bloco 2 – Usuários

No conjunto das falas dos usuários, é tímida a referência da confiança nas instituições públicas e na comunidade. Apenas dois usuários da assistência social citaram os mais próximos, como *pessoas da comunidade* e as *prefeituras*, como se pode observar:

*Temos que confiar nas pessoas da **comunidade**.* (GF8-7)

*Nas **prefeituras**.* (GF2-6)

A referência da confiabilidade na família é também destacada nas falas dos usuários, como se pode observar nos depoimentos a seguir:

*No **pai** e na **mãe**.* (GF3- 5)

*Nos **filhos**, né? Na **família**.* (GF3-2)

*Se for em casa, eu confio na **minha esposa**, que tem 49 anos que nós vive junto, então eu tenho que ter uma confiança total com ela...* (GF5-8)

*É, se for falar em casa, tem também o **meu marido**.* (GF5-9)

*Os **familiares** seu.* (GF6-2)

*Eu confio na minha **mãe**, no meu **pai** e no meu **filho**.* (GF10-5)

A fala do gestor GF3-1, com base na sua percepção da escala hierárquica de saber e poder, demonstra confiabilidade na pessoa do técnico, mesmo que no futuro ele possa se decepcionar:

*Eu confio, por exemplo, eu confio **na sua pessoa**. **Você fala bonito**, eu confio em você. *Daqui a algum tempo você pode me decepcionar, mas eu confio.* (GF3-1)*

A ênfase maior da referência da confiabilidade dos usuários é em Deus, nas pessoas e nos signos que representam a instituição Igreja, apontando para uma nítida presença da *cultura política de religiosidade*, como se pode observar nas citações a seguir:

*Confiar é em **Deus**.* (GF3-5)

*É porque **Deus é justo**, né? Quando nós pensa nele, ele já pensou e já **fez tudo pra nós**.* (GF3- 6)

*As pessoas honestas são as pessoas **tementes a Deus**. São poucos, muito poucos.* (GF4-3)

*Eu confio em **Deus pai** e **Jesus Cristo**, o resto...* (GF4-1)

*Ah, eu acho que confiar, **só em Deus**.* (GF5-2)

*Eu quando estou com algum problema difícil de resolver, eu tenho muita confiança de procurar **o padre da minha paróquia**. Eu vou lá, converso com ele, explico tudo pra ele, sabe, ele me dá umas dicas.* (FG5-4)

*Confio em **Deus**, confesso com Deus.* (GF5-3)

***Só Jesus**. É por que a palavra do homem não tá resolvendo nada não.* (GF7-8)

*Em **Deus**, Nossa Senhora e **nos filhos**, mas tem filhos que batem nos pais...* (GF8-1)

*Nas **pessoas da igreja**.* (GF8-4)

*Em **Deus** e nos **filhos**.* (GF8-3)

*Na minha opinião, primeiro joelho no chão e **Deus** no trono. Na minha opinião, quando chamamos a Deus, a gente pode tá no fundo da cisterna que **ele nos ajuda**. Por que ele diz: onde estiver um dos meus pequeninos, eu estou com eles. Meu irmão estava morrendo e Deus encaminhou o pastor na minha casa.* (GF9-8)

*Eu confio em **Deus** e na **minha mãe**.* (GF10-11)

*Eu só confio em **Deus**.* (GF10-1)

*Na **assistência social** eu tenho confiança porque eu coloco o meu joelho no chão e digo: **ó senhor**, usa aquela pessoa que tá lá pra me ajudar.* (GF10-3)

Duas falas de usuários demonstram total ausência de referência de confiabilidade:

*Eu confio **em mim**.* (GF6-3)

*Em **ninguém**. Nem na própria sombra.* (GF1-1)

### 5.3.3.3 Notas conclusivas

No conjunto geral das falas de gestores e de usuários sobre os lugares da confiabilidade, as que se aproximaram da categoria *cultura política de participação*, com referência em instituições públicas que estruturam a organização da sociedade,

como *comunidade*, *orçamento participativo* e *prefeitura*, são tímidas em relação à hegemonia do padrão de relações que estrutura a gestão pública da assistência social. As falas vinculadas à referência no indivíduo apontam para as categorias *cultura política de sujeição* e *cultura política de religiosidade*.

O fato de que a família é um dos lugares de maior confiabilidade foi apontada nas falas de gestores e de usuários. Nas falas dos gestores, a referência é feita ao grupo familiar, de modo geral, em uma delas citada como *o alicerce da sociedade*, enquanto as falas dos usuários, na sua maioria, se referem às pessoas com níveis de parentesco conhecidos na nossa sociedade como de primeiro grau, como "marido/esposa/pai/mãe/filhos". Nessa perspectiva, as falas podem estar referenciadas tanto no indivíduo como na estrutura.

A referência no indivíduo tem a ênfase maior nos apontamentos sobre os lugares da confiabilidade, feitos tanto pelos gestores como pelos usuários. Destaca-se a categoria *cultura política de religiosidade*, lembrando que nesta é intrínseca a categoria *cultura política de sujeição*. Para boa parte dos gestores, os lugares de maior confiabilidade são identificados com as instituições ou as pessoas que representam as instituições de caráter religioso, como "igreja", "padre" e "Deus". Em algumas falas de gestores, na mesma perspectiva de confiabilidade nas dimensões religiosas, identifica-se confiabilidade nas dimensões da pobreza, como *nas pessoas mais pobres*, *nas pessoas mais puras*, *nas pessoas mais sofridas*, bem como nas *creches* e nos *abrigos*. Para a maior parte dos usuários, os apontamentos sobre os lugares da confiabilidade destacam *Deus*, *pessoas tementes a Deus*, *Deus pai e Jesus Cristo*, *só em Deus*, *no padre*, *só Jesus* e *pessoas da igreja*. Na perspectiva da referência individual, as falas dos usuários apontam também para a pessoa do técnico, demonstrando sujeição ao lugar do saber instituído hierarquicamente pela sociedade. Ainda no conjunto das falas dos usuários da assistência social, acenando para um quadro de ausência de confiabilidade, houve depoimentos que apontaram como referência de confiança o próprio sujeito da fala e ninguém mais.

A interpretação das falas dos gestores e dos usuários da política de assistência social sobre os lugares da desconfiança é desenvolvida a seguir.

### **5.3.4 Os lugares da desconfiança**

Para se compreender a percepção de gestores e de usuários da assistência social sobre as instituições nas quais não se confia na sociedade, em geral, a pergunta norteadora foi: *Onde mais se deve desconfiar?*

#### *5.3.4.1. Bloco 1 – Gestores*

Nas falas dos gestores, observam-se diferentes dimensões dos lugares da desconfiança. Uma delas é o próprio ambiente da sociedade no atual contexto do tráfico de drogas e da criminalidade. Na fala do gestor E3, os lugares da desconfiança estão relacionados ao contexto social da violência, como se pode observar no depoimento:

*A gente tem medo uns dos outros, então o meu filho não pode sair sozinho na rua porque eu não confio **no ambiente**, eu não confio **na sociedade**. Nós temos um problema muito sério no nosso meio, né? Isso eu falo, em todos os níveis de poder aquisitivo, que é a **questão do tráfico de drogas**. Da influência que isso exerce, sabe? No mundo, nas pessoas, nas políticas, enfim... isso ta engolindo todo mundo, sabe? (E3)*

Na fala seguinte, o gestor se refere às instituições representativas de classe, como é o caso dos *sindicatos*, com base em experiências vividas pela sociedade e da *Associação dos Servidores Públicos*, com base em experiência pessoal vivida por pessoa de seu relacionamento próximo. O gestor se refere também aos *partidos políticos* e às *instituições de fé* como lugares de desconfiança, dadas as práticas de

*roubo e pedofilia*. Na citação seguinte, a política oficial está associada à corrupção, como se pode observar:

*Eu tenho uma certa desconfiança com os **Sindicatos**. [...] Dentro do próprio Estado, eu não sei se com a convivência do Sindicato ou do que mais, os **advogados** ganharam muito em cima das esposas, das viúvas e dos próprios aposentados. Eles ganhavam uma bolada... Então, eu percebo que **o Sindicato é omissos**. [...] Outro segmento é a **Associação dos Servidores Públicos**. Também, é um **amigo meu** que é presidente, mas eu vou falar a verdade, eu não tô sentindo aquela coisa, sabe? [...] Posso mencionar também os **partidos políticos**. Como é que eu posso confiar num partido político, se nem as pessoas que eu elegi, que a população elegeu naquele partido estão lá, mais? E foram eleitas por aquele partido, mas aí por questões particulares, né? Formou outro partido que era pra ele muito mais ganho... Um outro segmento que eu falei com você foi as **instituições de fé**. Talvez a minha descrença seja talvez também pela minha falta de opção hoje de fé, porque eu não sei qual eu quero, talvez por tanta **pedofilia**, tanto **roubo** [...] (E4)*

O depoimento do gestor seguinte aponta, com referência à estrutura do *sistema capitalista*, as instituições públicas oficialmente encarregadas da proteção da sociedade, como é o caso da *polícia* e o do *governo*:

