

UFF- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESR- INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SSC- DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE CAMPOS

LUCAS FERREIRA MONTOZO

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE
VULNERABILIDADE: entre a materialização legal e as características assistencialistas

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2018

LUCAS FERREIRA MONTOZO

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE
VULNERABILIDADE: entre a materialização legal e as características assistencialistas

Trabalho final de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social de Campos dos Goytacazes do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª ROSANY BARCELLOS DE SOUZA

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2018

LUCAS FERREIRA MONTOZO

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE
VULNERABILIDADE: entre a materialização legal e as características assistencialistas

Trabalho final de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social de Campos dos Goytacazes do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em Junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Rosany Barcellos de Souza
Universidade Federal Fluminense

Prof^a Dr^a Ivana Arquejada Faes
Universidade Federal Fluminense

Paola Cordeiro Pessanha Campos
Assistente Social – Mestranda em Serviço social PUC-SP

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2018

Dedico este trabalho de Conclusão de Curso a todos aqueles que sonham e fazem deste sonho uma meta, lutando incansavelmente por sua materialização. Sonhos sem ações são simplesmente sonhos, banhados de atitude, tornam-se propósitos de vida. Trave quantas batalhas forem necessárias, a Vitória um dia chegará.

AGRADECIMENTOS

Ao olhar para trás, revivo inúmeros momentos. Este retorno breve ao passado faz com que lágrimas desçam em minha face, relembrando quantas batalhas foram travadas para a materialização desta monografia.

A distância percorrida diariamente para chegar a universidade, os perigos cotidianos ao cruzar a BR 101 em busca de um sonho, os fins de semana de incansáveis momentos de estudo, a ausência em momentos tão especiais para minha família, a jornada dupla de trabalho e estudos, enfim.... Hoje, vejo o quanto valeu apenas todo o esforço. É neste momento que o sonho se realiza. A felicidade transborda em meu ser, por saber que estou me formando em uma Universidade Pública, logo eu, o menino do interior que sempre sonhou em conquistar o diploma do ensino superior, um dos poucos da família (de origem humilde) a alcançar esse feito.

Desculpem-me a prepotência, mas tenho MUITO ORGULHO de mim mesmo. Quando todas as circunstâncias conspiravam contra, eu estava lá, remando contra a corrente. Desde o início sabia que não seria fácil, mas quem disse que gosto de facilidades? Os desafios me instigam, proporcionam meu crescimento, tornam-me mais forte.

Esta é apenas a concretização de um sonho, tenho muitos outros para realizar. Uma batalha foi vencida, há inúmeras outras a serem travadas.

Este trabalho é fruto da colaboração de muitas mãos, que embora não o tenham redigido, mas que indiretamente contribuíram para sua materialização.

Agradeço primeiramente a Deus, força maior, por sustentar todos os meus passos, por me fazer forte frente às adversidades cotidianas, por reavivar minhas energias e constantemente revigorar minha Fé.

Agradeço à interseção de Nossa Senhora junto a Deus por mim. Diante das dificuldades rogava por vós e me sentia abraçado e acalorado por vossa presença em meu íntimo.

Agradeço aos meus pais, que não mediram esforços para a concretização deste sonho. Muito obrigado por todo o apoio! Mesmo diante de todas as dificuldades, o sonho do filho sempre soou alto entre a prioridade de vida de vocês.

Agradeço também a todos os familiares que compreenderam minha ausência em momentos importantes e sempre revigoraram minhas forças com palavras de incentivo.

Agradeço e peço desculpas a minha namorada. Agradeço pelo apoio que sempre me foi dado e peço desculpas pela minha ausência durante este período de formação.

Agradeço a minha orientadora Rosany Barcellos por todo o conhecimento construído, por me incentivar, por compreender minhas dificuldades para além da universidade. Foram 05 períodos de troca de vivências profissionais e pessoais intensas. Além de ser minha grande mestra, tornou-se também uma grande amiga. Ah! Como repeti ao longo destes 2 anos e meio, não poderia faltar aqui também neh? Kkk. OBRIGADO POR RETIRAR MEUS ANTOLHOS!

Meus agradecimentos à professora Ivana Faes pelas aulas ministradas de forma majestosa e pela disponibilidade em se fazer presente nesse momento tão especial, obrigado por aceitar compor minha banca.

Agradeço também a Paola Cordeiro pela disponibilidade em fazer parte desse sonho e tão prontamente aceitar o convite para compor minha banca.

Obrigado a todos os mestres que contribuíram com minha formação profissional, saibam que todos tiveram papel de extrema relevância em meu amadurecimento como futuro assistente social e como pessoa.

Sou grato a todos os colegas de turma pelas experiências vividas e partilhadas. Pela troca de conhecimentos. Pela compreensão com os colegas do ES que chegavam atrasados todos os dias, em especial em dias de prova e prendiam vocês para que pudéssemos entrar em sala.

A todos os servidores da Universidade Federal Fluminense.

Agradeço a meu grupo de amigos, a meu grupo de estudos, àquelas que se tornaram minha família. São vocês mesmas, Cristiany Schiavo (Kiki), Eliane Correa, Aline Avelino, Maria Luiza, obrigado por ouvirem todos os meus questionamentos, obrigado por todos os puxões de orelha (e chutes na canela – entendedores entenderão-), obrigado por todas as palavras de incentivo, obrigado por não questionarem minhas lágrimas e sim ajudarem a secá-las. Vocês foram e são de extrema importância em minha vida. Somos a Família UFF, ou, LEKAM, se assim preferirem.

Enfim, se fosse agradecer a todos, ocuparia as folhas destinadas a todo o conteúdo da monografia. Então, aqueles que não foram acima mencionados, meu MUITO OBRIGADO!

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”. (Albert Einstein)

SUMÁRIO

RESUMO.....	9
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1- O CARÁTER CONSERVADOR IMPRESSO NA MATERIALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	16
1.1- Conjuntura brasileira e cotidiano da política de assistência.....	18
CAPÍTULO 2- O DIREITO SOCIAL FRENTE AOS DESMANDOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE.....	28
2.1- Municípios de pequeno porte na lógica de assistência.....	34
CAPÍTULO 3- TERRITÓRIO E TERRITORIALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO E O PAPEL DO SERVIÇO SOCIAL.....	44
3.1- Descentralização e territorialização.....	47
3.2- Serviço social na contramão das práticas conservadoras: desafios e divergências.....	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68

RESUMO

Embora legalmente reconhecida enquanto política pública, a assistência social ainda apresenta traços fortemente conservadores. Nessa perspectiva, o direito se transveste de ajuda e as marcas assistencialistas se (re) configuram em nosso ambiente social, intervindo no limiar de materialização da política. Com vistas a compreender tal dinâmica e sustentados por um referencial teórico fruto de um processo de revisão de literatura e pesquisa bibliográfica, analisaremos estes arranjos, considerando enquanto locus de análise os municípios de pequeno porte, abordando os processos de descentralização e territorialização da assistência, e reconhecendo que, embora devessem ser espaços para efetivação de direitos, passam a assumir contornos que reforçam lógicas segregacionistas e manipulatórias, dando um direcionamento oposto as ações desenvolvidas pela política. Reconhecida essa realidade adversa, destacamos o papel do Serviço Social, enquanto profissão que deve intervir sobre tal dinâmica, apresentando os desafios e possibilidades que se descortinam diante desse contexto conflitante.

Palavras-chave: Assistência Social; Territorialização; Municípios de pequeno porte.

INTRODUÇÃO

O referido trabalho objetiva analisar os arranjos atribuídos a Política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte, bem como a confluência de forças que colaboram para manutenção de uma lógica que se distancia da perspectiva do direito. Para tanto, faz-se necessário analisar o processo de territorialização da política, que, aproximando-se da realidade social dos indivíduos, passa a intervir sobre tal, de forma oposta as prerrogativas dispostas nos marcos normativos que orientam a direção que lhe fora atribuída legalmente.

É comum observarmos práticas marcadas por fortes traços assistencialistas, permeadas por influências político-partidárias que interferem nas ações a serem desenvolvidas pela política e, conseqüentemente, na materialização dos direitos da população usuária dos serviços. Nessa perspectiva, uma lógica de tutela é robusta, reforçando também o processo de subalternidade e pauperização por parte de parcelas da população que são alijadas da condição de cidadãos e, portanto, sujeitos de direitos.

Emerge, então, a necessidade de compreensão a respeito das variáveis presentes em tal contexto, bem como os determinantes que contribuem para a perpetuação dessa lógica. Tal processo é permeado por uma série de condições – objetivas e subjetivas – que colaboram para que tal dinâmica se perpetue e seja reforçada. Dentre os fatores observados, podemos destacar alguns como principais, dentre eles: a ingerência por parte da gestão municipal; a utilização da política para atender interesses particulares (traços político-partidários); falta de profissionais capacitados e qualificados que discutam o rumo da política; a focalização da política para as demandas imediatas; falta de espaços coletivos (fóruns, conferências, debates) a respeito da política de assistência social, sendo essa construída de cima para baixo e muitas vezes não indo ao encontro do que se propõe, dentre inúmeros outros fatores que serão apresentados no decorrer da construção deste trabalho.

Longe de esgotar as discussões, pretende-se que este seja apenas um pontapé inicial a respeito da temática. Que através da sistematização da realidade desses municípios, desenvolvam-se trabalhos que caminhem no sentido de materializar a política de assistência social prevista legalmente. Que a triste realidade que assola populações que não acessam seus direitos devido a um caráter distorcido da política, possa ser superada e que os indivíduos

passem a ser enxergados como cidadãos, deixando de ser massa de manobra de práticas políticas.

As análises acerca da temática pautar-se-ão no materialismo histórico dialético, objetivando compreender os processos oriundos de tal problemática através de uma visão crítico-propositiva, contestando tal conjuntura, mas, para além disto, propor alternativas de enfrentamento, de forma a solidificar a política de assistência social de fato como política pública presente no bojo das ações da Política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte.

A abordagem trazida é fruto de um processo de revisão de literatura. Compreendendo que as “(...) revisões da literatura são caracterizadas pela análise e pela síntese da informação disponibilizada por todos os estudos relevantes publicados sobre um determinado tema, de forma a resumir o corpo de conhecimento existente e levar a concluir sobre o assunto de interesse” (MANCINI; SAMPAIO, 2006, p.1), e pesquisa bibliográfica derivada do processo de levantamento de referenciais teóricos a respeito dos eixos analíticos aqui estudados, considerando para tanto, publicações em meio escrito e/ou eletrônico, através de livros, artigos científicos e informações disponibilizadas em web sites.

Visto que, qualquer trabalho científico origina-se de uma pesquisa bibliográfica, esta se torna um instrumento valoroso na construção do conhecimento, auxiliando, assim, a construção de novas concepções acerca do objeto de estudo.

Podemos elencar algumas categorias que subsidiarão a discussão a respeito da temática, configurando eixos analíticos necessários a compreensão desta realidade. A discussão proposta abordará questões referentes ao território/territorialização da política, o campo dos direitos sociais, as características dos municípios de pequeno porte, os arranjos atribuídos à assistência social neste cenário, políticas públicas em sua implementação/materialização e os desafios colocados ao assistente social frente a essa dinâmica organizacional da política.

Referindo-se à problemática a ser abordada, emergem algumas indagações sobre as quais este trabalho se estruturará e que irão subsidiar as discussões nele presentes. Algumas perguntas ajudarão a despertar nosso interesse e se constituirão enquanto escopo principal das análises que irão se tecer, dentre elas indagamos: Que política de assistência social queremos construir? Porque, ainda hoje, o direito atrela-se a lógica do favor? É possível romper com o

viés das práticas focalizadas que contribuem para o processo de subalternidade de uma grande parcela da população? Porque a realidade da ajuda, em detrimento ao direito, ganha contornos tão relevantes nos municípios de pequeno porte? É possível romper com a lógica assistencialista que atribui um caráter completamente distinto à assistência social?

Situados os eixos analíticos que subsidiarão a discussão aqui proposta, salienta-se o fato de que o interesse pelo tema emergiu através da experiência de estágio curricular na Proteção Social Básica – CRAS – do município de Mimoso do Sul/ES, através da análise acerca dos contornos atribuídos a assistência social na realidade do município. Apontam-se, portanto, os dilemas enfrentados no espaço institucional e que interferem na materialização da política de assistência social. Podemos verificar problemas de diversas ordens, destacando-se a influência político-partidária; caracterização dos direitos enquanto favor (conferindo traços conservadores); o pragmatismo profissional atrelado à perspectiva imediatista dos atendimentos; má gestão da política de assistência social; falta de planejamento no que se refere aos rumos da política no município; não sistematização dos dados a respeito dos territórios nos quais as famílias estão inseridas; a influência do primeiro-damismo; fragmentação da política no que se refere à articulação com a rede de serviços socioassistenciais.

Embora estas sejam características de uma realidade local, pretende-se, aqui, através da análise do que já se fora produzido e sistematizado a respeito da temática até o momento, uma aproximação das dinâmicas organizacionais dos municípios de pequeno porte no que tange aos arranjos da política de assistência social, apontando a forma como vem sendo gerida a política, apresentando as similaridades presentes nas configurações municipais no que se refere à materialização da assistência social, bem como a forma enviesada com a qual a política vem sendo tratada.

Para que tal dinâmica seja de fato compreendida, torna-se necessário analisar o contexto no qual se gesta, bem como os sujeitos que estarão envolvidos nessa aproximação temática, indagamos, portanto, se a descentralização/municipalização da política de assistência social não deveria se constituir em uma aproximação da realidade na perspectiva de produzir conhecimentos e estruturar alternativas de enfrentamento? Não deveria promover a emancipação dos indivíduos ao invés de condicioná-los a vontade dos que se dizem representantes de seus interesses? O direito prescrito legalmente não deve se materializar? Até

quando essa lógica se perpetuará? Estas são perguntas as quais buscaremos responder ao longo deste trabalho.

O processo de descentralização que deveria contribuir no sentido de aproximação dos indivíduos e na efetivação de uma política que de fato responda àqueles que são reconhecidos como cidadãos (nesse sentido o termo utilizado ancora-se no fato de não haver cidadania se o indivíduo sequer consegue acessar seus direitos), é enxergada como favor, como ajuda. O ciclo de alienação dos indivíduos acaba sendo reforçado justamente por aqueles que deveriam romper com essas “amarras”.

Podemos destacar alguns autores que se aproximam, através de suas produções, do recorte temático no que se refere ao processo de descentralização/territorialização da política de assistência, apresentando as características particulares dos municípios de pequeno porte e as singularidades que aproximam segmentos pauperizados da população e contribuem para processos excludentes dessas parcelas; o caráter da ajuda que embora já deveria ter sido superado e se faz fortemente presente nas realidades desses municípios, distorcendo a concepção da assistência social enquanto política pública e, portanto, responsável pelo processo de materialização do direito; as dificuldades no que se refere ao processo de gestão da política, que muitas vezes reforça práticas que não vão ao encontro das prerrogativas defendidas por essa política pública, enfim, abordar-se-ão as mais diversas perspectivas que contribuem para essa conformação. Destacamos, para tanto, obras como as de COUTO (2008), MONTEIRO (2011), NEVES (2007), ARANTES (2011), SILVA (2015), KOGA (2003), MESTRINER (2008), TORRES (2002), ABREU (2016), IURCONVITE (2010), dentre outros autores que trabalham as perspectivas aqui estudadas.

Como já destacado anteriormente, não se pretende aqui esgotar as indagações a respeito do tema, o objetivo é assinalar e fomentar debates a respeito de uma realidade que se faz tão presente, embora pareça já ter sido superada no seio de muitos municípios Brasil afora. Que essa indagação e crítica possam influenciar debates a respeito da problemática, bem como alternativas que permitam romper com esses traços atribuídos a política de assistência.