*Ah, hoje em dia eu não parei pra pensar pra medir isso não, mas, assim, eu acho que hoje as pessoas desconfiam muito da **polícia e do governo**... É devido às coisas que acontecem, à má qualidade de atendimento, é a falta de... eu acho que é a falta de...a mudança de valores que eu acho que tá havendo hoje nas pessoas... o próprio tráfico, esse individualismo, essa competição acirrada, a falta mesmo de equilíbrio, de amor próprio [...] essa desvalorização que está tendo dos valores dentro da própria família [...] Eu acho que isso é proveniente do **sistema**. Acho que são conseqüências desse **sistema capitalista**. (E5)*

Na mesma perspectiva do depoimento acima, o gestor seguinte aponta como lugar de desconfiança o Poder *Legislativo* e o *governo*, em geral, reconhecendo nestes, os lugares da ajuda ao tráfico, como se pode observar na citação abaixo:

*Eu ainda acho que as pessoas desconfiam muito do **Legislativo**. Desconfiam do **governo, em geral**. Por exemplo, a questão do tráfico na comunidade, porque é que eles têm adesão? Eles têm adesão porque eles têm ajuda... (E6)*

Na mesma perspectiva, os depoimentos dos gestores seguintes apontam o poder público e seus representantes como aqueles de maior desconfiança. Tem destaque os *políticos* e a *polícia*, sob os argumentos da *negligência* e da *corrupção*:

*Nos políticos* (risos). *Porque eles mediam em causa própria. Autopromoção.* (E7)

*Nos políticos.* *Olha, será que todo mundo em quem votamos até hoje, fez jus ao voto que ele recebeu? Será que ele preocupou e brigou muito, de alguma coisa que fosse de encontro do anseio daqueles eleitores dele, ou depois que ele entrou ele se esqueceu um pouco disso? Eu acho que são essas decepções e essas frustrações.* (E8)

*Mais desconfiável? Acho que o político é o menos confiável. Eu acho que a gente pode mesmo confiar é dentro da igreja, mas não é tanto assim, também não.* (E2)

*Ah! Eu acho que a família é o início do tesouro. Aí quando sai além de sua casa, além do seu núcleo, vai pra sociedade, aí tem problema, entra o poder executivo, o legislativo, o judiciário, entra os sindicatos de classe, não é?* (E9)

*A polícia.* *A polícia perdeu o crédito... Eles não estão exercendo o papel corretamente, não... eles estão sendo negligentes. Como resolver isso? Será que seria o salário pra eles, seria uma melhor formação? Eu acho que eles estão usando mau o poder que deram pra eles e talvez seja... é uma outra palavra que não me veio a mente, mas, poderia citar até como corrupção.* (E10)

Na fala do gestor seguinte, os lugares da desconfiança são os dos *políticos* e da *polícia*, sob o argumento da percepção da comunidade. Demonstrando compreensão da estrutura da sociedade capitalista, esse gestor realça também a desconfiança no *empresariado* sob a questão do "lucro", como se pode observar:

*É impressionante o que a gente escuta da comunidade. O grupo que a gente escuta mais é o dos políticos. Mesmo que não seja uma análise assim mais... O político não é muito confiável. [...] Eu tenho uma certa desconfiança ainda do empresariado... a questão é o lucro. [...] A comunidade, até pelo conflito assim, eles têm uma desconfiança muito grande da polícia.* (E1)

No bloco seguinte são analisadas as falas dos usuários da assistência social sobre os lugares da desconfiança.

### 5.3.4.1 Bloco 2 – Usuários

A seqüência de depoimentos seguintes demonstra o lugar da desconfiança na percepção da maior parte dos usuários da assistência social, como se pode observar:

*No **Presidente da República** e nos **políticos**.* (GF1-1)

*No **governo**.* (GF2-6)

*Eu também acho que não. Ele promete, **promete e não cumpre**.* (GF2-1)

*Ao mesmo tempo que ele ajuda, ele não ajuda, porque eles dá a Bolsa Família e essas coisas, mas, **o que eles dão, eles cobram também...*** (GF2-6)

*Eles chega e fala assim: **Vota ne mim que eu vou te ajudar**.* (GF2-7)

*Os políticos... os **vereadores daqui**. Esses aí não precisa nem de ter respeito, tá? Porque eles roubam mesmo. Eles vêm aqui, falam bonitinho, dá um pauzinho de... daqueles suculento de encher a barriga, depois você procura eles e diz ô fulano de tal... ele diz nossa, Deus, não isso... meu carro não pode fazer isso, o carro não ta aqui, minha filha, porque você não tem noção... É uma coisa que realmente... **político? Pelo amor de Deus**. É mais fácil virar e falar assim: Ô padre João...* (GF3-1)

*Nossos **políticos** estão totalmente sem... **quem confiar neles vai levar pau**. Lá do lado deles eles fazem as leis para favorecê-los, certo? E **promete** mundos e fundos e **não faz nada**. Tem político e político, principalmente naquele congresso nacional.* (GF4-1)

*Eu te pergunto uma coisa: qual **o político** no nosso país que num é falso? Eu queria que cês me apontasse um que não fosse falso.* (GF6-2)

***Governo** (risos). Acho que um pouco das coisas ruins que ta acontecendo é por causa dele.* (GF7-7)

*Os **assessores do governo**.* (GF7-4)

*No **prefeito** e na **Prefeitura**.* (GF8-5)

No **prefeito**, no **vereador**. (GF10-2)

No **Lula** e nos **políticos**. (GF10-4)

Além da desconfiança nos "políticos" e nos "governos", há uma fala que demonstra desconfiança na ajuda do governo, caso ele não seja ajudado por Deus. Na mesma perspectiva da *cultura política de religiosidade*, há outra fala que realça a confiança em Deus, em detrimento da confiança nos policiais, como segue:

*Pode confiar no governo, mas ele só pode ajudar com a ajuda de Deus.* (GF9-7)

*Eu só confio em Deus. Eu acho que a gente tem que desconfiar dos policiais. Eles mesmos faz a gente desconfiar deles. A minha casa não tem segurança.* (GF10-3)

As falas seguintes demonstram desconfiança nos vizinhos, na polícia e até mesmo na família:

*Eu fui confiar na minha vizinha e ela ta querendo tomar a minha casa.* (GF10-5)

*Eu, particularmente, não confio na família.* (GF10-1)

*Na polícia, você não pode confiar, ela é traiçoeira.* (GF5-7)

A fala seguinte demonstra, com base na experiência vivida, desconfiança com o profissional que representa, na percepção do usuário, o saber e o poder da justiça:

*As autoridades, muitas vezes a gente não pode confiar nelas não, principalmente, cês me desculpem, se alguém tem na família, mas principalmente advogado. Advogado a gente não pode confiar neles, mesmo. Eu tenho experiência porque já lidei com advogado por três vezes, então não posso confiar.* (GF5-3)

*A senhora falou tudo.* (GF5-5)

A fala do usuário seguinte aponta para um tipo de situação de desconfiança vinculada à necessidade material, indicando a percepção do problema com base no conhecido e vivido, como se pode observar:

*Então vamo confiá, por exemplo, eu vou pegar e falar assim, ó... eu vou lhe deixar trezentos reais na sua mão... eu confio em você, e daqui a dois meses, eu pego. Você não vai deixar não, você sabe porque? **Ele pode até estar necessitando** de trezentos reais, mas naquele momento ele está necessitando dentro de casa, pra comprar o leite. (GF4-7)*

Há, também, depoimentos que mostram a falta de confiança no ser humano de modo geral:

No **ser humano**. (GF10-5)

*70% dos **seres humanos** é desonesto. 30% que cê apura. (GF6-2)*

#### 5.3.4.2 Notas conclusivas

A percepção da corrupção nas instituições políticas que estruturam a sociedade merece destaque nas falas de gestores e de usuários para a referência dos lugares de desconfiança. Seja do lugar da fala da política, seja do lugar da fala do vivido, as práticas de corrupção integram as referências de concepções e valores dos sujeitos da pesquisa.

Os lugares de desconfiança apontados nas falas dos gestores da política de assistência social realçam as instituições políticas, como é o caso dos *partidos políticos*, do *governo*, dos três poderes: *Executivo*, *Legislativo* e *Judiciário*, e da *polícia*. Além destes, são citadas as entidades de representação de classe como os *sindicatos* e a *Associação de Servidores Públicos*; o *empresariado* e as *instituições de fé*. Estes apontamentos demonstram um significativo nível de desconfiança em relação às instituições públicas que se estruturam com base no pressuposto da organização e da proteção da sociedade, bem como das instituições que representam os interesses de classe. Observa-se um tipo de cultura política que tende rejeitar a confiabilidade na referência dos espaços públicos para a constituição de valores e atitudes de participação e de controle social. A percepção dos gestores sobre a instância política, o Estado, parece ser de pouca confiabilidade. A Igreja,

lembrada no discurso como *instituição de fé*, e o mercado, lembrado no discurso como o *empresariado*, instituições historicamente reconstruídas na relação com o Estado durante os processos da estruturação da sociedade capitalista, também são citadas como lugares de desconfiança. A *cultura política de participação* parece não ter aproximação das falas dos gestores da assistência social. Na referência da estrutura, o aspecto negativo realçado pela desconfiança nas instituições públicas sugere a existência de formas tutelares, apontando para a presença de uma *cultura política de sujeição*.

Nas falas dos usuários da assistência social, as instituições destacadas como lugares de desconfiança na referência da estrutura da sociedade citando o *governo* e a *polícia* tiveram menor proeminência que as referenciadas no indivíduo. Nestas, as citações que marcaram o lugar da desconfiança nas falas dos usuários foram: o *Presidente da República*, os *políticos*, os *vereadores*, a *vizinha*, o *advogado* e o *ser humano*. Há também uma citação de usuário que reconhece a relação de crédito com o sujeito pobre ou com necessidades materiais como uma situação de potencial desconfiança, demonstrando a percepção da anteposição da característica de necessidade à de honestidade, citando *naquele momento ele está necessitando dentro de casa, pra comprar o leite*. Com referência no indivíduo, estes apontamentos dos usuários sugerem a presença da *cultura política de sujeição*. Na mesma perspectiva da referência no indivíduo, há citações de usuários que antecederam a prioridade da confiança divina sobre a confiabilidade *no governo* e *no policial*, indicando a existência da *cultura política de religiosidade*.

Enquanto para os gestores a *cultura política de sujeição* é identificada pela negação da confiabilidade nas instituições que estruturam a sociedade, para os usuários, esta mesma cultura política é identificada, na sua maioria, pela referência aos indivíduos que representam essas instituições públicas. Nestes, as percepções sobre os lugares de desconfiança apontam para a combinação da *cultura política de sujeição* com a *cultura política de religiosidade*.

## 6 CONCLUSÃO

As entrevistas com os gestores e os grupos focais com os usuários da assistência social realizados nos meses de janeiro a abril de 2008, por meio dos quais os dados da pesquisa foram colhidos, ocorreram, de modo geral, dentro do previsto. Em alguns casos, houve dificuldade para agendar as entrevistas com os gestores secretários municipais, o que não ocorreu em relação aos gestores coordenadores de CRAS. Aliás, foram estes que cuidaram do agendamento e da organização dos grupos focais com os usuários. O aspecto que se destacou nos processos de utilização dessas técnicas foi a exigência de dedicação aos detalhes da organização e realização, principalmente nos casos dos grupos focais, pois, do mesmo modo preparado, no momento da realização, cada um exigiu estratégias próprias de viabilização do debate e do registro, levando em conta as exigências do procedimento ético e a convivência entre o rigor da aplicação da técnica e o necessário fluido do debate. A fase da coleta de dados foi exaustiva, considerando as características próprias do método qualitativo e o número total de 92 sujeitos envolvidos na amostragem, entre gestores e usuários. Contudo, todas as entrevistas e grupos realizados permitiram o ambiente para a coleta de dados com registro das falas por meio de gravação e posterior transcrição para o tratamento e a elaboração do *corpus* e dos *subcorpus* da pesquisa. Considera-se que as técnicas de entrevista de profundidade e de grupos focais foram adequadas para o tipo da pesquisa, sobretudo no que se refere à possibilidade do registro das falas de modo livre, permitindo a flexibilidade das perguntas previstas no roteiro da coleta de dados.

A escolha da metodologia da hermenêutica de profundidade de Thompson (1995) orientou as fases de organização e interpretação dos dados, permitindo que as falas fossem vistas em diferentes platôs de profundidade. A referência das perspectivas indivíduo/estrutura foi o norte central para toda a análise, possibilitando a vinculação com a teoria e também as análises comparadas entre as tendências e as combinações de tendências nas falas do sujeito da pesquisa.

Os processos de interpretação/reinterpretação das falas dos gestores e dos usuários da política de assistência social sobre a pobreza, a política de assistência social, a participação e os lugares da confiabilidade indicam a existência de diferentes formas de cultura política. Orientados pelas referências do indivíduo e da estrutura social, os discursos interpretados conformam diferentes matizes de combinações de cultura política, ora na perspectiva complementar, apontando para definições nas formas de cidadania ou nas formas de tutela, ora na perspectiva contraditória, apontando para a convivência das formas de cidadania com as formas tutelares.

Retomando os apontamentos de Bobbio (1992), importa ressaltar que as culturas políticas são meros tipos, pois, na prática, só se encontram culturas políticas do tipo misto, resultantes da combinação de diversas tendências. Apesar das determinações dos diferentes lugares da elaboração dos discursos, seja o lugar da fala dos gestores, identificada com o lugar da política, significativamente nutrida pela veia ideológica, seja o lugar da fala dos usuários, identificada com o lugar da necessidade, experimentado e vivido cotidianamente, condicionado pelos processos históricos e estruturais de geração de desigualdades e de exclusão social, observou-se na pesquisa, não obstante a presença de culturas políticas do tipo misto, elementos que se destacaram na interpretação das falas, indicando situações específicas na correlação de forças de interesses materiais e políticos no âmbito da política de assistência social.

Nesta parte são retomadas as hipóteses-guias e as hipóteses secundárias elaboradas na fase da exploração do material da pesquisa, correspondente à segunda fase da hermenêutica de profundidade. Lembrando que essas hipóteses são, segundo Gobo (2005), “hipóteses-guia” elaboradas com base nas impressões iniciais obtidas na fase da organização dos vestígios comunicacionais. O significado dessas hipóteses, como o próprio nome sugere, foi o de guiar o desenvolvimento das análises dos dados da pesquisa, mas também o de guiar as notas conclusivas e a conclusão final de todo o trabalho.

A fase de elaboração das hipóteses não permitiu detalhamentos das observações que foram possíveis na terceira fase da hermenêutica de profundidade. Na fase da exploração do material pôde-se observar as tendências das falas no contexto dos processos de elaboração das categorias de análise construídas para a interpretação de cada eixo e seus respectivos subeixos de perguntas e respostas, mas não se pôde observar, ainda, nuances entre uma tendência e outra, itens matriciais presentes em dois ou mais eixos de análise, tampouco a relação entre os pontos divergentes e convergentes nas falas de gestores e de usuários da política de assistência social. Alguns desses e outros aspectos são pontuados a seguir, com base nas hipóteses elaboradas inicialmente.

### **6.1 Retomando as hipóteses**

Sobre a pobreza, os processos de organização dos vestígios comunicacionais resultaram na elaboração da seguinte hipótese:

**Hipótese-guia 1** – Nas falas de gestores e de usuários da política de assistência social, observa-se percepções de pobreza vinculadas à naturalização do social, onde cada sujeito é responsável pela sua própria condição de pobre. Observa-se também, percepções de pobreza vinculadas às condições estruturais e conjunturais da sociedade, ora por meio de uma análise mais geral e profunda das relações econômicas e políticas, ora por meio de uma análise inspirada no imediato do cotidiano vivido. Há tendência à maior atribuição da responsabilidade ao próprio indivíduo do que à relação entre os movimentos orgânicos da estrutura econômica capitalista e os movimentos da conjuntura política brasileira.

Nas interpretações realizadas na terceira fase da hermenêutica de profundidade com base no eixo de referência analítica constituído das duas perspectivas, o indivíduo e a estrutura, observam-se, nas falas de gestores e de usuários da assistência social,

tendências definidas na perspectiva das formas de cidadania, nas formas de tutela e nas formas que se constituem entre a cidadania e a tutela.

As categorias trabalho e educação têm centralidade na maior parte dos discursos dos gestores e dos usuários sobre a pobreza. Como falta, justificam a pobreza, e, como alternativa, apontam para a possibilidade de superação da pobreza. As falas, com maior ênfase, incorporam a categoria trabalho como elemento natural no âmbito da abrangência do mercado. Nessa perspectiva, culpabilizam-se os pobres pela indisposição e pela inaptidão individual para inserção no mercado de trabalho, demonstrando uma tendência a se perceber a pobreza como algo natural e vinculado à responsabilidade individual. Com menor ênfase, percebendo a pobreza vinculada à estrutura da sociedade, na perspectiva das *relações de desigualdades*, manifesta-se a tendência que reconhece a exclusão dos pobres do acesso ao trabalho, como um processo de negação da cidadania, intrínseco à estrutura do sistema econômico e político. Na primeira perspectiva, o vínculo entre o trabalho e a educação pode ter o caráter de instrução e de preparação para a entrada na esfera produtiva capitalista, enquanto na outra perspectiva pode sinalizar para a possibilidade de maiores e melhores condições de fortalecimento dos vínculos sociais e comunitários, visando ao melhor posicionamento cognitivo, cultural e emocional dos indivíduos perante o mercado de trabalho. As duas perspectivas manifestam-se tanto nas falas de usuários como na de gestores.

Quanto à percepção sobre o significado da pobreza vinculado à matriz da estrutura da sociedade, enquanto a maior parte dos gestores enfatiza a falta de condições materiais, falta de acesso a bens e serviços públicos e a falta de condições de convívio social, a maior parte dos usuários enfatiza a falta de condições de uma boa alimentação e de estudo. Nessa perspectiva das formas de cidadania, observa-se que a percepção dos gestores identifica-se com os direitos assegurados no sistema legal da política de assistência social em vigor e que os usuários têm uma percepção da pobreza identificada com o que vem sendo vivido e experimentado no seu cotidiano. Observa-se, portanto, a importância de se reconhecer o “lugar da fala” no contexto do que Thompson (1990) denominou *análise sócio-histórica*, como

condicionante para a reconstrução das condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas que constituem o significado da pobreza para os gestores e para os usuários da assistência social. Sobre as alternativas para diminuir ou acabar com a pobreza, os discursos dos gestores apontam para as alternativas vinculadas à dimensão mais geral do sistema político, realçando a importância das políticas sociais e dos projetos coletivos, em especial aqueles que incentivem a convivência comunitária.