Com base nas indagações anteriormente suscitadas e buscando compreender o cenário palco das contradições que perpassa a política de assistência social, faz-se necessário pensar o porquê da manutenção de uma lógica que se contradiz ao que a política se propõe.

Em municípios de pequeno porte, onde a população se encontra em um processo de alijamento dos seus direitos, as ações que se voltam a atender a interesses particulares contribuem para a manutenção de um processo de pauperização no qual a prática da ajuda se (re) afirma e ganha contornos relevantes. A própria gestão a nível local (possível através da descentralização) destorce a perspectiva atribuída ao direito, no sentido de impor caminhos que vão de encontro aos interesses político-partidários tão presentes nas práticas daqueles que gestam a política a nível local.

Embora a assistência social enquanto política pública (dever do Estado e direito de todos – que dela necessitem) deva trabalhar na perspectiva de garantir direitos, esta assume características completamente distintas que reforçam o caráter conservador atribuído à assistência em seus primórdios, caracterizando-se como prática da ajuda. Essa é uma forma de manter os indivíduos (usuários da política), submetidos à mercê de um jogo político, que condiciona suas vontades em detrimento do interesse de poucos. As instituições através dos profissionais atuantes se constituem enquanto campo que ao invés de romper com essa lógica, acabam por reforçá-la, visto que as interferências partidárias se fazem fortemente presentes nesses espaços e condicionam a atuação profissional aos seus interesses.

No primeiro capítulo, serão abordadas questões referentes ao traço conservador atribuído a política de assistência social. Para tanto serão analisados os sujeitos usuários de tal política, reconhecendo práticas tuteladoras e de ajustamento, condições historicamente construídas as quais a política não conseguiu transpor. Será remontado o traço histórico sobre o qual a política se desenvolve, como também as parcelas da população a que se destina, retomando os marcos legais pelos quais a política está amparada de fato e como esta materialização ocorre no cotidiano das ações. Serão analisadas, ainda, questões referentes a como esta política vem sendo gerida e qual é o papel desta gestão, que, através de ações destorcidas, reforça e contribui para a manutenção de uma lógica fortemente conservadora.

No segundo capítulo, entra em pauta questões referentes à concepção dos direitos sociais, remontando ao processo de sua institucionalização e como eles vêm se materializando frente às ações neoliberais assumidas pelo Estado, analisando aspectos relacionados à “quebra” de direitos e à cidadania analisada de forma destorcida. Frente a essa dinâmica, analisaremos as características dos municípios de pequeno porte que carregam consigo um histórico no qual os direitos são desenhados sobre a ótica do favor, marcado por fortes traços

assistencialistas, sofrendo influências de cunho paternalista, fator que contribui para uma lógica de ajustamento.

Por fim, no terceiro capítulo, será abordada a perspectiva de descentralização através da apropriação do território enquanto espaço de vivências que confluem para os arranjos atribuídos a política de assistência social, assinalando a importância de compreender as relações de poder que se estabelecem nesses espaços e que contribuem para tal conformação. Além dessas questões, será abordado aqui também o trabalho do assistente social que busca romper com esse jogo político que perpassa a realidade dos municípios de pequeno porte, objetivando ações que de fato caminhem na perspectiva de materialização da política de assistência social.

CAPÍTULO 1- O CARÁTER CONSERVADOR IMPRESSO NA MATERIALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Ao buscarmos compreender a conjuntura que perpassa a realidade brasileira atualmente, torna-se necessário retroagir as condições históricas que contribuíram para isso e sobre as quais se desenvolveram os processos de “implementação/materialização” das políticas públicas, considerando para tanto, a pobreza enquanto eixo analítico para se pensar os processos de desigualdade visivelmente presentes em tal realidade.

Partindo da premissa de que as relações sociais se desenvolvem de forma desigual e tendenciosamente, uma parcela considerável da população não dispõe dos meios necessários para alcançar um patamar digno de vida, evidencia-se a prerrogativa que nos leva a abordar o princípio dos processos de vulnerabilidade social¹ aos quais os indivíduos estão submetidos.

Longe de limitar as questões aos aspectos meramente econômicos (pobreza), tal terminologia atém-se as diversas condições que contribuem para a manutenção dos processos de desigualdade. Compreendida em seus múltiplos condicionantes que perpassam o âmbito econômico, mas que, ao mesmo tempo, extrapolam suas fronteiras, sendo observados nos aspectos da saúde, da educação, do meio ambiente e no campo dos direitos, etc., aspectos que se destacam ao longo da constituição de tal conceito. Assim, evidenciamos que a consequente vulnerabilidade deve superar a acepção anteriormente instituída nos estudos/análises voltadas

(...) para o sentido de conhecer os setores mais desprovidos da sociedade (uma vez que se utilizava de indicadores de acesso ou de carências de satisfação das necessidades básicas) do que para compreender os determinantes do processo de empobrecimento. Com isso, foram delineados os grupos de risco na sociedade, com uma visão focalizada do indivíduo e não no contexto social que produziu a vulnerabilidade (MONTEIRO, 2011, p. 31).

¹Carneiro e Veiga (2004) definem vulnerabilidade como exposição a riscos e baixa capacidade material, simbólica e comportamental de famílias e pessoas para enfrentar e superar os desafios com que se defrontam. Portanto, os riscos estão associados, por um lado, com situações próprias do ciclo de vida das pessoas e, por outro, com condições das famílias, da comunidade e do ambiente em que as pessoas se desenvolvem (CARNEIRO, VEIGA apud JANCZURA, 2012, p. 304). (JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social?. *Textos e Contextos*. Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301-308, ago./dez. 2012).

Podemos salientar, portanto, que os processos de vulnerabilidade a que os indivíduos estão sujeitos e que forjam as condições sociais sob as quais vivem, são constructos históricos com características próprias, quando levadas em consideração as mais variadas formas como podem ser analisadas e compreendidas as questões referentes aos processos de vulnerabilização dos indivíduos. Desse modo, acabam-se acentuando contradições ancoradas por um processo de fragilização que leva em conta o indivíduo em si e o meio em que está inserido, analisado em suas múltiplas determinações, apontando aspectos de ordem interna e externa que convergem e se difundem intensificando as relações e tornando-as dinâmicas frente a realidade em constante processo de transformação.

Feita mesmo que superficialmente uma analogia a respeito dessa ótica, com uma visão atrelada ao processo de vulnerabilidade social, cabe, neste momento, salientar que a superação dessa lógica se dá através do encorajamento/fortalecimento dos sujeitos de maneira a que passem a acessar bens e serviços fundamentais e a usufruir deles, para a manutenção de sua vida, daí a importância das políticas públicas, enquanto meio que objetiva atribuir materialidade a esta prerrogativa.

Ao nos reportarmos a pobreza, torna-se necessário mensurar dados a este respeito, objetivando analisar e compreender a realidade brasileira sobre tal ótica, experimentando assim possibilidades em delimitar soluções, na fronteira das políticas públicas.

Observamos avanços no que se refere à superação da pobreza, mas ao cruzarmos dados relativos a esta condição, ainda nos deparamos com números alarmantes que nos mostram quão débeis são nossas políticas no limiar dessa questão.

Com base em dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA –, em relação à pobreza e à extrema pobreza no país, considerando como base para cálculos os anos de 2003 e 2008, verificamos uma redução dos índices relativos a tais condições, de forma que, em 2003, a porcentagem de pobres era de 39,4%, já em 2008, esta se reduz para 25,3%. Em se tratando de dados relativos à extrema pobreza, verificamos respectivamente índices de 17,5% e 8,8% considerando o mesmo período.

Muito embora tenhamos vivenciado um período de transformações positivas no que se refere ao trato de questões como: o aumento crescente da renda, a diminuição da desigualdade de renda, a melhoria no trato dos programas de transferência de renda, ainda assim os índices referentes à pobreza são alarmantes e despertam a necessidade em superação desse cenário.

Tomando por base neste momento dados oriundos de levantamentos realizados pelo IBGE², relativos ao ano de 2016, verificamos que cerca de ¼ (um quarto) da população brasileira se encontra abaixo da linha da pobreza, isso corresponde a aproximadamente 52 milhões de brasileiros vivendo com uma renda per capita mensal de R\$ 387,07, considerando para cálculo valores referentes ao ano de 2016.

Para além dos números, é importante salientar que, quando nos referimos à pobreza, não estamos falando apenas da falta de dinheiro em si, mas de uma série de questões que se atrelam a tal situação. São aspectos que se relacionam a debilidades nas mais diversas áreas, tais como: educação, saúde, habitação, transporte, saneamento básico, enfim, questões que se constituem como agravantes da pobreza e que são vivenciadas cotidianamente por homens, mulheres, crianças, adolescentes e idosos no Brasil afora e que se colocam enquanto condições com as quais a política tem de lidar e sobre as quais desenvolve suas ações.

1.1 - Conjuntura brasileira e o cotidiano da política de assistência

Ao analisarmos a conjuntura brasileira, observamos que esta é perpassada por uma pobreza que contribui para a manutenção de um sistema que reforça os processos de desigualdade que se expressam das mais distintas formas, através do não acesso, que pode ser analisado tanto pelo viés da não participação que condiciona à população a situação em que se encontra, ficando estes indivíduos limitados minimamente por circunstâncias, como o acesso aos serviços para sua manutenção, como também por um jogo político que condiciona interesses e vontades, sob uma ótica de manutenção da lógica reducionista da política em detrimento a interesses particulares, que, na maioria das vezes, distanciam-se dos objetivos por ela propostos. Nesse sentido, podemos ponderar que há forças que, embora deveriam romper com tal modelo estrutural, acabam por reforçá-lo sobre uma perspectiva de ajustamento. Tal prerrogativa nos faz mensurar processos, enquanto a política normativa legal se “reorganiza” diante do posicionamento de seus gestores para atender seus interesses.

²O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE se constitui no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. (Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>>. Acesso em 15 de abril de 2018

Vivencia-se, nesse sentido, o processo que pode ser compreendido enquanto pobreza política (DEMO 2003)³, analisado enquanto prerrogativa que limita o indivíduo, de maneira que este não se perceba como sujeito responsável por sua própria história, reduzindo, com isso, seu papel de cidadão de tal forma, condicionando-o a um “jogo” que o submete a políticas de caráter manipulador, sucumbindo a essa lógica a tal ponto que perde a consciência crítica que lhe permitiria ser protagonista de sua própria história e responsável por buscar transformações em sua condição social. Origina-se daí um processo culturalmente construído que limita os indivíduos, que passam a ser enxergados como massa de manobra, culminando em um processo de repressão que “cega” e induz o indivíduo a não contestar a situação de subordinação que lhe é imposta.

Para que tal “jogo” político se perpetue, é necessário em contrapartida a submissão dos indivíduos que são “conquistados” por meio de práticas que os induzem à resignação perante tais processos. O arranjo claramente assistencialista assumido pela política tem se constituído como instrumento para a manutenção desse sistema de manipulação, mais claramente observados quando nos atemos ao fato de que toda relação social está intrinsecamente relacionada a uma relação de poder.

É somente ultrapassando tais limites, compreendendo que o exercício da cidadania conduz a materialização do direito, despertando uma consciência crítica, que o indivíduo passará a exercer seu papel enquanto sujeito político, possibilitando de tal forma galgar uma transformação social. É através dessas prerrogativas e agindo coletivamente que se tornarão possíveis a estruturação e materialização das condições mais dignas de vida.

Ponderando a respeito das políticas sociais presentes nesse cenário, podemos destacar que boa parte delas buscam amenizar as tensões presentes no bojo de uma sociedade marcada pelas disparidades de um sistema econômico amplamente excludente. As políticas de caráter público, aqui em especial a política de assistência social, deveriam promover alternativas de contestação da ordem que se configura dominante, rompendo com o viés de uma lógica que reforça a cultura da pobreza.

Concomitantemente com o aumento da pobreza, surgem projetos sociais voltados para amenizar as tensões sociais causadas pela própria política burguesa. Porém,

³ DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. Petrópolis, RJ. *Vozes*, 2003.

essas políticas deveriam possuir um caráter de ruptura com a ordem dominante e não um caráter de reprodução da cultura da pobreza. Por isso, essas políticas sociais devem ser compreendidas como um instrumento do Estado para enfrentar as questões sociais oriundas das relações materiais nas quais o sistema capitalista se fundamenta, com o intuito de diminuir o número de pobres e mantê-los controlados ideologicamente para que não reflitam sobre seu mundo objetivo (NEVES, 2007, p.4).

Essas políticas sociais devem se estruturar enquanto campo de ação do Estado no enfrentamento das expressões da questão social⁴, que alijam os indivíduos de acesso a oportunidades de condições minimamente dignas de vida, de forma a aproximar-se da condição de cidadania, através da materialização do direito. No entanto, verificamos que as práticas, por vezes, caminham na direção do controle e cerceamento dos indivíduos, de forma a condicioná-los a tais arranjos, evitando sua reflexão acerca da realidade da qual é parte e expressão. Assim, o ciclo perverso das ações de caráter paliativo, por meio de práticas focalizadas permanece e é reforçado.

Contestando as concepções marcadas pelo viés assistencialista destacamos que

Atualmente, a assistência social conta com sua lei orgânica específica (lei 8.742 de 07/12/93), a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). Tal Lei é mais do que um conjunto sistematizado de idéias, de concepções e direitos, ela direciona para uma nova visão para a discussão de assistência social, apresentando e esclarecendo para a sociedade, que a assistência social não é caridade e muito menos ajuda aos necessitados, ou meramente uma prestação de favores a classe-que-vive-do-trabalho (Ibid., p.5).

Ao analisar a assistência social em sua implementação, faz-se necessária a construção de um paralelo entre os marcos normativos que regem a política e a sua materialização no cotidiano de vida dos sujeitos. Tal processo possibilita a compreensão de que a assistência social prevista legalmente está longe de ser materializada. De um lado, preconiza-se uma política pública voltada a materialização do direito no plano legal, de outro, ações pautadas

⁴ De acordo com Yamamoto (2011), podemos compreender como questão social as formas como são expressos os processos de desigualdade, em seu âmbito econômico, político e cultural, e que perpassam as classes sociais que experimentam uma realidade marcada por disparidades nas mais diversas relações, sejam elas de gênero, étnico-culturais e regionais. (IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço social em tempo de capital fetiche: capitalismo financeiro, trabalho e Questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.)

sob o viés da ajuda, da caridade, que se limitam as camadas mais pauperizadas da população, no plano da realidade.

É necessário reconhecer as políticas de caráter público enquanto alternativas que viabilizem o bem-estar coletivo e caminhem na perspectiva da materialização dos direitos. No entanto, a discussão a respeito do sistema de proteção social, enfatizando a assistência social, envereda por caminhos que reforçam práticas pautadas na caridade, sob a lógica tuteladora da ajuda, em que o status de política pública é mascarado por uma ideologia assistencialista. Este processo contribui para que tanto a população usuária dos serviços, quanto aqueles responsáveis pela aplicabilidade da política se submetam a situações que estigmatizam e condicionam suas vontades em detrimento à manutenção dessas premissas.

Muito embora a política seja permeada por uma lógica que a condiciona, esta não é desprezada, visto que tal processo atende a interesses meramente capitalistas, sobrepondo-se ao que de fato deveria ser seu objeto de intervenção – as mazelas sociais – fruto de processos alimentados por uma ideologia que atribui às políticas públicas um caráter emergencial, no qual se deixa de lado a perspectiva dos direitos, para garantir minimamente condições de sobrevivência.