O reconhecimento da ênfase na educação e no trabalho aponta para a hipótese secundária 1: *A educação e o trabalho são formas dominantes ideológicas de se ver digno, cidadão*. A maioria dos usuários apresenta alternativas mais pontuais em seus discursos, como o combate ao racismo, ao clientelismo e à corrupção política, e, com destaque, o investimento na tríade educação/trabalho/emprego. No que se refere à origem da pobreza, na mesma perspectiva *das relações de desigualdades*, enquanto a maioria dos gestores faz referência à estrutura mais ampla do sistema econômico e social, à má distribuição da renda e à falta de investimento em políticas de emprego e de educação, os usuários, na sua maioria, reconhecem a origem da pobreza em aspectos da desigualdade com base no percebido no cotidiano vivido, como a falta de acesso à educação, a má distribuição da renda e o descaso público.

Na perspectiva das formas de tutela, a percepção do significado da pobreza para a maior parte dos gestores e dos usuários identifica-se com a *naturalização do social*. Enquanto para boa parte dos gestores os discursos se orientam pela precedência do mercado, tendendo à defesa e à proteção da esfera econômica, para a maioria dos usuários os discursos se orientam pela culpabilização do pobre. Ambos os segmentos realçam a falta material e a falta espiritual. Sobre as alternativas para diminuir ou acabar com a pobreza, orientados pelas formas da tutela, um gestor indica a alternativa de amenização da pobreza, considerando-a natural e intrínseca à essência humana, enquanto os usuários, em sua maioria, demandam por alternativas de políticas sociais residuais, governos populistas e maior disposição do pobre para o trabalho. Na mesma tendência, sobre a origem da pobreza, a maioria dos gestores realça a natureza histórica geracional e a natureza humana, enquanto

a maioria dos usuários realça a responsabilidade do pobre quanto à sua má sorte, à sua falta de perseverança e à sua falta de espiritualidade.

Na perspectiva da convivência com as formas de cidadania e de tutela, sobre o significado da pobreza, observa-se que, em alguns casos, os discursos dos gestores combinam percepções identificadas com o reconhecimento da falta dos direitos, como é o caso da educação, do trabalho, do conhecimento e da participação, com percepções identificadas com a responsabilização do pobre, justificando o não-acesso aos direitos como um costume e uma dificuldade individual daquele que não procura. Os discursos da maioria dos usuários que se identificam com as formas de cidadania e de tutela focalizam a combinação da percepção da exclusão social e da discriminação, com a tendência moralizante da compreensão do problema pelo comportamento do indivíduo próximo, não solidário e não piedoso, expressando um forte sentimento de abandono. Sobre as alternativas para diminuir ou acabar com a pobreza, os discursos contraditórios, conviventes com as formas de cidadania e de tutela, são desenvolvidos pelos gestores, que realçam a ausência dos direitos vinculados à responsabilização dos próprios pobres. Esses discursos contraditórios não são identificados nas falas da maioria dos usuários, pois, para estes, as alternativas para diminuir ou acabar com a pobreza estão definidas ou nas formas tutelares, ou nas formas de cidadania, como demonstrado.

Entretanto, sobre a percepção da origem da pobreza, os usuários tendem destacar a política de exclusão e as faltas financeira e de estudo, vinculada à responsabilidade da pessoa do político. Sobre a origem da pobreza, os discursos dos gestores, em alguns casos, tendem a reconhecer, do mesmo modo que os usuários, a política de exclusão, a negação do acesso ao trabalho e à escola, neste caso, vinculada à responsabilidade do indivíduo, seja por sua escolha, seja pela falta de instrução para se inserir no mercado de trabalho, seja, ainda, pela explicação do “pecado original”.

Sobre a política de assistência social, os processos de organização dos vestígios comunicacionais resultaram na elaboração da seguinte hipótese:

**Hipótese-Guia 2** – Gestores e usuários têm percepções da política de assistência social vinculada tanto à sua relação com a tutela como com a cidadania, de forma contraditória e articulada à noção de pobreza. Observa-se percepções da assistência social como política pública de direito, na perspectiva democrática e participativa e também percepções da assistência social como prática de filantropia, incluindo nesta as ações identificadas como orientação/fiscalização e como doação/favor. A percepção dominante da assistência social é da prática de filantropia e da orientação/fiscalização, na mesma perspectiva da noção de pobreza vinculada à naturalização do social e à sua relação com a tutela, apontando para a predominância de um grau de consciência política ou de cultura política caracterizada por valores e atitudes pouco identificadas com a noção de cidadania.

Sobre as percepções de usuários e de gestores quanto à política de assistência social, observa-se diversidade de tendências que variam de acordo com as referências do núcleo interpretativo, seja no indivíduo, seja na estrutura da sociedade, seja de acordo com as categorias de análise elaboradas.

Orientando-se pela referência da estrutura da sociedade, no caso dos gestores, os itens participação e informação sobre os direitos sociais e sobre os processos de operacionalização da política de assistência social tiveram destaque na maioria dos depoimentos, realçados tanto na definição do significado da assistência, quanto em suas melhores dimensões e nas expectativas de melhoria. Os itens inscritos na nova institucionalidade da política de assistência social a partir da Constituição de 1988, da LOAS de 1993 e reafirmados no SUAS a partir de 2004, têm destaque nas falas da maioria dos gestores sobre o significado da assistência social e de suas melhores dimensões, tais como: a perspectiva dos direitos e da responsabilidade do Estado, a universalidade, o modelo descentralizado e participativo, o direito à informação, a intersetorialidade, os conselhos e a negação das práticas assistencialistas e clientelistas. Sobre as expectativas de melhoria, os itens inscritos na nova institucionalidade da assistência social se repetem, com destaque para o investimento na capacitação de técnicos trabalhadores da assistência social, ao lado da expressiva demanda por melhores condições de trabalho, geração de renda e

inclusão produtiva para os usuários. Nessa perspectiva, observou-se que a maior parte das falas dos gestores aproxima-se da categoria de análise *política pública de direito*.

Contudo, em contraste com a maioria das falas e orientado pela referência no indivíduo, o significado da assistência social foi interpretado por gestor como um mal necessário, como aquela que assiste e detecta a necessidade, apontando para uma tendência paternalista e residual. Também orientada pela referência no indivíduo, houve gestores que interpretaram como melhores dimensões da assistência social a possibilidade de a pessoa resgatar o bem e a de realizar um bom investimento para o futuro da sociedade, apontando para uma tendência moralizante da assistência, aproximando-se da categoria de análise *orientação/fiscalização*.

Quanto às falas de gestores que tomaram como referência tanto o indivíduo como a estrutura, observou-se nuances de discursos que combinam elementos identificados com a nova institucionalidade legal da política, sendo esta o lugar formal da fala dos gestores, com elementos identificados com o veio moralizante e filantrópico da assistência social, sendo também estes constituintes do lugar ideológico da fala dos gestores. Na interpretação sobre o significado da assistência social, houve discursos que combinaram o atendimento às necessidades com a filantropia; na interpretação sobre as melhores dimensões da assistência social, o atendimento integral à família com a noção de família como núcleo da proteção moral do indivíduo; e, na interpretação sobre as expectativas de melhoria na assistência social, o combate à política de troca com a importância de bons gestores não serem cooptados por interesses clientelistas.

Nas falas dos usuários da assistência social que se referenciaram na estrutura da sociedade, a ênfase se apresentou nas expectativas de melhoria da assistência social, coincidindo com a maioria das falas dos gestores. Sustentando também a hipótese secundária 1, citada nas análises das noções de pobreza, a tríade educação/trabalho/emprego e melhor tratamento aos usuários, bem como melhores critérios de elegibilidade foram itens recorrentes nas falas dos usuários, ao lado dos

itens inscritos na política de assistência, tais como: informação sobre os direitos, continuidade das ações e melhores condições de acesso ao local. Na relação com as falas dos gestores, importa ressaltar que o lugar da fala dos usuários é o da vivência, em contraste com o lugar da fala dos gestores que é o da política.

Na referência da estrutura da sociedade houve também citação de usuário quanto a práticas de aconselhamento e ajuda como expectativa de melhoria da assistência social. Na perspectiva da dialética intrínseca ao princípio educativo gramsciano que fundamenta a categoria de análise *orientação/fiscalização*, observou-se tendência a formas de cidadania quando a demanda pela orientação parecia referir-se a informações e encaminhamentos objetivando melhor acesso aos serviços, bem como para alguma forma de contribuição para o processo de fortalecimento do sujeito e da alteração das condições de subalternização (FALEIROS, 1985). Ainda na referência da estrutura da sociedade houve citação de usuários que interpretaram o significado da assistência social como política pública, mas como política pública de saúde.

Na referência do indivíduo, concentraram-se quase todas as citações dos usuários no que se refere ao significado da assistência e no que se refere às melhores dimensões da assistência na perspectiva das categorias *orientação/fiscalização* e *favor*. A tendência maior, na percepção dos usuários, é da compreensão da assistência com formas tutelares. Entretanto, ressaltam-se nos depoimentos dos usuários sobre as expectativas de melhoria da assistência social, formas de cidadania, demandando pelos direitos sociais, na maioria, aqueles inscritos na nova institucionalidade legal da política de assistência social. Importa observar que o lugar da fala dos usuários é o lugar da vivência, o que pode justificar a percepção do significado e das melhores dimensões da política da assistência com formas tutelares e, ao mesmo tempo, a expectativa de melhoria com formas de cidadania. Talvez seja essa uma interpretação dos usuários sobre o vivido e conhecido, mas, também, do não vivido, entretanto, do informado e, de certo modo, pois, conhecido. As falas dos usuários que tomam como referência tanto o indivíduo como a estrutura são, quantitativamente, pouco expressivas, em contraste com as falas dos gestores

que convivem de modo mais recorrente com os elementos do lugar da fala formal da política, acenando para as formas de cidadania, e, ao mesmo tempo, com os elementos do lugar da fala da ideologia da política, acenando para as formas tutelares. Os usuários, falando do lugar do vivido no cotidiano, tendem a exprimir formas tutelares quando se referem ao significado da assistência social e, em boa medida, às suas melhores dimensões; entretanto, do lugar do vivido também se observa a expectativa por formas de cidadania quando se referem a melhorias na assistência social.

Ainda que elaborados em lugares de falas distintos, os itens recorrentes e comuns, em boa parte dos depoimentos de gestores e de usuários, foram a valorização do trabalho como forma de emancipação e de cidadania e a expectativa pela materialização dos direitos sociais garantidos na nova institucionalidade da política de assistência social.

O contraste maior observado entre os depoimentos de gestores e de usuários está nos discursos sobre o significado da assistência e de suas melhores dimensões. Enquanto para a maior parte dos gestores a referência é a da estrutura, apontando para formas de cidadania, para os usuários, a referência é a do indivíduo, apontando para as formas tutelares sobre a compreensão e a valorização da assistência social. Essas considerações observadas podem sustentar a hipótese secundária 2: *A percepção da assistência como tutela está vinculada à desinformação sobre os seus processos legais/institucionais e operacionais.*

Sobre as noções de participação e de confiabilidade, os processos de organização dos vestígios comunicacionais resultaram na seguinte hipótese:

**Hipótese-guia 3** – Sobre as noções de participação e de confiabilidade, as falas dos gestores e dos usuários, na maioria, apontam para a combinação entre uma cultura política de sujeição e uma cultura política de religiosidade. A noção de participação predominante é constituída de atitudes de submissão como presença e escuta, em instituições políticas e em instituições prestadoras de serviços públicos. Os discursos

demonstram pouca confiabilidade nas instituições e nas pessoas que representam o Poder Público, realçando as formas de corrupção. Com relação à confiabilidade nas pessoas que representam a instituição Igreja, a ênfase é observada nas falas dos usuários.

Apontando para formas tutelares e para formas de cidadania, com referência na estrutura e no indivíduo, as falas de gestores e de usuários da assistência social sobre a participação e sobre a confiabilidade, bem como sobre a política de assistência social e sobre a pobreza, demonstram diferentes condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas, de acordo com a proposição da análise sócio-histórica de Thompson (1995). Enquanto os gestores, em geral, falam do lugar da política, combinando elementos de sua experiência profissional com o conhecimento técnico e com os interesses que integram o cenário de correlação de forças de saber e de poder no âmbito da instituição gestora da assistência social, os usuários, em geral, falam do lugar do vivido, com base nas experiências acumuladas no cotidiano instituinte de suas necessidades e das experiências acumuladas nas relações de ajuda com as instituições governamentais e não-governamentais.

Sobre o significado e os lugares da participação, realçando os itens citados nos documentos que orientam a operacionalização da política de assistência social, os discursos elaborados na referência da estrutura da sociedade são, na maioria, dos gestores. Estes valorizam os lugares públicos da participação e os processos de disputa no âmbito das decisões, apontando para formas de cidadania e sinalizando a presença de uma *cultura política de participação*. Entretanto, os discursos dos gestores sobre os lugares da confiabilidade e sobre os lugares da desconfiança são elaborados, os primeiros, na referência do indivíduo, apontando confiabilidade nas pessoas que representam o Poder Público municipal, as ONGs, as instituições religiosas e até mesmo a pobreza; e os segundos, na referência da estrutura, apontando negativamente para a confiança nas instituições políticas e nas instituições representativas de classe. Na perspectiva dos depoimentos sobre a confiabilidade, as formas tutelares tendem prevalecer sobre as formas de cidadania,

indicando uma *cultura política de sujeição* com nuances da *cultura política de religiosidade* nas falas dos gestores.

De modo diferente, as falas dos usuários sobre o significado da participação conferem a predominância de um discurso que combina nuances de *cultura política de participação* com *cultura política de sujeição*, ora referindo-se a atitudes vinculadas a formas de cidadania, como busca de informação e respeito, e ora referindo-se a atitudes identificadas com posturas de sujeição, como a freqüência, a escuta e a resolução de problemas individuais e pontuais. Já no que se refere aos lugares da participação, a ênfase nas falas dos usuários se refere aos lugares de prestação de serviços públicos, o que pode significar uma experiência de participação na rede de proteção social pública que combina as duas culturas políticas do modo acima mencionado. Estas observações sugerem a retomada da hipótese secundária 3: *Há divergência de percepção de gestores e usuários pelo seu lugar nos espaços de participação*. Enquanto a maioria dos gestores se refere às instituições políticas e aos seus espaços representativos como os lugares mais importantes de participação, na maioria delas, onde se reconhece e se legitima o lugar dos gestores, a maior parte dos usuários se refere às instituições prestadoras de serviço social público, às ONGs e à Igreja, onde é histórico e legítimo o lugar dos pobres.

No que se refere à confiabilidade, importa retomar a hipótese secundária 4: *Há divergência de percepção de gestores e de usuários pela referência dos lugares de maior confiabilidade*. Os lugares apontados pelos usuários foram, predominantemente, referenciados nos indivíduos que representam vínculos com as instituições religiosas, e os lugares da desconfiança foram referenciados nos indivíduos, na sua maioria, aqueles que representam vínculos com as instituições políticas. Observa-se nas falas dos usuários da assistência social um significativo sobrepeso dos traços messiânicos sobre a percepção da agenda democrática de direitos sociais instituída a partir da Constituição de 1988. A confiabilidade em relação ao divino contrasta com a ausência de confiabilidade nas instituições

políticas apontando para uma combinação complementar da *cultura política de sujeição* com a *cultura política de religiosidade*.

Aspecto de merecido destaque, realçando a diferença dos lugares das falas dos gestores e dos usuários, respectivamente, o lugar da política e o lugar do vivido, refere-se à indicação do pobre como um sujeito de confiança pelo primeiro, e, de modo contrário, como sujeito de desconfiança pelo segundo. Enquanto para dois gestores os pobres idosos e deficientes são confiáveis sob o argumento da afetividade, a partir de uma referência moral da confiança, para um usuário, o indivíduo necessitado materialmente instiga desconfiança sob o argumento de sua condição de pobreza e de necessidade material, baseando-se na referência do vivido cotidianamente no mundo da necessidade.

Para comentar ainda sobre os lugares de maior desconfiança, retoma-se à hipótese secundária 5: *Apesar de o Estado ser devedor de direito, há desconfiança sobre o político, mesmo que a política seja de direito*. A maioria dos gestores reconhece a assistência social pública de direito, referenciada no seu novo marco institucional legal a partir da Constituição de 1988, afirma a importância das estratégias de participação e de controle social para a garantia e a materialização dos direitos sociais nela assegurados, ao mesmo tempo em que aponta para as instituições políticas como os lugares de maior desconfiança. A maioria das falas dos usuários sobre os lugares da desconfiança reafirma as dos gestores, em boa medida, fazendo referência às pessoas que representam as instituições políticas.

## **6.2 Por uma cultura política participativa na assistência social**

As falas dos sujeitos da pesquisa são significativas para a compreensão do contexto da convivência das agendas contraditórias da assistência social, realçando, de um lado, os processos de conquista e organização das relações da sociedade com as instituições políticas na perspectiva da cidadania, e, de outro, a recorrência dos

processos clientelistas e populistas de gestão pública da assistência social na perspectiva da dominação e da tutela. Se, de um modo, confirmam a atualidade das formas tutelares instrumentalizadas por estratégias históricas de dominação e controle da pobreza, de outro, os depoimentos de gestores e usuários confirmam, também, significativos avanços na implementação da agenda democrática da assistência social.

Implementar e sustentar estruturas de relações sociais democráticas no modelo descentralizado e participativo da assistência social implica criar estratégias de composição de um “liga cultural” em prol de uma cultura política de participação e da “necessária construção de hegemonia dos interesses dos usuários da política de assistência social na condução do processo de construção de direitos, não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política” (YASBEK, 2007, p. 47). À guisa de conclusão, três questões merecem destaque: 1) a educação e o trabalho como formas de cidadania; 2) a questão da formação e da informação na assistência social; e 3) a desconfiança da política e os processos participativos.

### **6.2.1 A educação e o trabalho como formas de cidadania**

No contexto em que o sujeito usuário da assistência social se constitui, considerando sua trajetória social em articulação com sua trajetória individual ou familiar (FALEIROS, 1999), a educação e o trabalho se apresentam como instituições de difícil acesso. Inseridos em ambientes de relações de desigualdades, a falta material associada à falta do capital social (PUTNAM, 2005) e, também, ao que Faleiros (1999) denominou patrimônio simbólico,<sup>43</sup> os sujeitos considerados necessitados pelos critérios de elegibilidade da política de assistência social são também mandatários de melhores condições de sociabilidades para a constituição de suas identificações sociais.

---

<sup>43</sup> À luz do termo “capital simbólico” elaborado por Bourdieu, FALEIROS (1999) denomina de patrimônios simbólicos, os patrimônios que se adquirem nas relações de família, de exploração, de dominação e também pelo imaginário social.