É de nosso conhecimento que a assistência social nasce com traços da ajuda, da filantropia, da benemerência. Embora com a institucionalização da assistência, enquanto política pública, não foi possível romper totalmente com essa perspectiva, diga-se de passagem, ela ainda se faz fortemente presente nas práticas profissionais cotidianas, bem como nos processos de gestão da política que, por vezes, limitam e induzem as pessoas a conceber a ideia da ajuda em detrimento ao direito.

O Estado, ao pretender atuar sobre a “questão social”, atacou sempre seus efeitos de forma paliativa, operando por meio de práticas integrativas e de ajustamento, restritivas ao protagonismo das classes populares e impeditivas de mudanças sociais expressivas. A intermediação do setor filantrópico sempre dificultou esse protagonismo (MESTRINER, 2008, p. 290).

No trato da questão social, o Estado acaba trabalhando com práticas paliativas que não dão conta de transformar a realidade na qual os indivíduos se inserem, ao invés de romper com o caráter de ajustamento, por vezes o reforça através de ações de controle que

impossibilitam o protagonismo da classe trabalhadora, gerando um processo de sujeição que não promove mudanças sociais que de fato caminhem na direção da materialização dos direitos.

(...) Partimos do princípio que hoje o maior desafio dessa política pública é assegurar que seu projeto político-institucional viabilize condições necessárias para superação, por parte da assistência social, de seu caráter de política para amenização e/ou erradicação da pobreza, para afirmar-se como política de cidadania, contribuindo para o enfrentamento das desigualdades sociais (PEREIRA, 2010, p. 192).

Emerge, portanto, a necessidade de discutir a assistência social na perspectiva legal, de forma a consolidá-la conforme estipula os seus marcos constitutivos, enquanto política pública, rompendo com a lógica conservadora que se encontra enraizada e vem sendo reproduzida ao longo do processo histórico. Assim

faz-se necessário ressaltar a importância da LOAS para a sociedade brasileira, pois esta lei qualifica a assistência social ao status de política pública e inova pela garantia da universalização dos direitos sociais. Entretanto, a pobreza e a miséria não serão erradicadas do nosso país apenas através de um conjunto de leis, a realidade de crescente pauperização (...) somente será superada através do empenho político dos governantes, garantindo que nossas leis sejam respeitadas, garantindo a distribuição adequada de nossas riquezas, com uma justa distribuição de renda (NEVES, 2007, p.6).

A prerrogativa assumida aqui diz respeito ao fato de efetivar a assistência social enquanto política pública, que, orientada sob a lógica da consolidação dos direitos, construa alternativas capazes de promover a integração social e de caminhar na direção de uma sociedade mais justa e igualitária. No entanto, cabe destacar que os aparatos legais por si só, embora de primordial importância, não dão conta de superar as adversidades presentes no bojo da vida dos sujeitos sociais.

Podemos compreender a Lei Orgânica da Assistência Social⁵, enquanto um avanço significativo para o campo da assistência social, visto que

⁵A Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da assistência social, constituindo-se na Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Em seu artigo primeiro assegura a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado e como Política de Seguridade Social não-contributiva. Assegura também a

(...) foi introduzida para garantir direitos sociais conquistados historicamente pela *classe-que-vive-do-trabalho*, de forma que esta pudesse superar as dificuldades geradas na relação capital x trabalho, todavia, não estamos conseguindo efetivar nossas leis, ora por falta de compromisso político, ora pela cultura da pobreza, que é reflexo da manipulação da classe dominante (Ibid., p. 7).

No entanto, as prerrogativas defendidas com a implementação dessa lei não estão sendo materializadas no cotidiano da política. Podemos indicar que um dos fatores que contribui para tal processo atrela-se a falta de compromisso daqueles que se constituem enquanto gestores da política e que não desempenham o papel que lhes fora conferido, deixando de cumprir com o que a política se propõe a executar.

Entra em cena os governantes, os gestores da política, enquanto figuras essenciais para a consolidação de um cenário que se contraponha a essas prerrogativas e busque de fato solidificar a assistência social, de forma a garantir seu cumprimento legal, na direção de romper com ideologias dominantes ao invés de reforçá-las por práticas segmentadas e cobertas por interesses particulares.

A perspectiva de gestão, trazida pelo SUAS, objetiva um modelo de política descentralizado que dê conta de compreender as especificidades dos territórios brasileiros, constituindo espaços participativos para o dispêndio dos serviços socioassistenciais, estabelecendo as competências de cada ente federativo. Essa iniciativa não só caminha na direção de materialização da política, como também está prevista em seus marcos normativos, rompendo com o caráter assistencialista e construindo uma cultura política que se diferencia da até então difundida e que de fato se pautava no princípio do direito.

Castro (1995) afirma que as iniciativas de gestão pública em curso apresentam-se bastante diferenciadas e demarcadas por compreensões, objetivos e desdobramentos diferenciados. Entre as principais configurações dos modelos, a autora destaca o “municipalismo tradicional” que reforça práticas tradicionais de gestão, ao contrário daqueles que investem num modelo de “gestão democrática”, através do qual podemos estabelecer uma relação diferenciada entre Estado e Sociedade, avançando,

participação de organizações públicas e privadas na realização de ações de assistência social para o atendimento de necessidades básicas no provimento de mínimos sociais (SOUSA; NUNES; *et al*, 2013). (SOUSA, Maria Maglinalda Figueiredo de; NUNES, Ana Beatriz Lima Monteiro; *et al*. A assistência social como política pública de direito: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais. *VI jornada internacional de políticas públicas*. São Luís do Maranhão, agosto de 2013).

portanto, na perspectiva de ampliação da cidadania. (SOUZA, MOURÃO, LIMA, 2007, p. 87).

Discutem-se as iniciativas da gestão pública a respeito dos processos de constituição da política em observância das particularidades locais (municípios), destacando-se uma forma de gestão que acaba por contribuir para a manutenção das práticas tradicionais da política, já discutidas anteriormente, contrapondo-se a uma gestão democrática que caminhe no sentido de ampliação da participação popular e de acesso à condição de cidadania.

Pensar o processo de gestão das políticas públicas implica colocar em pauta o direcionamento da coisa pública, bem como no fato de administrar, de conduzir da melhor forma os serviços de natureza pública. Podemos nos referir à gestão “(...) como fenômeno sócio-histórico, ou seja, compreendê-la como expressão de uma totalidade social, observando suas possibilidades e limites (...)” (SANTOS, 2016, p. 8).

O gestor carrega consigo uma série de atribuições e responsabilidades que irão refletir no cotidiano da política, portanto, é necessário “dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social” (NOB-RH/SUAS, 2011), aprimorando seu exercício de forma a qualificar a prestação dos serviços socioassistenciais.

Sendo a gestão um processo que se expressa através da compreensão da totalidade social, pressupõe-se que esta deva se dar de forma articulada entre Estado, sociedade civil e com as demais organizações, objetivando as formas de planejamento das ações, sua aplicabilidade e o seu controle/monitoramento.

No entanto, verificamos que, embora o papel da gestão através da figura do gestor seja o de através de ações, potencializar o resultado e a eficiência das políticas públicas no sentido de promover condições igualitárias de acesso, esta pode ser aplicada de forma completamente oposta, distanciando-se de tais prerrogativas. A forma como é gerida a política, muitas vezes, pode assumir um caráter de ajustamento dos indivíduos, reforçando uma ideia de submissão, tendo as ações o papel de manutenção de processos desiguais.

Dessa forma, podemos destacar a importância do papel do gestor na condução dos rumos atribuídos à política, visto que é a consciência e o conhecimento de quem está à frente

da gestão da mesma, que irá definir se a política será efetivada, marcada por traços conservadores, ou de forma a promover a emancipação dos sujeitos sociais.

Sposati (2004) define duas direções para organização da política de assistência social brasileira: a conservadora e a da perspectiva do direito e da cidadania. Sob o viés da direção conservadora, a assistência social pauta-se na fragmentação, focalização, temporalidade determinada e não-universalização do acesso aos serviços prestados a quem necessita dessa política. Além disso, na sua organização prevalecem os princípios da filantropia e benemerência, a iniciativa privada na oferta dos serviços por meio de entidades isoladas da sociedade civil, sem desenvolver uma rede de atendimento socioassistencial. Em contraposição, a assistência social na perspectiva do direito está expressa no princípio constitucional do direito socioassistencial (...) (SPOSATI apud ARANTES, 2011, p. 166).

São apresentados nessa perspectiva dois projetos antagônicos que perpassam a política de assistência, um marcado pelo viés conservador, com práticas da ajuda, marcado pela fragmentação, focalização e descontinuidade das ações, não atendendo o caráter universalizante previsto pela política e, em oposição a este, o da assistência enquanto política pública voltada para a lógica de materialização de direitos, atendendo, efetivamente, a população usuária dos serviços, através de redes socioassistenciais de serviços.

(...) apesar de os avanços da política de assistência social resumir os esforços para negar o passado recente do assistencialismo calcado na repressão, essa política ainda é desenvolvida a partir de ações e projetos de amenização e compensação das desumanidades inerentes às contradições capital x trabalho. Acrescenta-se que os recentes documentos oficiais da legislação da assistência social têm mostrado que foram estruturados em um caráter sistêmico e funcional à reprodução da ordem societária vigente. (Ibid., p. 174).

Mesmo diante do processo de institucionalização da assistência social, enquanto política pública que busca veementemente romper com a perspectiva assistencialista, ainda se faz bastante presente o viés conservador assumido pela política, com projetos que se voltam a amenizar e a estruturar alternativas de compensação dos processos excludentes oriundos das contradições entre capital X trabalho, marcados pelo processo de expropriação dos sujeitos até mesmo em suas subjetividades.

No entanto, devemos considerar que são inquestionáveis os avanços ocorridos desde 1988⁶, quando a assistência social passa a compor o sistema de seguridade social. Cabe ressaltar também que, embora seja legalmente reconhecida enquanto política pública, ainda hoje, a assistência é perpassada por um ranço que atribui a esta um caráter relacionado à filantropia, à benemerência, à caridade, permeado por uma lógica de controle e de moralização das distintas formas como se expressam as refrações da questão social sobre os indivíduos. Coloca-se, nesse sentido, uma contraposição ao que é demandado a assistência após seu processo de institucionalização.

Muito embora as direções atribuídas à assistência social previstas legalmente sejam perpassadas pela máxima da construção de alternativas eficazes de enfrentamento as mazelas sociais, através de serviços, programas, benefícios, que promovam de fato a materialização do direito, as práticas recaem por vezes numa ótica que reforça uma ideologia de controle, através de ações desconectas e de práticas focalistas que não dão conta de compreender o processo dinâmico da realidade social que se desenha e delimita as formas como se constituem processos desiguais.

As regulamentações circunscritas ao SUAS, revelam-se sitiadas por essa lógica e submetidas à focalização, à contrarreforma e à ideologia dominante. Cada vez mais elas têm transformado a assistência social da condição de componente da seguridade social à de política subsidiária das ações minimalistas de enfrentamento da extrema pobreza, notadamente as monetarizadas e seu aparato burocrático e de controle social, para garantir o foco e o cumprimento de contrapartidas, isto é, na direção contrária das tímidas conquistas do legado constitucional (SILVA, 2015, p. 43).

Reforçando o que já fora abordado anteriormente, embora reconhecida como política pública, as ações atribuídas à assistência social, em muitos casos, voltam-se a práticas minimalistas que objetivam enfrentar a pobreza, desconsiderando os aspectos determinantes de tal processo e atribuindo a esta um caráter compensatório, como se ao “pobre qualquer coisa basta”.

É possível destacar, nesse sentido, a assistência social enquanto aparato do Estado para promover uma sociedade mais justa e igualitária, fazendo jus ao que a política se propõe e, de

⁶Data em que foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, marco no que se refere à perspectiva da conquista de direitos, sobretudo através da criação do sistema de Seguridade Social do qual a Assistência Social faz parte juntamente com a Previdência Social e a Saúde.

fato, como a política vem sendo trabalhada e interferindo na realidade social. Podemos apontar perspectivas distintas: a LEGAL e a REAL (grifos nossos).

As características acima mencionadas se fazem fortemente presentes ainda nos dias atuais, apontando que os traços que marcaram a assistência social em seu surgimento ainda se perpetuam, mesmo após a consolidação desta, enquanto política pública. Deve-se analisar esta dinâmica considerando as realidades municipais e suas características. Nesse sentido,

Em virtude das tendências e características das realidades municipais, no que tange à política de assistência social, afirma-se que a dimensão do direito exige confrontar o voluntarismo, o moralismo, o assistencialismo, o patrimonialismo, o primordismo, o clientelismo e outros, bem como exige superar a fragmentação, o imediatismo, o acaso e a incerteza no atendimento à população. É preciso resgatar a luta por direitos e por serviços de qualidade, planejados e com participação popular. Essa direção tem o claro propósito de abalar a lógica do Estado burguês em favor dos interesses dos trabalhadores, democratizando o acesso à parte da riqueza socialmente produzida, por meio de investimentos oriundos do fundo público na política social, não como fim do túnel, mas como possibilidade de travessia (Ibid., p. 48).

Partindo da realidade dos municípios enquanto campo de análise para se pensar a política de assistência social, observa-se que a dimensão do direito, no plano da realidade, está erroneamente atribuída a uma lógica do voluntarismo, da ajuda, do assistencialismo e que essas práticas acabam sendo ressignificadas e afirmadas por aqueles que se deveriam contrapor a tal processo.

Faz-se necessário romper com a lógica fragmentária em que as ações vêm se materializando, ultrapassar o pragmatismo que assola a realidade atribuída à política, traçar meios e alternativas de enfrentamento que permitam de fato incorporar direitos, estruturar serviços de qualidade que de fato atendam a população usuária em suas necessidades, não apenas as demandas imediatas, mas analisar os determinantes para tal. Seguindo tais premissas, evidencia-se a possível superação de uma lógica que segmenta, que limita, mas compreendendo que este é apenas um movimento inicial que precisa ser discutido e se desdobrar em novas e cada vez mais eficazes propostas.

CAPÍTULO 2- O DIREITO SOCIAL FRENTE AOS DESMANDOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE.

Ao abordarmos o campo do direito, fazemos o mergulho em um processo histórico marcado, no tecido social, pelos conflitos latentes que se originam dos interesses antagonicamente opostos (e ao mesmo tempo complementares) da classe dominante (aqueles que detêm os meios de produção) e a classe dominada (detentora da força de trabalho).

Fazendo uma breve visita ao passado, constatamos que a percepção de direitos sociais se instaura no século XX, período influenciado pelo pós-guerra, onde emerge uma luta por direitos (isso na Europa). O Brasil experimenta esse processo através da institucionalização do conhecido Estado de Bem-Estar Social, através do qual o Estado passa a se comprometer com a população no que se refere a garantir condições mais dignas de vida.

Remontando um pouco à história, conforme a classificação estabelecida por Marshall⁷, os direitos podem ser analisados em 03 (três) momentos distintos perpassados por processos históricos: os direitos civis alcançados no século XVIII, seguido dos direitos políticos no século XIX e, por fim, no século XX, os direitos sociais que se tornam foco da análise aqui proposta.

Quando pensamos em direitos sociais, remontamos seu surgimento atrelado à luta da classe trabalhadora, uma vez que foi devido às condições indignas a que a classe operária estava sujeita, que se estrutura uma gama de ações que objetivava garantir condições mais humanas de vida. Tal movimento eclodiu em vários países com o objetivo de garantir liberdades individuais e políticas, bem como de configurar novos arranjos a questões educacionais, de reforma agrária e de proteção daqueles que possuíam, enquanto meio para garantir sua existência, a força de trabalho – proteção ao trabalhador assalariado –, alargando o espectro relacionado ao campo dos direitos sociais e a sua evolução.