O tipo de acesso à educação e ao trabalho que os usuários da assistência social demandam não se restringe aos objetivos finais de conquista por condições autônomas de consumo e fortalecimento da base material deles e da família, embora essa seja uma necessidade explícita em quase todo o universo de usuários atendidos pela política de assistência social. No mundo dos necessitados, de modo dito ou não dito, há uma demanda historicamente reprimida pelo acesso às condições de convívio e de pertencimento aos lugares e grupos sociais onde se possam adquirir conhecimentos e uma representação social vinculada a formas de cidadania. Marshall (1967), em sua obra *Cidadania, Classe Social e Status*,<sup>44</sup> já se preocupava com a questão do respeito dos trabalhadores em relação a si mesmos e aos outros, bem como com as condições que teriam as classes trabalhadoras de “zelar” pelos direitos sociais. Putnam (2005) realça a importância da vida social e política para a constituição de uma comunidade cívica, participativa e solidária. Os processos instituintes da aprendizagem são também processos cotidianos de elaboração de crenças, valores e referências culturais que resultam em formas de representação que indivíduos e grupos fazem de si mesmos.

A proposta em curso de consumo solidário, cujo objetivo maior é “possibilitar que as condições materiais do exercício da liberdade sejam disponibilizadas para o maior número de pessoas” (MANCE, 1999, p. 180), supõe não apenas condições materiais, mas também políticas, informativas e educacionais.

As idéias e as experiências de inclusão social pelo trabalho já se avolumam no início deste milênio.<sup>45</sup> Influenciadas pelo receituário internacional de transformação produtiva com equidade elaborado pela ONU em 1990, as orientações de inclusão social pelo trabalho, pontos altos desse receituário não obstante os laivos

---

<sup>44</sup> No seu ensaio de Cambridge, ao discutir a questão “se há base válida para opinião segundo a qual o processo das classes trabalhadoras tem limites que não podem ser ultrapassados”, Marshall desenvolve o argumento de que os artesãos qualificados, cujo trabalho não era enfadonho e alienador, estariam aprendendo a dar mais valor à educação e ao lazer do que ao mero aumento de salários e conforto material. Segue Marshall argumentado que assim, os trabalhadores desenvolveriam uma independência e um respeito por eles mesmos e pelos outros. (MARSHALL, 1967, p. 59-60)

<sup>45</sup> Como exemplo, cf. SACHS, 2003.

neoliberais nele contidos, tiveram presença marcante na política de assistência social na década de 1990. O documento da Política Nacional de Assistência Social de 1998 apresentava diretrizes identificadas com a proposta do receituário internacional no que se refere aos projetos de enfrentamento da pobreza (FREITAS, 1999). O atual documento da Política Nacional de Assistência Social elaborado em 2004 no contexto do SUAS, referenciando-se nos arts. 25 e 26 da LOAS, reafirma a importância dos projetos de geração de emprego e renda na integração da rede socioassistencial.

A intersetorialidade no âmbito da assistência social, já prevista no art. 2º da LOAS e apresentada como uma das diretrizes do Plano Decenal da Assistência Social (SUAS Plano 10) integra um projeto de transformação social mediante a redução das desigualdades. A ênfase na articulação intersetorial com destaque para as políticas de educação e de trabalho no âmbito das ações integrantes da rede socioassistencial de base territorial parece ser um embrião estratégico para a composição de uma “liga cultural” para a construção e a sustentabilidade dos processos democráticos de materialização dos direitos sociais.

A articulação intersetorial entre educação, trabalho e assistência social, à luz do princípio educativo gramsciano, pode ser pensada na perspectiva da instauração de uma “nova sociabilidade”, fruto da organização de uma ordem de saberes originados das classes subalternas. Ressalte-se a importância de recuperar o nexo Serviço Social/Cultura (MACIEL, 2002) e, também, de vincular às outras áreas de saber representadas por seus profissionais, técnicos na gestão da política de assistência social, estratégias de trabalhos interdisciplinares em comunidades, no sentido contra-hegemônico de organização da cultura.

### **6.2.2 A questão da formação e da informação na assistência social**

A desinformação e o desconhecimento sobre a política da assistência social foram aspectos expressivos nas falas dos sujeitos da pesquisa, com maior ênfase nas dos usuários. Essa constatação aponta para a necessidade de pensar novas estratégias para a divulgação da assistência social, talvez com metodologias mais eficientes e eficazes nas formas de possibilitar a apropriação da informação e do saber por parte dos usuários.

Considerando a relação de dominação existente nas instituições sociais na ótica do “saber profissional e do poder institucional” (FALEIROS, 1997), pode ser estratégico o investimento público na elaboração de material de informação sobre a política de assistência social confeccionado pelos próprios usuários em oficinas ou grupos de convivência, juntamente com os técnicos, partindo do território dos CRAS e CREAS no conjunto das ações vinculadas à rede socioassistencial e passando pelos pontos da rede de prestação de serviços da comunidade, de base intersetorial. A responsabilidade de planejar, desenvolver e avaliar ações de divulgação ampla na comunidade por meio de símbolos e linguagens próprias da cultura local pode ampliar as condições de protagonismo e de melhor posicionamento político na correlação de forças de saberes e poderes entre usuários e técnicos. O envolvimento responsável dos usuários nos processos de divulgação na comunidade sobre os direitos à assistência social, suas ações e objetivos, os critérios de elegibilidade, as condicionalidades e as formas de acesso podem ocorrer de modo processual, partindo das demandas por informações básicas levantadas nos próprios encontros locais e posteriormente socializadas em fóruns de discussão, conselhos e conferências em âmbito municipal.

Sem dúvida, essa seria uma estratégia complexa do ponto de vista técnico, entretanto, não menos do ponto de vista político, dada a resistência estrutural à troca de papéis e de lugares nos espaços legítimos de poder e de saber nas instituições sociais. Ademais, há de se considerar a desinformação e o

desconhecimento de boa parte dos técnicos, gestores e conselheiros da assistência social sobre o papel social e político deles nos processos de gestão da assistência social pública, item destacado também em parte das falas dos gestores da assistência social.

Em suma, se o desafio é criar condições estratégicas em prol de uma cultura política de participação, do mesmo modo é o de criar bases políticas de confronto com o poder e o saber instituído sobre as noções de pobreza e de atendimento às múltiplas necessidades, com base na escuta e na valorização da fala originada no lugar do vivido cotidianamente pelos usuários da política de assistência social.

### **6.2.3 A desconfiança da política e os processos participativos**

Pensar em estratégias voltadas para a hegemonia de uma cultura política participativa no âmbito da política da assistência social e nas demais que integram o fórum intersetorial implica, necessariamente, levar em conta o dilema da desconfiança a respeito das instituições políticas e de seus representantes, a par da expressiva confiabilidade nas instituições religiosas e em seus representantes.

Dados da pesquisa realizada por Carvalho (1999) sobre a confiabilidade dos brasileiros demonstram que em primeiro lugar da ordem de confiabilidade estão os líderes religiosos e os parentes e, em último, o prefeito da cidade e o deputado em quem votou. As falas dos usuários da assistência social sobre os lugares da confiabilidade confirmam, no universo pesquisado, os dados da pesquisa nacional realizada por Carvalho há quase uma década. A expressiva maioria das falas dos usuários se refere aos lugares representados por líderes religiosos como os de maior confiança e aos lugares representados pelos políticos como os de maior desconfiança. A perspectiva das falas dos gestores não contraria as falas dos usuários, entretanto reafirma a desconfiança nas instituições políticas e em seus representantes, com menor expressão aponta para a confiabilidade nos líderes

religiosos e insere os pobres no grupo das pessoas que representam os lugares de confiabilidade.

Em suma, a cultura política predominante dos sujeitos da pesquisa apresenta-se como uma combinação da cultura política de sujeição com a cultura política de religiosidade. Em pesquisa realizada sobre os tipos de associações na cidade de São Paulo, constatou-se que “há uma clara predominância de objetivos religiosos na participação, fato este que constitui uma marca do associativismo no Brasil” (AVRITZER, 2004, p. 19). A percepção que se tem sobre o sistema político é do lugar das decisões político-administrativas tomadas internamente, e não a percepção de que é o lugar mais viável da participação que confronta com os interesses e encaminha os processos decisórios de organização da vida em sociedade. Há, também, a percepção de que para além do sistema político há um lugar soberano a tudo e a todos, o lugar da onipotência do divino situado além do político; o lugar das decisões justas por si só e refratário a qualquer tipo de manifestação mundana. Essa constatação é uma das mais desalentadoras no contexto da implementação da agenda democrática e participativa da assistência social.

Contudo, há que se reconhecer a ampliação dos espaços de participação e informação a partir do novo marco institucional da assistência social declarado na Constituição de 1988, não obstante a convivência das formas de cidadania com as formas de tutela. Nas falas de gestores e de usuários da assistência social observam-se significativas nuances de uma cultura política de participação, mesmo reconhecendo a predominância da combinação da cultura política de sujeição com a cultura política de religiosidade. Na história brasileira, nunca se havia problematizado publicamente a assistência social como nos últimos quinze anos. O debate está em pauta. A cada conferência nacional de Assistência Social realizada, registram-se avanços muito significativos do modelo único de gestão descentralizada e participativa, ao mesmo tempo em que novos desafios e novas estratégias são colocadas. Seis conferências nacionais da Assistência Social já foram realizadas, antecedidas de conferências estaduais, municipais e regionais. Já se discutiram os

dois anos de implementação do Plano Decenal e os processos de efetivação dos direitos socioassistenciais em curso.