Através de tais prerrogativas, preconiza-se que o Estado deve se fazer mais presente, viabilizando alternativas que objetivem minimizar os problemas sociais, buscando, através de ações, a garantia de melhores condições de vida de parcelas “excluídas” da população com vistas a concretizar a igualdade social.

⁷MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967.

Analisando o processo que culminou na origem dos direitos humanos e, posteriormente, nos direitos sociais, destacamos a relevância da Declaração Universal dos Direitos Humanos (declarada em dezembro de 1948)⁸ que estabelece as bases sobre as quais se estruturam os direitos sociais, bem como preza pela dignidade da vida humana, afirmando uma série de direitos, com destaque aos relacionados ao trabalho, que se constitui como escopo para a proteção de parcelas menos favorecidas.

Em âmbito nacional, cabe ressaltar que os direitos sociais estiveram presentes em todas as Constituições que até hoje estiverem em vigor no nosso país, em algumas, mais claramente dispostos, em outras, nem tanto. Portanto, ao pensarmos a respeito da concepção de direitos sociais, podemos atrelá-los a promulgação da Constituição de 1988, marco que instaura a prerrogativa de cidadania através do acesso a direitos fundamentais a vida humana, ainda que legalmente falando.

Conforme anteriormente mencionamos, a Constituição se revela como marco no que tange à discussão a respeito dos direitos sociais, podemos observar isso, claramente, em seu artigo 6º, destacando que “São direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Esse largo espectro de direitos que passam a ser assegurados constitucionalmente é concebido enquanto fundamental ao homem e inerente a cada indivíduo. Pensar a materialização desses direitos em consonância às políticas públicas, requer muito mais do que concepções descritas legalmente, é de fundamental importância sua efetivação, visto que

⁸Instituída em 10 de dezembro de 1948 pela Organização das Nações Unidas – ONU –, a Declaração Universal dos Direitos Humanos constitui-se como marco normativo no que se refere aos direitos básicos da pessoa humana, objetivando garantir condições dignas de vida a todos, indistintamente. Os princípios por ela defendidos se estruturam de forma a imprimir e delimitar novos arranjos ao trato para com os indivíduos. Ao longo de seus 30 artigos suscita um olhar marcado pela valorização do ser humano, explicitando direitos e liberdades fundamentais. Tais prerrogativas já estão claramente definidas na descrição dos objetivos que encabeçam a Declaração: “A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. UNIC/Rio/005, janeiro de 2009. Disponível em :<<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 28 de abril de 2018).

Direitos Sociais são direitos básicos, fundamentais do homem, visando promover a justiça social, exigindo do Estado atuação positiva como forma de atenuar as desigualdades existentes e proporcionar vida digna aos indivíduos, assegurando necessidades fundamentais de sobrevivência como saúde e educação (SALES; PACHÚ, 2015, p. 28).

Com o advento do neoliberalismo e a transferência da responsabilidade do Estado para o mercado, esse processo ganha contornos ainda mais relevantes, conferindo aos bens e serviços um caráter distorcido que reforça as características fortes da benemerência. Em detrimento a uma lógica de mercado e ao processo de transformação dos direitos, transfigurados sobre a ótica de mercadoria, torna-se relevante ressaltar essa perspectiva no bojo das políticas sociais que passam a atender interesses particulares, distanciando-se, assim, de sua essência de política pública e que, portanto, deva atender aqueles que dela necessitarem. A política é permeada por uma lógica destorcida que se contrapõe a seus marcos legais.

Ao analisarmos o cenário que se descortina com a lógica neoliberal⁹, verificamos que a concepção de direito se distorce sobre a ótica dos benefícios sociais, deslocando de tal forma o caráter legal da política. Tal processo alimenta uma ideologia que configura o Estado enquanto instituição que desempenha uma ação protetora, voltando-se para as camadas mais pauperizadas da população e reproduzindo práticas que divergem das prerrogativas que lhes cabem. As ações alimentadas por tal prerrogativa conferem a população usuária uma relação de dependência e subordinação, contribuindo para a manutenção da ordem vigente, em que o Estado desenvolve ações de cunho paternalista.

⁹Com a defesa deste ideário, especialmente no Brasil, há a tendência de mercantilização dos direitos sociais, a responsabilização dos sujeitos e de suas famílias pela proteção social, a criminalização da classe trabalhadora pelas situações adversas à qual é exposta, como desemprego, pobreza, falta de acesso aos direitos e demais expressões da Questão Social vivenciadas cotidianamente pela população. Para além da culpabilização do sujeito, o ideário neoliberal estimula o individualismo, onde cada qual tem de buscar os meios de prover as necessidades básicas e condições indispensáveis à reprodução da vida, é válido mencionar a responsabilização de outros setores da sociedade pela execução de políticas sociais, como o chamado terceiro setor (...) O neoliberalismo refere-se à retomada de forma intensa do ideário liberal, o qual apregoa a liberdade dos mercados, as liberdades individuais, a autorregulação dos mercados, ou seja, a não interferência do Estado na economia. O projeto neoliberal defende a retração da intervenção do Estado no campo social (GASPAROTTO; GROSSI; VIEIRA, 2014).

Maiores esclarecimentos a respeito da temática vide: GASPAROTTO, Geovana Prante; GROSSI, Patrícia Krieger; VIEIRA, Monique Soares. O IDEÁRIO NEOLIBERAL: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8153/2/evento_006%20-%20Patr%C3%ADcia%20Krieger%20Grossi.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2018.

O aspecto moralizante historicamente presente na área social (antes cunhado na “ajuda”) permanece hoje despolitizado, atuando sob a roupagem do individualismo e da meritocracia – pois comumente é desassociado da questão social. Corresponde, nesta perspectiva, à inserção ativa do cidadão consumidor sob a imagem de liberdade e autonomia disseminadas por vertentes neoconservadoras das políticas sociais, que evidenciam a necessidade de se promover os sujeitos individualmente por meio da ampliação das “capacidades humanas” para superar as desigualdades. A promessa anunciada por tais políticas é a de que, por meio da meritocracia, torna-se possível satisfazer as necessidades e os desejos para a autorrealização individual e, por conseguinte, coletiva, ainda que os recursos para isso sejam mediados pelo mercado (...) (ABREU, 2016, p. 149).

O processo de desresponsabilização do Estado transfere para o indivíduo a responsabilidade sobre si mesmo – via mercado –, como se as condições para alcançar melhores condições de vida dependessem unicamente da vontade própria de cada um, desvinculando-se dos processos sociais excludentes que se manifestam através das mais variadas expressões da questão social. As necessidades e os desejos são alcançados pelo indivíduo, através de seu esforço próprio. O mercado permite dessa forma alçar melhores condições de vida. E o papel do Estado nesse processo? A quem deveria caber a estruturação de ações que buscassem por meio da apreensão uma totalidade, o rompimento com esse processo de exclusão. Há apenas um processo de transferência de responsabilidade que acaba por culpabilizar o indivíduo pela situação em que se encontra.

Observa-se notório direcionamento das ações que deveriam ser do Estado, transferidas desmesuradamente para as organizações sociais prestadoras de serviços, muitas vinculadas às igrejas, como um retrocesso da assistência às suas bases confessionais dos primórdios da profissão (Ibid., p. 159).

O Estado, que é o responsável pela implementação e desenvolvimento das ações, bem como pela gerência da política de assistência, não cumpre seu papel, ficando a mesma, com um caráter enviesado, efetivada por organizações sociais prestadoras de serviços, muitas destas, vinculadas a grupos sociais, retomando, em alguns casos, a lógica da ajuda, da benemerência que deveria ter sido desvinculada da concepção de assistência como é prevista legalmente. Retoma-se, assim, o passado no qual a assistência se estruturou.

A assistência social convive ainda hoje com traços de caráter focalista, voltando suas ações para as camadas mais pauperizadas da população, indivíduos que se encontram à margem, num processo de exclusão que não permite acessar os mínimos necessários para sua

sobrevivência. A política de assistência social prevista para aqueles que dela necessitarem, conforme constitucionalmente estipulado, não se materializa na forma como é prevista legalmente, transfigurando-se em uma política de caráter paliativo, com práticas permeadas pela descontinuidade, atendendo demandas que lhes apresentam como urgentes, entre os segmentos mais pobres e excluídos da população. Assim

(...) a assistência social no Brasil se apresenta de forma seletiva e focalizada, distante de uma política universalizante e em dissonância com a realidade brasileira. Essa trajetória das políticas sociais no Brasil demonstra os conflitos existentes nesse processo de construção mediante ações cada vez mais voltadas ao atendimento fragmentado e pontual a demandas da classe trabalhadora, desvinculando suas demandas da dimensão do trabalho protegido, despolitizando suas lutas e reivindicações (MOTA *apud* ABREU, 2016, p. 158).

Mais uma vez explicita-se o caráter atribuído a política de assistência social, com práticas seletivas e de caráter focalista, voltadas ao atendimento imediatista das demandas de parcelas da população, pauperizadas por uma lógica de exclusão que as priva de seus direitos. As ações pontuais e fragmentárias adotadas pela política não dão conta de suprir as necessidades da população usuária dos serviços, fazendo com que a mesma se submeta a uma lógica tuteladora de favor para acessar os direitos que, em tese, lhes são garantidos legalmente.

É muito comum o acesso destorcido aos bens e serviços, estes caminham no sentido de uma “anticidadania”¹⁰ que condiciona os usuários da política à condição de subordinação em que o direito se condiciona sobre a ótica de favor.

Podemos conceber a cidadania enquanto acesso pleno ao conjunto de direitos inerentes à pessoa, visto que, conforme disposto constitucionalmente, o cidadão goza de uma série de direitos que lhes devem ser garantidos, caminhando, assim, na direção da construção de uma sociedade mais justa e equânime.

A cidadania pode ser concebida como um processo historicamente construído. Remontando um pouco da história, concebemos essa concepção atrelada à conquista dos direitos civis, expandindo-se posteriormente ao direito político e mais adiante atrelando-se

¹⁰A expressão se refere ao sentido oposto que vem sendo atribuído ao conceito de cidadania, culminando numa ideologia que caminha na contramão de tal concepção, enfraquecendo, portanto, as bases sobre as quais se objetiva construir um estado de direitos, onde todos tenham iguais oportunidades e acesso.

também aos direitos sociais. Numa sociedade marcada por fortes traços de desigualdade, tal concepção se desenvolve de forma lenta, uma vez que o acesso ao direito se restringe e delimita muitas vezes os indivíduos a condições de “antecedados” privando-os daquilo que lhes fora concebido como fundamental perante a lei.

A Constituição Federal sopra

(...) novos ares para a história da política pública brasileira e eleva então a Assistência Social da benesse e assistencialismo para o âmbito da democracia e cidadania, proporcionando à mesma, características de política pública direcionada na perspectiva do direito, tão fundamental à sociedade brasileira. Abre-se nesse momento histórico a possibilidade de alterações significativas e necessárias na cultura da Assistência Social (SILVA, p. 4).

Apesar desses novos ventos, o assistencialismo com práticas voltadas à ajuda que destoam da perspectiva do direito, acaba se incorporando como direção dada a política de assistência com seus marcos conservadores, dificultando sua efetivação enquanto direito legal.

Aqui, abordamos a institucionalização da política de assistência social enquanto política pública e, portanto, dever do Estado e direito de todos (que dela necessitem). Os marcos legais que se instituem buscam romper com a lógica assistencialista que até então vigorava na sociedade brasileira. A política passa a ser versada por um viés democrático que caminhe na direção de acesso aos direitos, a uma condição de cidadania. Esse é o momento em que procura alterar de fato a cultura da assistência social nas prerrogativas de romper com o que até então era visto como assistência – o assistencialismo –.

2.1- Municípios de pequeno porte na lógica de assistência

Pensar a política de assistência social requer compreendê-la como arcabouço sobre o qual se constituem ações, objetivando intervir na realidade social amplamente excludente, permeada pelas refrações da questão social na qual se gesta e sobre a qual tem de estruturar respostas. No entanto, a assistência vem sendo perpassada por características que lhe configuram um caráter residual, submetida à lógica de compensação, cujas ações emolduram práticas focalizadas, distanciando-se, de fato, ao que se propõe que é promover a transformação social.

O desenho, atribuído a assistência social pelos marcos legais, que lhe confere o trato de política pública, vem sendo “engolido” por práticas que reafirmam um pensamento conservador, enveredando por caminhos que se distanciam de uma perspectiva universalizante, pautada no princípio de uma sociedade mais equânime, em que as parcelas da população estão alijadas muitas vezes de seus direitos e, portanto, privadas de viver uma cidadania plena.

Retomam-se aqui as antigas formas de julgar os sujeitos que por suas condições não conseguem sobreviver, atomizando-os e descolando do coletivo e da análise das condições da sociedade capitalistas. Não raro é possível ouvir argumentos da opção dos sujeitos pela pobreza, pela falta de condições. Recai sobre eles a culpa pela sua precária situação, da mesma forma que a sua redenção, bastando para isso esforço e dedicação (COUTO, 2015, p. 669).

Culpabiliza-se o indivíduo pela situação em que se encontra, deslocando-o do todo, como se a realidade social onde vive não fosse influenciada pela dinâmica contraditória do real, como se não sofresse as consequências de um amplo movimento que culmina na segregação, na exclusão de parcelas mais vulneráveis da população, como se as condições adversas a que estão sujeitos dependessem única e exclusivamente de sua força de vontade para serem superadas. Nesse cenário, descortina-se a desresponsabilização por parte do Estado no trato das expressões da questão social, desconsiderando as condições adversas – construídas histórica e socialmente – que contribuem para que os indivíduos se encontrem em tais circunstâncias.

É preciso escapar do pragmatismo, da empiria que tem alimentado as análises apressadas que são realizadas no campo da assistência social. Fugir das armadilhas que apontam esse campo como do adestramento da população usuária, construindo modelos ideais de famílias, de serviços, de territórios, sem considerar as condições de vida, de luta e de resistência dessa população. É preciso garantir um serviço de qualidade, conectado com as necessidades sociais da população. E ao realizá-lo reafirmar a condição de classe, que se expressa também na pobreza imposta à classe trabalhadora, com a destituição do direito de usufruir da riqueza socialmente produzida (Ibid., p. 672).

Considera-se aqui a importância em romper com a ideologia que insiste em se fazer presente no trato da assistência social enquanto política pública, distanciando-se de práticas que se pautam em ações de caráter imediatista, que, ao invés de promover a emancipação dos indivíduos, reforçam a submissão deles à política, atribuindo a esta uma lógica tuteladora, reafirmando práticas paternalistas. É necessário compreender que as ações têm de ser estruturadas levando em consideração a realidade que é dinâmica e apresenta características próprias que devem ser consideradas em suas particularidades. As condições de vida da população, o território onde habitam e estabelecem suas relações são eixos principais de análise, quando se pretende construir uma política que de fato atenda aos interesses da população. Levando em consideração esses pressupostos, torna-se viável a garantia de serviços de qualidade que caminhem na direção do direito e se afirmem enquanto prerrogativa da assistência social.

No entanto, o cenário de pauperização a que os sujeitos estão submetidos contribui para um processo de subordinação dos indivíduos e para manutenção de uma lógica que impossibilita o despertar da consciência crítica a respeito da realidade a qual estão sujeitos, fortalecendo com isso processos excludentes e segregacionistas, submetendo-os a uma ideologia dominante que nem sempre (para não dizer na maioria das vezes) vai de encontro aos seus interesses. Tal processo fortalece a lógica de manipulação que condiciona os indivíduos, limitando suas possibilidades de romper com esses traços. Podemos perceber claramente esses aspectos em relação ao papel ocupado pelas primeiras-damas, vistas como “as moças boazinhas”, que mascaram direitos e condiciona-os aos indivíduos como favor, contribuindo para uma lógica de refilantropização da assistência social. (Apontamento: embora essa pareça uma realidade já superada, considerando os avanços da Política de Assistência Social, ela ainda se faz muito presente, principalmente, em municípios de pequeno porte, onde as primeiras-damas ocupam as respectivas secretarias e dão segmento a essa lógica).

(...) Na verdade, a relação de dominação, sob o véu do paternalismo que as primeiras-damas mantêm com os usuários dos serviços sociais, constitui uma face cruel da opressão que conduz à passividade, tratando esses usuários como seres dependentes desse tipo de serviço (TORRES, 2002, p. 93).

A descentralização político-administrativa permitiu uma maior aproximação da realidade, favorecendo o desenvolvimento de práticas no que tange à implementação, à gestão, ao monitoramento e à avaliação das políticas, de tal forma reconhecemos que “(...) o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração” (PNAS, 2004, p. 15).

No que tange a esse processo, podemos destacar a respeito da assistência social que

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (LOAS Anotada, 2009, p. 10).

Explicitando a importância do processo de descentralização da política, bem como o trabalho que deve se desenvolver de forma articulada, objetivando, portanto, sua materialização. Existem princípios e diretrizes que regem a política de assistência no plano municipal, mas se as mesmas são pensadas como campo formal para atender as exigências do governo irá perder o seu eixo estrutural, deixando de atender de forma descentralizada e democrática a realidade que perpassa o terreno da política a nível municipal, podendo enveredar por caminhos paralelos aos previstos pela política pública de assistência social. Esse movimento direciona a assistência para um âmbito que distorce suas ações, impossibilitando sua implementação enquanto política pública. Muitas vezes esse movimento constitui-se de forma a atender interesses que vão contra o viés estruturante da política.

O processo de descentralização da política de assistência social permitiu uma maior proximidade com a realidade social dos indivíduos. Destaca-se o papel dos municípios enquanto responsável pela gerência da assistência em nível local. Com esse processo, tornou-se necessária a subdivisão dos municípios de acordo com suas características populacionais,

de forma a estruturar as ações da assistência. A classificação dos municípios em pequeno, médio e grande porte serve de base para o dispêndio das ações, bem como das instituições prestadoras de serviços (CRAS, CREAS por exemplo).

Destaca-se, nessa perspectiva, a importância em se classificar os municípios de acordo com seu porte demográfico, constituindo-se em um referenciamento necessário no dispêndio de ações que se materializam, através da implementação dos serviços socioassistenciais nas áreas de abrangência, delimitadas de acordo com a lógica demográfica.

Não descartada a relevância de tal processo, salientamos que, analisando somente dados populacionais, a política desenvolve ações fragilizadas/fragmentárias que não dão conta de abarcar características fundamentais no trato das demandas apresentadas pela população. Faz-se necessário ter como base a prerrogativa territorial (mesmo porque está instituída nos marcos normativos que referenciam a política), mas tal processo deve articular-se a ações que de fato permitam compreender a realidade social em sua totalidade, rompendo, dessa forma, com as ações desconectas que apresentam efeitos paliativos.

Essa classificação do porte do município pode ser um ponto de partida para aprimorar a gestão da Política de Assistência Social, mas é preciso reconhecer que ainda dentro da mesma classificação, um município pode possuir muitas semelhanças ou diferenças com outro do mesmo porte. Daí a necessidade de se refletir sobre a heterogeneidade e particularidade de cada município, não perdendo de vista sua totalidade, independente do tamanho populacional e reconhecer de forma sistemática o(s) território(s) de atuação da Política de Assistência Social dentro de cada município e, assim, qualificar as ações dos agentes de forma que produzam processos e resultados mais condizentes com as expectativas e necessidades da população em geral e o Centro de Referência de Assistência Social pode ser esse espaço de reflexão e ação (VIUDES, s/a).

Considerando a classificação dos municípios aqui, abordando como foco de análise os de pequeno porte, na apreensão das dinâmicas particulares, torna-se relevante o processo de gestão da política de assistência social, dessa forma, aproximando dessa realidade, construindo ações na observância de tais características e, assim, aprimorando a gestão dos serviços socioassistenciais.

Embora muitos municípios apresentem características que os classifiquem enquanto de pequeno porte, é necessário compreender que cada um deles apresenta características que são

peculiares e que lhes conferem particularidade. Pensar essas características sem desconsiderar a totalidade se coloca enquanto desafio, visto que isoladamente não damos conta de apreender os determinantes que corroboram para a “arrumação” dos espaços, considerando aqui a multiplicidade de determinantes. É somente a partir da apreensão dessa realidade dinâmica que se torna possível qualificar ações que vão ao encontro daquilo que a política de assistência social se propõe, destaca-se com essa prerrogativa a importância dos CRAS nesse processo.

Antes de prosseguirmos com as discussões aqui propostas, cabe assinalarmos as características dos municípios considerados de pequeno porte. Para tanto nos reportaremos a Política Nacional de Assistência Social. Desta forma, podemos conceber a respeito da classificação dos portes dos municípios,

Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média). Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com co-financiamento das esferas estaduais e federal.

Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média). Diferenciam-se dos de pequeno porte 1 especialmente no que se refere à concentração da população rural que corresponde a 30% da população total. Quanto às suas características relacionais mantém-se as mesmas dos municípios pequenos 1 (PNAS, 2004, p. 45 e 46).

Partindo do pressuposto que a realidade de boa parte dos municípios brasileiros é marcada por uma lógica de dispersão populacional, apresentando grandes extensões territoriais, tal dinâmica confere características que dificultam a qualificação das ações nesses espaços, interferindo no alcance e na estruturação dos serviços socioassistenciais de maneira a

compreender a realidade e estruturar ações que de fato caminhem na perspectiva de materialização do direito.

Considerando esse processo enquanto desafio passível e necessário de ser superado, torna-se relevante não só o papel da gestão, bem como o das equipes responsáveis pela prestação dos serviços no sentido de discutir e de traçar alternativas de enfrentamento que deem conta de atender de forma efetiva a população residente em tais localidades, considerando a dinâmica que se coloca enquanto objeto na qual a política deve intervir.

Dentro desse quadro de conservadorismo impresso nos municípios, a relação desenhada se reforça pela figura das primeiras-damas, que se constitui numa forma de cerceamento dos usuários dos serviços sociais, visto que estes não têm seus direitos materializados e o mínimo feito é caracterizado como favor. Essa perspectiva reforça a condição subalterna ocupada por esse indivíduo e condiciona-o a essa situação, uma vez que tais práticas caminham no sentido de reproduzir e de garantir a manutenção das práticas clientelistas, de ajuda, de benesse. Mas

(...) para Gramsci, as massas não são eternamente manipuláveis. É possível que muitas pessoas se percebam sujeitos de direitos frente às atividades assistenciais das primeiras damas, ainda que outras não o façam. Todavia, não podemos creditar a essas últimas a eterna alienação e passividade no curso da história, já que mesmo do conformismo pode surgir mudança (TORRES, 2002, p. 94).

Explicita-se aqui a perspectiva de rompimento com os traços enviesados atribuídos ao papel das primeiras-damas. É possível romper com esse ranço na direção da materialização do direito, desconstruindo a lógica de subordinação, trabalhando ações que promovam o despertar da consciência dos indivíduos, fazendo com que os mesmos se enxerguem enquanto sujeitos de direitos, não se submetendo a essa realidade. Esse caminho só poderá ser percorrido desatando os nós do conformismo e estruturando um conjunto ações que sigam um viés de descontentamento e transformação.

(...) a representação social da atuação das primeiras-damas assume padrões arcaicos de relações sociais, que tornam natural a exclusão social e potencializam a dependência dos subalternizados, implicando uma baixa ação de cidadania. Desencadeia-se, portanto, um processo de desconstrução e de deseducação da

cidadania, enquanto busca de identidade, espaço da representação político-coletiva e de conquista de direitos (Ibid., p. 106).

O viés adotado na perspectiva das ações desenvolvidas pelas primeiras-damas caminha na direção contrária do acesso à cidadania, fortalecendo o processo de exclusão ao qual os grupos pauperizados/subalternizados da população pertencem. A influência das ações perpetua uma lógica de submissão a vontades e a mandos em detrimento dos “ditos favores”, fazendo com que os direitos sejam deslocados de seu campo legal para atender interesses particulares e dar seguimento a um sistema desigual de acesso.

(...) a representação social do primeiro-damismo assume a forma de agir e de pensar do grupo político que se encontra no poder e, como a onda neoliberal instalou-se no Estado brasileiro, é evidente que as ações sociais das primeiras-damas tomarão essa direção (Ibid., p. 106).

A influência dessas figuras irá variar de acordo com os interesses dos grupos que se encontram no poder, podendo pautar suas ações no sentido de ir ao encontro das premissas necessárias para a perpetuação das ideias defendidas pelo grupo que constitui a cúpula das “autoridades”. De acordo com os princípios neoliberais e a desresponsabilização por parte do Estado, podemos destacar que se torna mais evidente a culpabilização do indivíduo pela situação em que se encontra e esta se constitui enquanto campo propício para as ações pautadas no viés da ajuda, incidindo sobre a população as vontades dos grupos dominantes.

O assistencialismo atua no plano residual de descontinuidade de suas ações, as quais apresentam uma “face humanitária” associada à filantropia e à benesse. Em face dessa funcionabilidade, tal prática não é orgânica, politizadora, como a assistência social. Ao contrário, atua fora da dimensão da cidadania, com ações que, muitas vezes, produzem um estado de passividade e de despolitização das consciências sociais, tornando os sujeitos sociais de direitos em seres excluídos e socialmente discriminados como incapazes, fracassados, dentre outros estereótipos (Ibid., p. 127-128).

Apontam-se duas perspectivas a respeito de práticas que ainda se encontram num processo simbiótico. Embora o caráter da ajuda tenha sido superado nos marcos legais que

regem a Política de Assistência Social, a realidade é bem controversa, em sua efetivação, a política ainda carrega traços conservadores da ajuda. De um lado, a assistência como direito de todos que dela necessitarem e dever do Estado que prima pelo acesso à condição de cidadania, de outro, uma assistência/assistencialismo que aponta para uma conformação da situação dos indivíduos, atuando no “encarceramento” das consciências e numa visão destorcida de seus direitos, nesse caso, apontado como ajuda.

Constitui-se, nesse sentido, uma esfera de poder que limita a liberdade dos indivíduos em detrimento a interesses particulares, originando, assim, um processo de restrição e cerceamento dos indivíduos, que passam a ser vistos enquanto peças num jogo político, submetidos a uma ideologia de subalternidade. Tal processo contribui para um cenário de marginalização desses indivíduos. Nesse sentido, as ações, executadas de forma transversal ao direito, ganham um tom de manipulação e passam a atender uma lógica exclusivista, submetendo-se as vontades daqueles que estão no poder. Dessa forma, não só a alienação é reforçada, como também os processos segregacionistas que fazem parte e são constituintes do jogo político tão presente na realidade brasileira.

Muito embora os serviços prestados à população devam ser caracterizados como direito, este não é o sinônimo que lhe é atribuído. A lógica da ajuda como outra ação desenhada nesses municípios é que reforça o processo de dependência da população usuária, condicionando-a as vontades daqueles que se colocam enquanto responsáveis pelo acesso a determinado serviço. A prática do favor ganha contornos ainda mais relevantes quando as necessidades são urgentes e precisam ser contornadas de imediato. Os famosos “jeitinhos” entram em cena, colocando-se enquanto única alternativa para se alcançar a solução para a necessidade que se faz urgente. Esse cenário reforça o caráter enviesado atribuído as ações, reduzindo os direitos sociais à lógica destorcida do favor. Essa relação da ajuda acaba por nutrir o clientelismo com o qual buscamos veementemente romper.

A incidência do *clientelismo* na Assistência Social, por fim, pode ser caracterizada como decisiva, no sentido de imprimir a essa política, uma cultura que fragiliza a idéia do direito e fortalece a idéia da dádiva e do favor (...) A história da Assistência Social tem sido pródiga em demonstrar o quanto essa Cultura Política tem sido capaz de legitimar a Assistência Social como ação emergencial e restrita exclusivamente aos pobres, carentes e desassistidos de toda sorte. A esses predestinados cabe o apoio moral da sociedade que, imbuída do desejo de socorrê-los da miséria e da pobreza, termina confirmando sua submissão e dependência a uma lógica perversa e legitimadora das desigualdades (OLIVEIRA, 2003, p. 119).

A prática clientelista, evidenciada fortemente nos municípios de pequeno porte, contribui para um processo de apropriação dos indivíduos em detrimento de interesses particulares, produzindo uma ideologia política sustentada pela ótica do favor em que os direitos são transfigurados sobre a lógica da ajuda e da benemerência.

A assistência social, pensada ao longo de seu processo constitutivo, centra-se como eixo de análise para pensar a cultura política que vem sendo construída e reforçada historicamente. As práticas que se caracterizam como assistenciais ganham um viés assistencialista, distanciando a política de seus marcos normativos e reforçando o caminho destorcido percorrido pela assistência social enquanto política pública. As práticas assistenciais são perpassadas por um viés emergencial voltado para as parcelas mais pauperizadas da população – os pobres –. Tal processo contribui para segmentar os indivíduos e reforçar os processos de desigualdades a que estão sujeitos cotidianamente.

A gestão da Assistência Social, sob esse enfoque, como não poderia deixar de ser, é desarticulada e fragmentada, e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões pontuais e descontínuas que, longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelista entre ricos e poderosos e pobres desafortunados. A estes não cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderes e recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela (Ibid., p. 119-120).

As ações desenvolvidas pela gestão da política adotam um viés fragmentário e de descontinuidade, fator que contribui para o desenvolvimento de ações que não dão conta de materializar direitos, muito pelo contrário, acabam por reforçar a perspectiva atribuída ao favor e a reafirmar uma ideologia de controle sobre as parcelas da população que se encontram alijadas por esse processo. O controle, exercido sobre as parcelas pauperizadas da população, constitui-se enquanto campo propício para desenvolver ações voltadas aos interesses daqueles que são os responsáveis pela gerência dos recursos públicos e ao atribuir esse caráter a política, traz para o campo de análise a lógica particularista, em que os rumos atribuídos a política vão ao encontro aos interesses daqueles que deveriam romper com tal lógica. Como se já não bastasse o fato de os sujeitos terem seus direitos negados, acabam também por estarem subordinados à vontade daqueles que os negam.

É colocada em discussão a distinção existente entre as ações de caráter filantrópico atribuído a assistência social e o que de fato a política se dispõe a fazer com o estipulado nos dispositivos que lhe confere legalidade. Importante salientar que o campo da filantropia, embora presente na política, é um viés completamente oposto ao que versa a política pública de assistência, orientando-se sobre uma perspectiva que se distancia do direito, negando seu caráter público e contribuindo para a manutenção de práticas segregacionistas. Em decorrência desse fator, é passível atrelar a filantropia ao atendimento de ideologias particulares com interesses amplamente distintos à assistência social, perpassada pelo caráter público que lhe é previsto e que caminha na direção do direito em oposição à lógica do favor.

CAPÍTULO 3- TERRITÓRIO E TERRITORIALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO E O PAPEL DO SERVIÇO SOCIAL.