O desafio de desenvolver melhores condições de confiabilidade nos concidadãos e nas instituições públicas em prol da hegemonia da cultura política participativa inclui a elaboração de novas formas de enfrentamento às práticas conservadoras e assistencialistas, destacando as condições para que usuários e gestores da assistência social compreendam de modo crítico a pobreza no âmbito da estrutura capitalista de produção com suas formas de dominação e controle social, bem como a assistência social como uma política pública situada na arena de conflitos e de poderes nas relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves (Org.). *A democratização no Brasil: atores e contextos*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. The intellectual history of the civic culture concept. In: ALMOND, G. *The civic culture revisited*. Boston: Little, Brown, 1980, p. 1-56.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP: 2004.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, ano 10, jun. 1995.

BANDEIRA, Melo. In: MORICONI, Ítalo (Org). Os cem melhores poemas brasileiros do século. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 41.

BARDIN, Laurence. L'analyse de contenu et de la forme des communications. In: MOSCOVICI, Senge; BUSCHINI, Fabrice. *Les méthodes des sciences sociales*. Paris: PUF, 2003.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. *Uma análise das principais causas da queda recentes na desigualdade de renda brasileira*. In: Textos para Discussão, n. 1.203, IPEA, Brasília: 2006.

BOBBIO, Norberto *et al.* *Diccionario de política*. Brasilia: Editora Universidade de Brasilia, 1992, v. 1.

BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, n. 15, v. 1, Porto Alegre, jan./jun. 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; DIAS, Adriane Tomazelli. A execução orçamentária da assistência social e dos programas para crianças e adolescentes. *Serviço Social e Sociedade*, n. 85, São Paulo: Cortez, mar. 2006.

BRASIL. CNAS. *Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS*. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, dez. 2005.

BRASIL. CNAS. *Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil, 2005/2006*. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, dez. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília/DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005/Coordenação de população e indicadores sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

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

BRASIL. *Política nacional de assistência social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Desigualdade, justiça e legitimidade: uma investigação empírica sobre aspectos da sociabilidade brasileira. In: SCALON, Celi (Org.). *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG: 2004.

CARRETEIRO, Teresa Cristina. Perspectivas da cidadania brasileira: entre as lógicas do direito, do favor e da violência. In: ARAÚJO, José Newton Garcia de; CARRETEIRO, Teresa Cristina (Org.). *Cenários sociais e abordagem clínica*. São Paulo: Escuta; Belo Horizonte: Fumec, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. O motivo edênico no imaginário social brasileiro. In: PANDOLFI, Dulce Chaves *et al.* *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 2006.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, n. 1, p. 9-18, 2003.

COLIN, Denise R. A.; FOWLER, Marcos B. *LOAS: Lei Orgânica de Assistência Social anotada*. São Paulo: Veras, Editora: 1999.

COUTINHO, Maria Tereza da Cunha; CUNHA, Suzana Ezequiel. *Os caminhos da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

CRUZ NETO, Otavio Cruz; MOREIRA, Marcelo Rasga; SUCENIA, Luiz Fernando Mazzei. Grupos focais e pesquisa social qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação. *Ser Social*, Brasília, Universidade de Brasília, n. 9, 2001.

DEMO, Pedro. *Introdução à sociologia: complexidade, interdisciplinaridade e desigualdade social*. São Paulo: Atlas, 2002.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1993.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – políticas sociais e organização do trabalho*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989, v. 1: Políticas macroeconômicas setoriais, p. 1-66.

DRAIBE, Sônia Miriam. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações mais recentes. Biblioteca NEPP, jul. 1992.

FALEIROS, Vicente de Paula. A categorização dos pobres: os desafios do contexto organizacional e institucional. In: FALEIROS, Vicente. *Estratégias em serviço social*. São Paulo: Cortez, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. A democratização e as políticas sociais: conflitos de poder e conflitos distributivos: tendências dos anos 90. *Cadernos de Serviço Social*, Campinas. Faculdade de Serviço social Faculdade de Serviço social, n. 17, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social*. São Paulo: Cortez, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. Fome, pobreza e exclusão social: desafios para o governo e a sociedade. *Ser Social*, Brasília, Universidade de Brasília, jul./dez. n. 13, 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. La crítica a una política del sujeto. *Revista de Trabajo social*, n. 4, Facultad de Ciencias Humana, Universidad Nacional de Colombia, p. 63-80, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Metodologia e ideologia do trabalho social*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1992.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Saber profissional e poder institucional*. São Paulo: Cortez, 1997.

FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil; Espanha*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 8. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

FREITAS, Maria Raquel Lino de. *Lei orgânica de assistência social à luz do enfoque integrado: uma visão crítica*. 1999. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social, Brasília, 1999.

FREITAS, Maria Raquel Lino de. *Questão social no Brasil: considerações sobre o papel do Estado*. *Ser Social*, Brasília, Universidade de Brasília, n.16, 2005.

GATTI, Bernadete Angelina. *Grupo focal na pesquisa em ciências sociais*. Brasília: Líber Livro, 2005. v. 10. (Série Pesquisa em Educação, v. 10).

GAULEJAC, Vincent de. *As origens da vergonha*. São Paulo: Via Lettera, 2006.

GOBO, Giampietro. O projeto de pesquisa nas investigações qualitativas. In: MELUCCI, Alberto. *Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

GRAMSCI, Antonio. *Escritos políticos*. Edição Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, v. II.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antonio. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. 1.0.5a. Datação: 1899 cf. CF1.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, n. 24, v. 2, 1999.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política: um esboço. *Lua Nova: revista de cultura e política*. São Paulo, 2004, v. 62.

MACIEL, Marina Abreu. *Serviço social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional*. São Paulo: Cortez, 2002.

MAINWARING, S; VIOLA, E. Novos movimentos sociais, cultura política e transição democrática no Brasil e na Argentina. In: KRISCHKE, Paulo (Org.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina...* São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 102-188.

MALTHUS, Thomas R. *Ensayo sobre el principio de la población*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

MANCE, Euclides. *A revolução das redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MARX, Karl. *Contribuição para a crítica da economia política*. São Paulo: Edições Mandacaru, 1989.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos 1930 aos anos 1990. *Textos para Discussão*, Brasília, IPEA, n. 852, 2001.

MELLUCCI, Alberto. Busca de qualidade, ações social e cultura: por uma sociologia reflexiva. In: MELUCCI, Alberto (Org.). *Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2004.

MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova: Revista de cultura e política*. São Paulo, n. 65, ago. 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José. *Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

PAUGAM, Serge. *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Educa; Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção social no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

POCHMANN, Marcio *et al.* (Org.). *Atlas da exclusão social no Brasil: os ricos no Brasil*. Cortez: 2004. v. 1, 3.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

PUTNAM, D. Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SACHS, Ignacy. *Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SALVADOR, Evilásio. *O financiamento da seguridade social no Brasil no período de 1999 a 2004*, 2005. Mimeografado.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SCHWARZ, Roberto. *Cultura e política*. São Paulo: Paz e Terra, 2005 (Coleção Leitura).

SETÚBAL, Aglair Alencar. Análise de conteúdo: suas implicações nos estudos das comunicações. In: MARTINELLI, Maria Lucia (Org.). *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1999.

SIMIONATTO, Ivete. O social e o político no pensamento de Gramsci. In: AGGIO, Alberto (Org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 77, mar. 2004.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

STEIN, Rosa. A descentralização político-administrativa na assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 59, mar. 2004.

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

TORRES, Iraíldes Caldas. *As primeiras damas e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2002.

VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino (Org.). *Para compreender a pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto; Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

WEFFORT, Francisco. *Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.

WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

YASBEK, Maria Carmelita. *A gestão do SUAS*. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome. *Cadernos de Textos: VI Conferência Nacional de Assistência Social*, Brasília, 2007.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 77, 2004.

## ANEXOS

## Anexo 1

## QUADRO 1

Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre o significado da pobreza organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Falta de acesso ao consumo</i>	Falta de condições materiais	Falta material	Falta poder de consumo
<i>Relações de desigualdades</i>	Falta de acesso aos bens e serviços públicos; Falta de acesso à convivência social		Dificuldade de acesso aos diretos; Falta de condições de acesso à educação e trabalho; Falta de conhecimento e participação;
<i>Naturalização do social</i>		Falta informação/ Educação para o mercado de trabalho	Dificuldade individual Naturalização da dificuldade Costume dos pobres Falta consumo para o mercado
<i>Providência divina</i>		Falta espiritual	
<b>Usuários</b>			
<i>Falta de acesso ao consumo</i>	Falta de condições de alimentação	Falta material	
<i>Relações de desigualdades</i>	Falta de condições de estudo	Abandono e discriminação	Sentimento de discriminação e exclusão
<i>Naturalização do social</i>		Preguiça, costume, escolha	
<i>Providência divina</i>		Falta espiritual	

## QUADRO 2

## Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre a origem da pobreza organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Falta de acesso ao consumo</i>			
<i>Relações de desigualdades</i>	Estrutura econômica e social; Diferença de classes; Falta de investimento público em políticas de emprego e de educação; Má distribuição da renda.		Falta de acesso ao trabalho e à escola; Falta de responsabilidade pública; Política de exclusão.
<i>Naturalização do social</i>		Natureza histórica (geracional); Natureza humana (índole do indivíduo)	Escolha do indivíduo; Falta de instrução (educação para o mercado)
<i>Providência divina</i>			Pecado original
<b>Usuários</b>			
<i>Falta de acesso ao consumo</i>			Falta financeira
<i>Relações de desigualdades</i>	Desigualdade – falta de acesso à educação, má distribuição da renda e descaso público.		Política de exclusão Falta de estudo
<i>Naturalização do social</i>		Falta de humanidade, boa sorte e perseverança.	Descaso do indivíduo responsável (os políticos)
<i>Providência divina</i>		Falta de espiritualidade.	