No que tange aos direitos sociais, compreendidos enquanto forma de acesso a condições minimamente dignas de vida, faz-se necessário pensá-los não enquanto caminho último, mas, sim, como eixo estruturante de uma série de ações que seguem a direção de uma nova conformação social. Para muito além da concessão de um benefício, da inclusão em um programa, é necessário despertar a consciência dos indivíduos de forma a fazê-los pensar a respeito dos processos excludentes aos quais estão submetidos, promovendo de tal forma o despertar de uma consciência crítica dos seguimentos pauperizados da população, contribuindo para que os mesmos se enxerguem enquanto sujeitos de direitos, caminhando na direção de um processo amplo de cidadania.

Apontam-se, nessa perspectiva, os problemas relacionados à gestão das políticas públicas, fator que dificulta o processo de sua efetivação. Partindo do pressuposto de que novas demandas se estruturam constantemente e emergem enquanto campo de análise do processo constitutivo na forma como são gestadas as políticas, faz-se necessário um movimento constante de apropriação dos determinantes sociais que contribuem para tal processo, bem como o desafio da gestão em traçar estratégias de intervenção que deem conta de suprir as necessidades geradas com essas novas mazelas que se colocam enquanto campo de atuação das políticas, salientando as dificuldades encontradas em efetivar ações que de fato trilhem na direção de uma gestão qualificada no dispêndio da efetivação dos direitos.

Nesse contexto, torna-se imprescindível a participação da sociedade na construção dos rumos a serem dados às políticas públicas. Essa aproximação da realidade não só permite compreender de forma mais efetiva os determinantes, bem como facilita o processo de elaboração de ações que de fato se voltem à consolidação do direito através da formulação da forma como a política será gestada.

Torna-se necessário construir ações que se voltem à garantia de acesso ao direito, pois ao pensar a constituição da realidade brasileira, precisamos trazer para o campo de discussão o processo de produção das riquezas, mas sem desconsiderar que uma grande parcela da população se encontra à margem do mesmo. Isso contribui para o fortalecimento de uma lógica que segrega, para que as políticas públicas permitam aos sujeitos o acesso aos direitos e

à cidadania, compreendendo tais processos de exclusão, sem se omitir diante deles, traçando meios de transformar essa realidade.

Ao falar em efetivação de direitos sociais, precisamos considerar os reflexos de uma herança histórica que sempre tratou a assistência como uma prática marcada pela benesse, pela fragmentação e pelo voluntarismo, com vistas à manutenção de uma ideologia que tenta imprimir aos indivíduos a responsabilidade exclusiva por sua situação de pobreza, sugerindo como alternativa para estes a esperança em serem agraciados com ações da caridade e da filantropia, traduzindo assim uma explícita disputa entre a cultura de direitos e a cultura da ajuda (PASTOR, 2007, p. 4).

Pensar em direitos sociais requer compreender o processo de constituição da assistência social, enquanto política pública e, portanto, responsável pela viabilização de acesso aos mesmos. Analisar os direitos, ao longo de sua historicidade, no âmbito da assistência social, significa considerar o viés da ajuda que antes lhe fora atribuído com práticas que culpabilizavam os indivíduos pela situação em que se encontravam, marcadas pelo voluntarismo, pela benesse, reforçando uma cultura da ajuda em detrimento ao direito. Abordar essa perspectiva do passado permite pensar que essa lógica já fora superada, mas não é essa a realidade. Ela ainda se faz muito presente nos dias atuais; o campo do direito muitas vezes ainda é perpassado pela ideologia do favor, descaracterizando assim a política conforme prevista legalmente.

Uma das configurações do enfrentamento político, na superação das formas de controle e de acesso ao direito, passa pela apropriação do território enquanto espaço vivido e que, portanto, constitui-se em estratégia de enfrentamento das dinâmicas excludentes que perpassam tal realidade. Isso requer a compreensão do território enquanto espaço de vivências que apresentam características próprias que condicionam o ordenamento local. Vão para muito além das suas fronteiras estruturantes que delimitam sua área de abrangência no limitar dos espaços, enquanto meros arranjos institucionais. Trabalhar ancorado nessa dinâmica compartimentaliza as ações aos espaços, dificultando a apropriação das demandas em sua totalidade, restringindo acesso e “encapsulando” a população usuária dos serviços a tal lógica. Assim, evidencia-se muito mais um processo contrário ao que a política se propõe, deixamos de trabalhar numa perspectiva de inclusão, para segmentar/excluir ainda mais parcelas da população do acesso às ações da política de assistência social, negando o direito a essas parcelas populacionais.

Se o território de vivência possui peculiaridades, singularidades e dinâmicas próprias, acionadas e articuladas pelos diferentes atores sociais, sua configuração extrapola os limites da formalidade ou da institucionalidade estabelecida pelas políticas sociais, que, normalmente, regem sua atuação por meio de regras administrativas. Dentre estas regras, está a da divisão territorial, que delimita o pedaço do chão que pertence a cada morador, segundo o que a política de saúde ou de educação, por exemplo, determina como “área de abrangência” (...) A partir dessa institucionalidade, fica definido o acesso ou o não acesso aos programas e aos serviços existentes no território. Esse modo de operar aparenta garantir o acesso dos indivíduos, comprovadamente, residentes, porém, corre-se o risco de criar uma “camisa de força”, que pode chegar ao ponto de estabelecer critérios mais excludentes do que includentes, ao negar o direito de cidadania (KOGA, 2013, p. 37).

Ao analisar a perspectiva de território, requer-se muito mais que a mera concepção acerca de um espaço delimitado geograficamente. O conceito de território, atribuído ao contexto social, compreende esse espaço enquanto local de vivências, onde se estabelecem as relações sociais e se criam os movimentos constitutivos de identidade desses lugares. É somente quando considerado a partir de seu uso, que se torna possível identificar as matrizes analíticas que dão suporte à contextualização social que nele se estabelece. Por si só, sem uma análise ampliada a respeito dos determinantes acima mencionados, torna-se vazio de interpretações.

Assim sendo, pensar as políticas públicas na ótica do território e dos vínculos sociais não significa buscar a homogeneização das condições sociais e das realidades cotidianas, mas sim buscar uma visão estratégica para a otimização dos esforços públicos. Nesse esforço de formular e executar políticas públicas, faz-se necessário refletir sobre o papel do território, pensando-o “(...) como ator e não apenas como palco, isto é, o território no seu papel ativo” (SANTOS & SILVEIRA *apud* VIUDES, 2016, p. 17-18).

Partindo do pressuposto que o território se constitui enquanto campo de apreensão acerca da realidade social, pensar as políticas públicas requer considerá-lo como eixo analítico, enquanto espaço de vivências, onde se desenham os vínculos sociais. Cabe ressaltar, no entanto, que essas prerrogativas não se orientam sob a lógica da homogeneização das formas como se estabelecem esses vínculos e sobre a forma como se delimita a realidade no cotidiano desses espaços. O que se pretende é buscar alternativas de viabilizar a qualidade dos serviços através da aproximação dos espaços onde se estabelecem as relações sociais, para que as políticas públicas de fato se efetivem. Esse processo requer “tomar” o território como

objeto de análise central, reconhecendo que os arranjos presentes nesses espaços não são inertes. O território se constitui enquanto campo vivo, desempenhando um papel ativo sobre as formas como as pessoas que se fixam ali, estabelecem o convívio em sociedade.

Dessa forma, é somente a partir da apreensão do cotidiano dos sujeitos, ou seja, da aproximação da realidade que se constitui enquanto campo das relações sociais em que os indivíduos estão inseridos é que ocorre a apreensão dos processos que perpassam suas vivências, constituindo-se, assim, num campo rico de apropriação de suas particularidades, permitindo situá-las em um contexto com características próprias, mas que sofre influências de processos a nível macro. Esse movimento permite compreender o acesso ao direito restrito, bem como as diversas formas de violação dos mesmos.

3.1 - Descentralização e territorialização

Apresentadas as prerrogativas acerca de como a política intervém no modo de vida da população usuária de seus serviços, emerge a necessidade de apropriação de conceitos fundamentais que se constituem enquanto lócus das ações por parte do Estado. Pensar políticas requer aproximá-las das condições e dos modos de vida da população, compreensão de como se estabelecem as relações e em que local essas relações se desenvolvem.

Os princípios da descentralização e da territorialização passam a ser fundamentais para a consolidação das novas políticas de assistência social no país. Esses dois elementos funcionam como ferramentas para elaboração das políticas sociais e têm sido alvo de grandes discussões ao longo dos últimos anos, juntamente com a universalidade de direitos de cidadania imbuídos nas políticas assistenciais (RIBEIRO, 2012, p. 73).

Pensar a política de assistência social, levando em consideração as prerrogativas que lhe foram atribuídas em seus marcos normativos, requer a análise dos princípios de descentralização e de territorialidade incorporados à política, que se constituem de extrema relevância ao se referirem à aproximação e à compreensão das realidades sociais sobre as quais a assistência é chamada a intervir. Destaca-se, portanto, tais processos enquanto marcos

constitutivos de ações que objetivam aprimorar as políticas sociais e reafirmá-las em seu caráter público, atrelando-as à perspectiva de universalização dos direitos e ao acesso à cidadania, propostas que serão possíveis de serem cumpridas a partir do momento em que se incorporem as prerrogativas legais no cotidiano de intervenção.

A territorialização e a descentralização foram estratégias criadas pelo governo federal para enfrentar a situação de diversidade cultural, econômica, política e social existentes no extenso território brasileiro. Essa estratégia é encontrada em várias políticas sociais desenvolvidas pelo governo federal, mais especificamente na de assistência social, que tem uma enorme importância no Brasil, visto que é um país que possui muitas carências no âmbito social, originados de uma história econômica e política bastante conturbada e atrasada, e que também nunca teve a assistência social como grande importância no cenário de políticas públicas, sendo dominado por ações filantrópicas eventuais que não mudaram a realidade de carências da sociedade brasileira (Ibid., p. 80).

O processo de territorialização, bem como de descentralização da política de assistência social se constituem enquanto estratégias de governo que objetivam analisar e estruturar alternativas de enfrentamento a situações de diversas ordens, sejam elas culturais, econômicas, políticas e sociais, fortemente presentes na realidade de nossa nação. Cabe ressaltar a importância desse processo nas mais diversas áreas, considerando, aqui, sua relevância no campo da política de assistência social, tendo por base o fato de que claramente o país é constituído por fortes carências que perpassam o campo social, fruto dos processos que se relacionam fortemente com as condições econômicas e políticas historicamente instituídas em nosso país. Fazendo menção ao campo histórico, ressalta-se, ainda, a perspectiva da ajuda, da filantropia, da assistência social demarcada e reafirmada ao longo do seu processo de constituição.

Nessa perspectiva, torna-se necessário pensar o espaço para além da determinação geográfica, mas sem perder de vista sua relevante importância, visto que os marcos normativos se utilizam dessa premissa para a implementação e desenho das políticas – as áreas de abrangência dos CRAS são exemplos disso –. Compreender as delimitações territoriais é de extrema importância, mas, para além disso, é preciso pensar o território enquanto espaço vivido, onde se estabelecem relações que conferem uma identidade particular a determinado grupo, suas formas de organização, as redes de ajuda mútua criadas

entre eles, fatos que não são capturados em observância apenas as delimitações de espaço, analisando-se as características geográficas.

É somente a partir da compreensão das peculiaridades desses espaços, enquanto produto das vivências, que se torna possível estruturar ações que de fato vão ao encontro das demandas que lhe são apresentadas e analisadas para além daquela que lhe é urgente, mas que se constitui enquanto determinante para esta. Podemos exemplificar neste sentido que na busca por uma cesta básica, a necessidade imediata é a fome, mas quais são os determinantes que contribuem para que determinada família se encontre em tal situação? Tiveram acesso à educação que lhe permitisse ingressar num mercado competitivo de trabalho?. Apontam-se as debilidades das políticas públicas como um todo.

A perspectiva territorializada dos serviços e benefícios da assistência social representa uma mudança importante a ser, adequadamente, apropriada, tal como visto, e advoga-se, aqui, que, com o princípio da territorialização, há múltiplos ganhos para a gestão e, especialmente, para a população potencialmente beneficiária da Política de Assistência Social (NASCIMENTO; MELAZZO, 2013, p. 71).

Destaca-se, nesse sentido, a importância da descentralização das políticas públicas, em destaque para a assistência social, fator que possibilita uma proximidade da realidade social das famílias que deveriam servir como escopo para a elaboração, não só de diagnósticos dessa realidade, através de estudos, mas também de alternativas que caminhem no sentido de viabilizar o acesso delas à condição de cidadãos, gozando dos direitos que lhes são inerentes. Vale ressaltar que, muitas vezes, essa aproximação por parte da gestão da realidade social a que as famílias estão sujeitas, contribui para cercar os indivíduos a interesses particulares, diretos são oferecidos como ajuda, como favor, principalmente, para alimentar a lógica político-partidária bastante presente em municípios de pequeno porte. O contato mais próximo da política de assistência social com a população usuária deveria servir como alicerce para uma estrutura de ações que interfiram positivamente sobre a realidade social na qual as famílias se inserem, por vezes contribuem para o cerceamento do indivíduo frente às vontades daqueles que estão “a frente” da política de assistência, dos vereadores, enfim daqueles que se intitulam autoridades do município.

Trata-se de riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, coletividades e classes sociais que se encontram fora do alcance da rede de segurança propiciada pela proteção social pública e que, por isso, vivem em situação de pobreza e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores (Ibid., p.73).

Embora se tenha conseguido uma maior proximidade do público alvo das ações com a descentralização da política de assistência, existem famílias em situação de pobreza e destituídas de seus direitos nas suas mais diversas formas, contribuindo, assim, para situações de vulnerabilidade e risco social. Há muitas famílias/indivíduos que não têm acesso aos serviços ofertados por essa política, sejam por residir em locais de difícil acesso e com problemas locomoção, áreas rurais, por exemplo, ou até mesmo pelo fato de não conhecerem seus direitos e reconhecerem que a política pública de assistência social é para todos os que dela necessitarem independente de contribuição. O trabalho informativo com essas famílias é uma das principais alternativas para uma referência e trabalho de caráter continuado que caminhem na contramão de uma lógica segregacionista.

(...) o que se afirma é a concepção do pobre como indivíduo que não acertou na vida e que, como tal, deve ser atendido, pois é uma exceção no jogo equilibrado do mercado. Por isso, pode ser atendido localmente, por iniciativas privadas, não lucrativas e voluntárias (...) (SCHONS, 2008, p. 184).

Tende-se a culpabilizar o indivíduo pela situação em que se encontra e como se não bastasse o fato de esses indivíduos se encontrarem à margem de uma sociedade que os segrega e os condiciona, por vezes, a circunstâncias subumanas, têm seus direitos negados e são condicionados a uma ideologia do favor, como se a alimentação, a educação, o acesso à saúde lhes fossem concedidos por “um bom homem”. Infelizmente, existem muitos desses “bons homens” transfigurados na figura de gestores, vereadores. O interesse em ter aquele indivíduo enquanto dependente de sua vontade lhe garantirá vantagens futuras e, em decorrência disso, joga-se por terra o que se prevê legalmente.

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida

entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade desses mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2013. p. 33).

A compreensão acerca do território enquanto eixo de discussão pressupõe analisar a forma como os indivíduos se organizam nesse espaço, como são tecidas as relações sociais em uma realidade pensada para além do espaço físico. O território deve ser observado como campo das experiências de vida, onde mutuamente se estabelecem relações que aproximam os indivíduos em suas necessidades, perpassadas por relações de poder que atribuem a eles características particulares, mas que não devem ser analisadas fora de um contexto mais amplo.

Dessa forma, quando analisamos o território enquanto espaço vivido, podemos afirmar que se evidenciam os processos de desigualdade no bojo do convívio social e que é possível analisar a ausência dos serviços públicos no trato das demandas que se explicitam cotidianamente na realidade dos sujeitos pertencentes a tal dinâmica que se constitui enquanto que, ao invés de romper com o processo de espoliação, reforça-o.