## QUADRO 3

Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre como fazer para diminuir ou acabar com a pobreza, organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Falta de acesso ao consumo</i>			
<i>Relações de desigualdades</i>	Políticas sociais; Projeto de nação; Projeto coletivo		Comunicação e informação para a cidadania; Mudança no cenário político; Trabalho e geração de renda; Educação
<i>Naturalização do social</i>		Amenização da pobreza	Responsabilidade e conquista individual
<i>Providência divina</i>			
<b>Usuários</b>			
<i>Falta de acesso ao consumo</i>			
<i>Relações de desigualdades</i>	Educação/trabalho/emprego; Combate ao racismo, ao clientelismo e à corrupção pública		
<i>Naturalização do social</i>		Políticas sociais residuais; Governos populistas; Controle do poder público; Disposição para o trabalho.	
<i>Providência divina</i>			

## QUADRO 4

Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre o significado da assistência social, organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Política Pública de Direito</i>	Política de direito Universal Dever do Estado Política de Participação Nega o assistencialismo Informa/mostra o direito.		Atendimento das necessidades
<i>Orientação/ Fiscalização</i>		Assiste/detecta a necessidade	
<i>Filantropia/ Benemerência</i>		Paternalismo/mal necessário	Política pública de parceria – ONGs/empresas
<i>Favor</i>			
<b>Usuários</b>			
<i>Política Pública de Direito</i>	Existência de Política Pública para a Saúde e de órgãos de governo	Distribui remédio	
<i>Orientação/ Fiscalização</i>		Encaminhamento para saúde; Sindicância; Orienta, visita para saúde; Assiste, fiscaliza o pobre.	
<i>Favor</i>		Personificada (o prefeito, a moça); Identidade local; Doação (cesta básica, documentos); Caridade; Amor.	

## QUADRO 5

Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre as melhores dimensões da assistência social, organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Política Pública de Direito</i>	Intersetorialidade; Participação; Descentralização; Matricialidade sócio-familiar; SUAS Acesso à informação Conselhos		Atendimento integral à família
<i>Orientação/ Fiscalização</i>		Bom investimento	
<i>Filantropia/ Benemerência</i>		Poder resgatar o bem	Fortalecimento dos laços familiares (proteção sagrada do indivíduo)
<i>Favor</i>			
<b>Usuários</b>			
<i>Política Pública de Direito</i>			
<i>Orientação/ Fiscalização</i>		Afetuosidade; Atenção; Explicação Visita familiar; Acolhida; Encaminhamento	
<i>Filantropia/ Benemerência</i>			
<i>Favor</i>		Paternalismo; Personalismo Interação com o prefeito	

## QUADRO 6

## Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre as expectativas de melhoria na assistência social, organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Política Pública de Direito</i>	Trabalho autônomo; Trabalho e renda; Inclusão produtiva; Capacitação dos técnicos da assistência social; Fundo de assistência social; Participação dos usuários; Fortalecimento da rede sócio-assistencial; Informação sobre os direitos; Política de profissionalização; Melhor administração dos recursos públicos, por meio de monitoramento e avaliação.		Combate à política de troca (clientelismo).
<i>Orientação/ Fiscalização</i>			Bons gestores não serem cooptados por interesses clientelistas.
<i>Filantropia/ Benemerência Favor</i>			
<b>Usuários</b>			
<i>Política Pública de Direito</i>	Informação sobre os direitos; Continuidade das ações; Melhores critérios de elegibilidade; Condições de acesso ao local; Melhor tratamento aos usuários; Melhores oportunidades de educação/trabalho/emprego; Melhores condições de acesso ao local de atendimento.		
<i>Orientação/ Fiscalização</i>	Aconselhamento/ajuda		Fiscalização do governo/sindicância.
<i>Filantropia/ Benemerência Favor</i>			Melhores condições de acesso por iniciativa individual.

## QUADRO 7

Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre o significado da participação, organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Cultura Política de Participação</i>	Direito de cidadania Busca coletiva Informação, formação, opinião e votação Democratização com vários atores Decisão/disputa		Conscientização do tema Fala Construção à médio e à longo prazo Troca de informações Troca de experiências
<i>Cultura Política de Sujeição</i>			Depende da população ser estimulada Escuta
<i>Cultura Política de Religiosidade</i>		Faz bem à alma Graça de Deus	
<b>Usuários</b>			
<i>Cultura Política de Participação</i>	Mesma coisa de uma luta Acontece nas reuniões da Câmara		Ir saber o que está acontecendo Ser respeitado Contribuição Debate Ajuda
<i>Cultura Política de Sujeição</i>			Escuta Cada um fazer sua parte Freqüentar reunião Reunião Escuta e aprendizagem Resolução de um problema
<i>Cultura Política de Religiosidade</i>		Obter ajuda do poder público – “abaixo de Deus”	

## QUADRO 8

## Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre os lugares da participação, organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Cultura Política de Participação</i>	Conselhos Orçamento Participativo Serviços/Programas Públicos Fóruns/Seminários Associações de bairro	Lugar de disputa de lideranças	Onde estiver a proteção social
<i>Cultura Política de Sujeição</i>			Onde será atendida na sua necessidade
<i>Cultura Política de Religiosidade</i>		Grupo religioso Religião	
<b>Usuários</b>			
<i>Cultura Política de Participação</i>	Escolas Associação de moradores Posto de saúde Orçamento participativo Serviços/Programas públicos Câmara Municipal CRAS		Família AAA ONGs Espaços de lazer
<i>Cultura Política de Sujeição</i>			
<i>Cultura Política Messiânica</i>		Igreja Missa Pastoral da Igreja	

## QUADRO 9

Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre os lugares da confiabilidade, organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Cultura Política de Participação</i>	Orçamento Participativo Comunidade		Família
<i>Cultura Política de Sujeição</i>		Prefeito Pobres (pessoas mais puras, mais sofridas) Escotismo maçonaria	
<i>Cultura Política de Religiosidade</i>		Igreja Padre Deus	
<b>Usuários</b>			
<i>Cultura Política de Participação</i>	Comunidade Prefeituras	Família – marido/esposa, pai, mãe e filho	
<i>Cultura Política de Sujeição</i>		Filhos Técnico Em si próprio Em ninguém	
<i>Cultura Política de Religiosidade</i>		Deus Pessoas tementes a Deus Deus pai e Jesus Cristo Só em Deus Padre Só Jesus Pessoas da igreja	

## QUADRO 10

Percepções dos gestores e dos usuários da assistência social sobre os lugares da desconfiança, organizado por eixos e por categorias de análises

EIXOS/CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRUTURA	INDIVÍDUO	ESTRUTURA/INDIVÍDUO
<b>Gestores</b>			
<i>Cultura Política de Participação</i>			
<i>Cultura Política de Sujeição</i>	Poder executivo, legislativo e judiciário Governo, de modo geral Sindicatos Associação de servidores públicos Partidos Políticos Polícia Governo Legislativo		
<i>Cultura Política de Religiosidade</i>	Instituição de fé		
<b>Usuários</b>			
<i>Cultura Política de Participação</i>			
<i>Cultura Política de Sujeição</i>	Polícia Governo	Presidente da República Políticos Vereadores Vizinha Advogado Sujeito necessitado Ser humano	Família
<i>Cultura Política de Religiosidade</i>	Governo	Policiais	

**Anexo 2**

Universidade de Brasília  
Faculdade de Ciências da Saúde  
Comitê de Ética em Pesquisa –CEP/FS

**PROCESSO DE ANÁLISE DE PROJETO DE PESQUISA**

Registro do Projeto: 153/2007

Título do Projeto: “A assistência social e a democratização à brasileira: cultura política em perspectiva”.

Pesquisadora Responsável: Maria Raquel Lino de Freitas

Data de Entrada: 10/12/2007.

Com base nas Resoluções 196/96, do CNS/MS, que regulamenta a ética da pesquisa em seres humanos, o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília, após análise dos aspectos éticos e do contexto técnico-científico, resolveu **APROVAR** o projeto 153/2007 com o título: “A assistência social e a democratização à brasileira: cultura política em perspectiva”. Analisado na 11ª Reunião, realizada no dia 11 de dezembro de 2007.

O pesquisador responsável fica, desde já, notificado da obrigatoriedade da apresentação de um relatório semestral e relatório final sucinto e objetivo sobre o desenvolvimento do Projeto, no prazo de 1 (um) ano a contar da presente data (item VII.13 da Resolução 196/96).

Brasília, 20 de dezembro de 2007.

Prof. Volnei Garrafa  
Coordenador do CEP-FS/UnB

Campus Universitário Darcy Ribeiro  
Faculdade de Ciências da Saúde  
Cep: 70.910-900