3.2 - Serviço social na contramão das práticas conservadoras: desafios e divergências.

Quando estamos tratando de território, é necessário compreendê-lo, não somente enquanto espaço geográfico delimitado por fronteiras, mas também enquanto espaço de vivências que confere aos sujeitos características próprias que configuram arranjos indispensáveis para se pensar as determinações sociais que estão expressas nas relações estabelecidas na forma de vida daqueles que partilham desse espaço. Constitui-se em um campo rico de informações que possibilitam uma apreensão sistêmica dessa realidade, analisando suas características particulares, mas sem deslocá-las do todo onde é parte e expressão.

(...) o *território*, para ganhar outro sentido mais amplo como eixo de análise, precisa ser apreendido a partir das determinações sociais em curso. Ele é clivado por medições sociais, econômicas e políticas movimentadas no fluxo da história (ABREU, 2016, p. 35).

Ao analisar o território, torna-se necessário situá-lo em um contexto histórico em constante movimento de transformação e que, portanto, é fruto de um movimento permanente de mudanças que influenciam suas dinâmicas organizacionais. A apreensão dessa conformação espacial para além dos aspectos geográficos, só se dará através da percepção dos determinantes sociais que condicionam sua configuração e que influenciam em seus arranjos estruturantes. Para tanto, evidencia-se a importância de se analisar os aspectos políticos, econômicos e sociais presentes no bojo desse espaço, mas lembrando sempre que essa realidade espacial (território) está alocada em uma estrutura maior (macro).

(...) ao desvincular o debate do *território* da dinâmica de produção e reprodução da vida social e do movimento subjacente da luta das classes sociais, bem como das respostas dadas à questão social do horizonte do Estado por meio de políticas sociais, promove-se o reducionismo clássico, traço do pensamento conservador que categoriza o local e o global, em detrimento da importante dimensão da relação entre particularidade e totalidade (Ibid., p. 39).

Ao compreender o território sem a apreensão da dinâmica social que reveste e configura esse espaço, numa perspectiva de que este (o território) está inserido em um contexto que contribui para as conformações em que tal realidade se encontra disposta, estaremos abordando aspectos fragmentários que não dão conta de problematizar a totalidade que ali se faz presente, desconsiderando a forma de organização social, diante das condições objetivas a que determinado grupo está sujeito, fator que interfere na configuração de ações que de fato atendam os anseios e as necessidades e que caminhem no sentido do acesso ao direito. O caráter abordado aqui reduz as ações e desconecta o local do global, como se o local não estivesse inserido em um contexto macro que influencia o cotidiano de subalternidade dos sujeitos, reduzindo assim o espectro da política social no que diz respeito às expressões da questão social que perpassam a dinâmica do território.

(...) a conformação dos *territórios* tem uma profunda relação com modo de produção e reprodução da vida social, atravessado pelo crescimento das forças produtivas. Observar o movimento dessa dinâmica certamente amplia as possibilidades de uma leitura dos *territórios* em sua totalidade, de forma a reconhecer os limites e as possibilidades da discussão no enfrentamento da questão social (Ibid., p. 41).

No que se refere à constituição do território, este é perpassado pelas formas como os indivíduos estabelecem suas relações e como se configuram as características que conferem uma particularidade a determinado segmento da população. Sendo este espaço fruto das relações que se estabelecem socialmente e fruto de um processo histórico que configura os arranjos de organização, é necessário compreender esse processo em sua totalidade como conjunto de determinantes que contribuem para tal conformação, apreendendo, assim, as possibilidades e os limites que são impostos no enfrentamento das expressões da questão social presente em dada realidade.

O CRAS materializa a presença do Estado no território, ou seja, é resultante da ação de um agente específico, ao cumprir a intencionalidade de uma política que pretende democratizar o acesso aos direitos, contribuindo para o fortalecimento da cidadania. Ao eleger o *território* como diretriz estruturante do SUAS, fica evidente que a mobilização das forças do território e a integração de políticas públicas podem potencializar iniciativas e induzir processos de desenvolvimento social (VIUDES, 2016, p. 22).

Apresentada a importância do território quando se refere ao dispêndio das políticas públicas, emerge, portanto, a figura do CRAS enquanto instituição que se aproxima e se estabelece nesse campo de vivências, representando a figura do Estado nesse território. Através das ações desenvolvidas por esse equipamento, objetiva-se democratizar o acesso ao direito, promovendo com isso a ampliação da concepção de cidadania. Ao compreender o território enquanto diretriz que dá base a materialização do Sistema Único de Assistência Social, torna-se evidente que o trabalho, quando desenvolvido pelas políticas públicas, de forma séria, levando em consideração as realidades locais dos territórios, permite a estruturação de iniciativas que almejam promover o desenvolvimento social.

É necessário compreender, portanto, que, apesar dos avanços democráticos e da organização de inúmeros sujeitos coletivos e suas lutas reivindicando direitos, temos que considerar a relação de determinação posta pela totalidade da vida social (BEHRING; SANTOS, 2009, p. 276).

Vale salientar os avanços na forma de organização dos indivíduos que, através de movimentos coletivos, passam a se organizar numa perspectiva de romper com as “amarras”

que os condicionam a situações de pauperização. Mesmo diante da realidade que cerceia os indivíduos e condiciona-os as condições subalternas, é possível o surgimento de movimentos coletivos que caminhem na perspectiva de superação dessa lógica, mostrando que se organizando coletivamente, através do despertar da consciência desses grupos, é possível estruturar caminhos que se contraponham à lógica desigual, na luta por condições de acesso à cidadania e da materialização dos direitos. Esse movimento deve estar articulado à apreensão da dinâmica que permeia a constituição dos indivíduos enquanto sujeitos sociais que fazem parte de uma realidade excludente, mas que são capazes de contestar essa lógica.

(...) a dificuldade na prática de incorporar a concepção de assistência social contida na Loas, pela ausência de respaldo em uma política nacional com direção clara, falta de articulação entre as três esferas governamentais, ausência de quadros técnicos qualificados, inexistência de indicadores sociais que contemplem um diagnóstico mais abrangente das expressões da questão social em nível local, escassez de recursos financeiros e materiais, além da lentidão e burocratização na implementação das ações (MESTRINER, 2008, p. 280).

Apontam-se nesse plano alguns dos fatores que dificultam a incorporação da assistência social em sua matricialidade, conforme disposto pela Lei Orgânica da Assistência Social. As debilidades na incorporação de aspectos que são fundamentais para o funcionamento de uma política que de fato dê respostas àquilo que se propõe devem configurar ações de caráter continuado, articulando-se nas esferas federal, estadual e municipal. Embora com o processo de descentralização cada ente tenha autonomia para desenhar as ações de acordo com as especificidades locais, eles devem conversar entre si, visto que as realidades não se encontram isoladas uma das outras. Outros fatores atrelam-se ao fato de uma não efetivação da política, podendo citar aqui, por exemplo, não só a debilidade no quadro técnico de profissionais, como também nos indicadores sociais que produzam diagnósticos mais precisos a respeito das faces da questão social e, ainda, a indisponibilidade de recursos suficientes, sejam eles humanos, materiais e financeiros e a burocratização das ações. Esses fatores atrelados um ao outro dificultam a materialização da política assim como é prevista legalmente.

O espaço social difuso entre o Estado e o mercado vai sendo ocupado por agrupamentos voluntários, destinados a minorar os problemas sociais (drogas,

desemprego, abandono), mas sem vinculações oficiais ou burocracias, mantendo administração autônoma. No campo prático, acabam avançando no terreno abandonado pelo Estado, que não cumpre seu dever de proteção social aos cidadãos, e do não acessível espaço do mercado, que só assimila os detentores de recursos financeiros (Ibid., p. 281-282).

Os espaços onde o Estado não consegue qualificar suas ações, mesmo sendo de sua responsabilidade, acabam sendo assumidos por práticas de voluntarismo que se voltam a minimizar processos de exclusão, tais como: o desemprego, o abandono, etc. Os segmentos que são privados de seus direitos e não conseguem acessá-los por conta própria via mercado, são submetidos não só a uma lógica de espoliação, como também a processos de pauperização que reforça as desigualdades e submete-os a práticas voluntárias que buscam amenizar as circunstâncias adversas as quais estão sujeitos

(...) o conceito de amparo, ajuda e benemerência é que direcionou a natureza da assistência social no interior do Estado brasileiro. Conseqüentemente, seu aparato institucional, mesmo se propondo firmar e legitimar em um saber técnico apoiado precisamente no Serviço Social, não conseguiu se isentar dessas marcas ideológicas (Ibid., p. 288).

Coloca-se como desafio a superação do caráter da assistência como política celetista que volta suas ações para a superação da condição de pobreza. As práticas voltadas a essa lógica não dão conta de apreender os condicionantes que determinam as mais variadas demandas que se estruturam no seio de uma sociedade extremamente desigual. Partindo desse viés, estamos reforçando uma política que caminha na direção de manutenção do sistema. É necessário repensar esse processo de forma a estruturar uma política que de fato se volte aos interesses e às necessidades da população usuária dos serviços, no sentido de promover e fortalecer a cidadania.

Ao longo dos anos, a assistência social se profissionaliza e um dos sujeitos profissionais que a exercem – os/as assistentes sociais – passam a ter na disciplina do Serviço Social um campo de sistematização de conhecimento. Na medida em que a questão social se complexifica e passa a exigir maior tecnificação da profissão, a resposta decorre da assimilação de vertentes teóricas, com algumas das ações no campo metodológico, apresentando claramente a valorização do espaço (PEREIRA, 2010, p. 194).

Com a profissionalização da assistência social, entra em campo a figura do assistente social, que deve, por meio do conhecimento da realidade, desenvolver ações que caminhem no sentido da materialização da política, bem como na construção de respostas qualificadas as demandas da população usuária. O agravo e a complexificação das expressões da questão social exigem desse profissional competências ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas que deem conta de sistematizar a realidade, transformando-a através de ações que se voltem prioritariamente para a população que demanda de seus serviços.

Colocam-se, claramente, frente a frente, dois projetos societários: o primeiro pautado na perspectiva de universalização de direitos, de constituição de esferas públicas fortalecidas por participação societária para controle social sobre as ações estatais e, o segundo, precursor do Estado mínimo, da participação consultiva e adesista, das políticas públicas focalizadas sobre os mais pobres, da cidadania de resultados (Ibid., p. 195).

Colocam-se em questão dois projetos, o que aborda a política conforme disposta legalmente, sua universalidade, a construção de espaços coletivos para decidir os rumos adotados pela política, aproximando a população do processo de monitoramento das ações, condizente de fato com aquilo que se propõe constitucionalmente. Na contramão dessa perspectiva, encontra-se um Estado que se desresponsabiliza de seu papel, de práticas focalizadas, de uma lógica de repressão e de controle.

Diante deste cenário, torna-se necessário evidenciar a atuação do assistente social, que desenvolverá sua prática profissional em meio a esses dilemas.

A atuação profissional deve ser analisada como parte integrante de um contexto que reforça desigualdades e contribui para a manutenção de um sistema que prima pela acumulação de capital em detrimento a políticas públicas incapazes de suprir as necessidades da população, configurando um campo de alargamento e de intensificação das expressões da questão social a qual o profissional é chamado a intervir.

Ao abordarmos a perspectiva atribuída ao neoliberalismo, torna-se necessário fazer um adendo no que se refere aos investimentos destinados às políticas públicas. Nota-se um aumento considerável de recursos acoplados aos investimentos públicos de forma a beneficiar tais políticas e a estruturá-las como alternativas de transformação social. Numericamente

falando, é inegável o fato de que os recursos destinados a tais políticas tiveram um aumento significativo, no entanto, o que se procura analisar, levantada tais circunstâncias, correlaciona-se ao fato de que, embora os recursos sejam mais volumosos, as ações se mantêm estáveis e até mesmo em declínio. Tal assertiva nos leva a uma direção que pode estar intrinsecamente relacionada a esse cenário: o investimento de forma desmedida dos recursos que supostamente vêm sendo utilizados para materializar tais políticas.

No ideário que se forma a partir dessas mudanças ficam patentes as assertivas que impulsionam a todos para assumir uma postura de ajustamento às novas conformações das relações de mercado e, conseqüentemente, ao modo de organização do trabalho (SOUZA; AZEREDO, 2004, p. 49).

Para tanto, além de analisar as constantes transformações da realidade brasileira, pretende-se, também, compreender as transformações que vêm ocorrendo no seio da profissão. A análise articulada da realidade enfrentada pelo país no que se refere a políticas minimalistas e à desresponsabilização do Estado e como o Serviço Social vem sendo chamado a intervir nesse contexto, torna-se eixo de análise.

As novas conformações, impostas pela lógica de ajustamento ao sistema, fazem com que o indivíduo tenha de se “enquadrar aos padrões” que se “reformulam”, em atendimento às exigências impostas pelo sistema capitalista, confluindo para uma precarização do trabalho, marcado pela informalidade, terceirização, subemprego, etc., caminhando no sentido da descontinuidade do sistema de proteção social que até o momento vinculava-se ao emprego, reestruturando também “(...) bases dos sistemas de proteção social e as intervenções do Estado no âmbito das políticas sociais (...)” (YAZBEK, 2014, p. 679).

Os direitos entram no campo de debate enquanto elemento formador de cidadania, no entanto, estes não se efetivam, deixando de atender parcelas da população submetidas à lógica excludente do mercado, sem condições de arcar com os mínimos necessários para se manterem. A discussão acerca do conceito cidadania deve estar atrelada ao processo histórico que constitui as relações de poder presentes no âmbito social. Dessa forma “(...) a cidadania não pode ser pensada de forma deslocada do contexto histórico e dos condicionamentos de cada formação social” (AMMANN apud OLIVEIRA 2007, p. 13).

Enquanto trabalhador, o assistente social se insere nesse contexto de relevantes transformações e perdas no que se refere aos direitos, tendo de intermediar os conflitos entre o capital que dita às ordens e os sujeitos que são alijados em seus direitos e submetidos a uma lógica de exclusão que contribui para o agravamento das desigualdades latentes no ambiente social.

“Assim, num contexto marcado pelo crescimento da miséria, das desigualdades sociais e de constantes violações de direitos é que se coloca a importância da assistência social como política pública no Brasil” (OLIVEIRA, 2007, p. 21). A lógica de cidadania adquirida através do mercado que perdurava até o momento passa a ser contestada, ampliando suas ações no sentido de promover “inclusão” daqueles que até então se viam à margem desse processo, construindo, nesse sentido, políticas de caráter universalizante, fazendo com que os indivíduos se reconheçam enquanto “sujeitos de direitos”, embora muitos não os acessem, descortinando uma realidade diferente da que se estabelecia até então.

Esse processo contribuiu para que os cidadãos se fizessem presentes no espaço de discussão dos seus direitos, derivados das incessantes lutas populares. Os avanços passam a ser notados no que se refere ao que preveem as legislações que “ganham corpo”. No entanto, ainda há uma distância enorme entre o que se prevê legalmente e o que se materializa na vida em sociedade no que se refere aos direitos.

Feita a análise do cenário que perpassa a realidade brasileira, torna-se necessário situar o Serviço Social enquanto profissão que “deve lidar” com os conflitos latentes inerentes às relações conflituosas sobre as quais se estruturará sua prática.

O assistente social, enquanto profissional da intervenção, trabalha com a mediação de conflitos (capital x trabalho) e com as relações intrinsecamente ligadas, embora permeadas por polos opostos. Nesta perspectiva, torna-se necessária a análise no que se refere aos processos que contribuem para uma lógica de ajustamento da prática profissional, visto que os interesses defendidos pela instituição onde o assistente social atua, em sua maioria, analisadas nesse âmbito as características dos municípios de pequeno porte, onde as influências políticas partidárias interferem maciçamente na prática profissional, não condizem com os princípios que a profissão se propõe a defender e a solidificar.

As instituições por vezes adotam uma postura marcada pela repressão e coerção que “emoldura” a prática profissional a fim de ter seus interesses atendidos. Quando se submetem

aos interesses estabelecidos pela ordem institucional, os profissionais podem se deixar “engolir” por práticas rotineiras que vão de encontro às propostas defendidas pela instituição, deixando claro que, por vezes, estes interesses se distanciam expressivamente dos defendidos pela profissão. Cientes de que esta é uma realidade fortemente presente, emerge, então, a necessidade de compreender a dinâmica institucional em suas múltiplas determinações, rompendo o propósito de ajustamento.

Os elementos estruturantes das ações profissionais se restringem, muitas vezes, aos limites estabelecidos institucionalmente. Enquanto trabalhador, inscrito na divisão sócio-técnica do trabalho, o assistente social encontra-se subordinado às relações de poder que comprometem sua prática. Todavia, ao ultrapassar o pragmatismo, ao entender as relações constituintes da dinâmica institucional, lançando mão de um aporte teórico que sustente sua prática, o assistente social passa a compreender os seus determinantes e a dar materialidade a seu fazer.

Evidencia-se a importância em se desenvolver um olhar crítico e propositivo que permita romper com as amarras que delimitam as ações. Muito embora a instituição se caracterize enquanto um aparelho ideológico de repressão, de submissão e de ajustamento, há alternativas que possibilitam uma atuação que caminhe na direção de romper com esse jogo ideológico, a fim de que se possam estruturar práticas que de fato objetivem, no plano da realidade, solidificar as políticas públicas através da atuação profissional ancorada nos princípios éticos defendidos pela categoria profissional.

Cientes das condições adversas a que os profissionais se submetem e das relações estabelecidas com as demais agentes que compõem o corpo funcional da instituição, subentende-se aqui equipe multiprofissional¹¹, usuários, gestores, etc., é necessário, além da dimensão institucional, o conhecimento de todo contexto, da totalidade, de forma a estruturar ações em conjunto que se sustentem por meio da análise do real, conjunturalmente falando, e se corporifiquem em práticas que condizem com os propósitos que sustentam a política, bem como com as atribuições que são demandadas aos profissionais que estruturam determinada equipe.

A realidade está em constante processo de transformação e deve ser analisada pelo assistente social em suas múltiplas determinações, de forma que lhe permita conhecê-la a

¹¹ Compreende-se aqui os profissionais que compõem o corpo funcional da instituição e são os responsáveis pela execução dos serviços prestados por estas.

fundo e, assim, intervir nos conflitos oriundos desses processos. Para tanto, o profissional de Serviço social deve dispor de um aparato instrumental que lhe permita intervir de forma eficaz.

Concebemos essa instrumentalidade como

(...) que, a partir de uma leitura lukacsiana da obra de Marx, constrói o debate sobre a instrumentalidade do Serviço Social, compreendendo-a em três níveis: no que diz respeito à sua funcionalidade ao projeto reformista da burguesia; no que se refere à sua peculiaridade operatória (aspecto instrumental-operativo); e como uma mediação que permite a passagem das análises universais às singulares da intervenção profissional” (GUERRA, 2000).

É possível estruturar concepções acerca da instrumentalidade no processo de trabalho do Serviço Social, através dos níveis descritos pela autora, no que tange à compreensão das dimensões características que lhe são atribuídas, no decorrer do processo histórico da profissão. A instrumentalidade descrita nos três níveis abordados possibilita uma apropriação do que se expressa enquanto requisições à profissão, e quais os subsídios utilizados pelos assistentes sociais para dar materialidade, utilizando-se de um instrumental que dê conta da sua prática.

O Serviço Social emerge enquanto profissão arraigada por um caráter interventivo, com vistas a intermediar interesses entre Capital e Trabalho. A prática profissional se orienta na lógica não só de transformar a realidade em que os sujeitos estão inseridos, como também de compreender as relações que se estabelecem no decorrer desse processo. Para tanto é necessário se debruçar sobre a dimensão da prática que lhe é atribuída, de forma a qualificar suas ações, produzindo respostas e traçando alternativas de intermediar os conflitos existentes no ambiente social. Para fazê-lo é necessário apropriar-se da prática com vistas a não se tornar mero executor, mas, sim, sistematizá-la.

“Iamamoto¹² (2004), após realizar uma análise dos desafios colocados ao Serviço Social nos dias atuais, apontou 03 dimensões que devem ser do domínio do Assistente Social: (...) Competência ético-política (...) Competência teórico-metodológica (...) Competência técnico-operativa” (IAMAMOTO apud SOUSA, p. 121-122).

¹² IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

Com relação aos desafios postos ao Serviço Social diante desse novo “olhar”, e com vistas a uma prática condizente com o que lhe é demandado, o assistente social deve estruturar suas ações ancorado em dimensões das quais deve apropriar-se continuamente, fazendo valer os preceitos éticos dispostos no código de ética profissional, amparado por um referencial teórico que lhe permita conhecer a realidade e que sustente sua prática, possibilitando a construção de ações efetivas, sendo necessário, também, apoderar-se tecnicamente dos instrumentos, que julgar pertinentes, de forma a sistematizar sua prática.

Vale salientar a importância de essas competências caminharem em conjunto, pois, isoladamente, elas não “surtirão o efeito” que se espera das requisições que passam a ser feitas ao Serviço Social.

Com vistas a qualificar suas ações, é necessário ao profissional de Serviço Social, a apreensão de um referencial crítico, mas que não se restrinja apenas a teoria. Essa apropriação deve se materializar na prática profissional através de respostas eficazes no enfrentamento das expressões da questão social. A realidade na qual os usuários estão inseridos é um campo que requer do assistente social um trabalho de investigação e de pesquisa, rompendo com as demandas imediatas (aparência), possibilitando, assim, a compreensão de suas múltiplas determinações (apreensão da essência). É somente através dessa apropriação crítica e da articulação entre as dimensões ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa que o assistente social qualificará sua prática, caso contrário, será “engolido” pelo imediatismo, caracterizando-se, assim, por ações descontínuas que não vão de encontro aos princípios contidos no código de ética profissional.

Cabe-nos então, conhecer todo esse processo onde se descortinam as competências, para a partir delas construir criticamente, dentro do espaço de atuação do Serviço Social, novas ações que, embora antenadas com esse novo discurso, preservem, em sua essência, a direção ético-política definida pela categoria para a prática do Serviço Social (SOUZA; AZEREDO, 2004, p. 51).

Para tanto, exige-se do assistente social uma postura crítica, que questione, que busque, que desenvolva uma prática capaz de dar materialidade a seu fazer, a um fazer que vá ao encontro dos princípios defendidos pela categoria na conformação de uma nova ordem societária, na emancipação dos indivíduos. Isso só será possível a partir do momento em que

o profissional fizer esse movimento amparado pela apropriação de um conhecimento da realidade que garanta efetividade a sua prática e subsidie a construção das metodologias de ação, a escolha dos instrumentais que dão “corpo” a sua intervenção. Dessa forma, “imprimir as ações uma postura política e ética pode ser um dos caminhos a serem trilhados pelos profissionais” (Ibid., p. 53).

A apropriação desse movimento do real consiste na apreensão das relações sociais, analisando a realidade em suas múltiplas dimensões, considerando suas implicações na vida da população usuária, num movimento de investigação, de contestação, de crítica da realidade, mas não uma crítica vazia e, sim, objetivando construir conhecimentos acerca dessa realidade dinâmica. Nesse sentido, o assistente social atuará de forma crítica a partir do momento em que “(...) quanto mais ele conhece seu trabalho, maior será sua capacidade de agir diante de tais demandas” (Ibid., p. 54).

O que se exige do profissional de Serviço Social não vem se materializando nos municípios. As práticas muitas vezes são “regadas” por um caráter imediato, de descontinuidade, não indo de encontro ao que a profissão prevê.

Os problemas estruturais, a má administração pública, a não utilização dos recursos de forma correta, características fortemente presentes nos municípios de pequeno porte, comprometem, sim, o trabalho do profissional, mas dá para fazer mais do que tem sido feito. A apropriação da realidade que perpassa as famílias do município deve ser estudada de forma a qualificar a prática e dar respostas mais eficazes às “demandas” apresentadas pela população usuária.

Para tanto, emerge a necessidade de um conhecimento crítico da realidade em que estão inseridos, e que lhes permita conhecer riscos, apreender seus condicionantes, analisar o contexto sem olhar exclusivamente para o problema, despertar as possibilidades e capacidades dos indivíduos. A proteção social do discurso terá materialidade a partir do momento em que houver uma aproximação dessa realidade, suspendendo a cotidianidade na busca das totalidades parciais do real, “não podemos voltar nossos esforços para a construção de práticas isoladas e particularistas, mas sim, de uma prática com sentido ao humano-genérico, universal” (Ibid., p.57). Devemos, sim, compreender as particularidades, mas levando em consideração que elas se inserem num contexto que contribui para o condicionamento da realidade num movimento singular- particular- universal.

Reconhecendo, ainda, que o enfrentamento dessa realidade se coloca como desafio profissional, sem desconsiderar que o assistente social dispõe de uma autonomia relativa. As condições objetivas em que o profissional se insere estão longe de serem as necessárias para execução de um trabalho que caminhe na perspectiva de dar materialidade aos preceitos éticos defendidos pela profissão.

Vale salientar, no entanto, que, mesmo inserido em um campo de conflitos e de contradições que corroboram por restringir uma prática qualificada, não só é possível estruturar alternativas de enfrentamento dessa realidade, mas também é possível pautar ações que caminhem na perspectiva de atender o usuário para além da demanda que nos é apresentada durante um atendimento. É necessário, portanto, compreender a realidade social na qual determinado indivíduo/família está inserido e que contribui para que este (s) se encontre (m) em situação de vulnerabilidade, e/ou destituição de seus direitos, ou se quer garantia de acesso aos mesmos.

Na perspectiva de qualificar a prática profissional, torna-se de fundamental importância construir conhecimentos acerca do território, a respeito das condições de vida das famílias que se inserem nesses espaços, compreendendo-o (o território) para além do espaço geográfico, mas, sim, como espaço vivido, habitado por esses sujeitos. Pensar o território como espaço estratégico para a aproximação da política ao modo de vida desses usuários/famílias, de forma a possibilitar uma sistematização da prática que rompa com o mero produtivismo quantitativo, que “prende” a atuação profissional às respostas imediatas, sendo sucumbida pela “teia” do pragmatismo.

Coloca-se, nesse sentido, a necessidade de o profissional pensar sua prática através de um planejamento de ações estruturais que caminhem no sentido de dar efetividade a seu fazer, não se restringindo ao atendimento das demandas imediatas. Atuando nessa perspectiva estará contribuindo para uma lógica de pauperização dos indivíduos. Deve-se, portanto, conforme já sinalizado anteriormente, haver uma problematização da realidade, buscando-se compreender os processos de desigualdade, valendo-se das possibilidades do território, de forma a buscar elementos que deem sustentação a sua prática e qualifique sua intervenção.

O assistente social deve voltar seu fazer no sentido de fortalecer a participação dos usuários, não de submetê-los aos interesses da instituição. Deve apresentar-se no espaço

institucional, enquanto apto a realizar ações no sentido de garantir acesso a informações que se materializem na perspectiva do direito.

(...) o exercício profissional envolve a ação de um sujeito que tem competência para propor, para negociar com a instituição seus projetos, defender seu campo de trabalho, suas qualificações e funções profissionais que extrapolem ações rotineiras e decifrem realidades subjacentes, revertendo-as em ações concretas de benefícios à população excluída. Suas ações vão desde a relação direta com a população até o nível de planejamento (...) (PIANA, 2009, p. 101).

O fazer profissional é perpassado por uma série de atribuições e competências, que por sua vez “(...) são orientadas e norteadas por direitos e deveres constantes no Código de Ética e na Lei de Regulamentação da Profissão (...)” (CFESS, 2011, p. 16). Tais direitos e deveres devem ser respeitados não somente pelos profissionais de Serviço Social, mas também pelas instituições onde esses profissionais atuam. Realidade muitas vezes inversa a dos municípios, onde as demandas institucionais são priorizadas. O assistente social atua na perspectiva de dar resposta ao que lhe é imposto por seus superiores. A conjuntura política a que a assistência social está sujeita segue um caminho completamente oposto ao previsto nos dispositivos legais que dão sustentação ao sistema de proteção social do qual a assistência social é integrante.

Apropriando-se criticamente da realidade e amparados pelo projeto ético-político da profissão, o profissional deve pautar suas ações para além do imediatismo, de forma que não haja um engessamento de sua prática. Faz-se necessária a apreensão contínua do movimento da realidade, possibilitando romper com a aparência, buscando compreender a essência dos fatos. Isso lhe permitirá efetivar ações mais qualificadas. Para tanto, o profissional deve alçar estratégias e instrumentais que subsidiem sua prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As categorias de análise que subsidiaram a construção deste trabalho nos fazem retomar questões que, embora bastante discutidas, merecem e necessitam ser trazidas para o campo de debate, com vistas a construir novos conhecimentos e a superar as velhas matrizes que permeiam as categorias aqui suscitadas.

Considerando o processo de rebatimento das fragilidades identificadas no cotidiano de implementação dessa política, procurou-se, aqui, delimitar questões inerentes à realidade sobre as quais se desenha a política de assistência social, retomando, portanto, o processo histórico sobre o qual a mesma se estrutura e os (re) arranjos que vêm sofrendo diante de sua dinamicidade.

É de nosso conhecimento que a assistência se estrutura articulada à caridade, permeada pela lógica da benemerência e da ajuda, cujas ações, com fortes traços caritativos se voltam a parcelas excluídas da população. Embora estas sejam características imbricadas ao surgimento da concepção da assistência social, a mesma foi superada com a institucionalização de tal política, que passa a assumir o status de política pública e a compor o sistema de proteção social, cujas ações se atrelam à perspectiva de materialização de direitos.

Com a institucionalização da assistência social, momento no qual esta passa a integrar o rol de política pública, dever do Estado e direito daqueles que dela necessitarem, inicia-se, também, um processo que busca romper com os traços com os quais emergiu, esta deixa de ser ajuda e passa a ser compreendida enquanto alternativa legal, para viabilizar direitos e construir condições mais dignas e igualitárias de vida aos cidadãos.

Ao longo do debate proposto, verificamos a aproximação de dois desdobramentos dessa lógica: da assistência social como política pública e da assistência social implementada como ajuda. Constatamos que embora as práticas assistencialistas devessem ter sido superadas, ainda se fazem fortemente presentes na realidade que nos cerca e da qual fazemos parte, as práticas conservadoras vêm se (re) organizando e se retroalimentando.

Buscando compreender esta dinâmica e seus determinantes, foram abordadas questões relacionadas à realidade brasileira no que tange as formas como se estabelecem as relações sociais e sua contribuição para o processo de vulnerabilização dos sujeitos, constatando que as

práticas conservadoras, por vezes assumida pela assistência social, corroboram para tal dinâmica e acabam por reforçá-la. Tal aspecto pode ser explicado pelo fato de que, a condição de subordinação ao qual os sujeitos usuários da política se encontram, fazem com que estes se sintam “desapropriados” da condição de cidadãos e, portanto, não se enxerguem como sujeitos de direitos. Esse desconhecimento faz com que o direito se reverta em favor, o que reforça uma lógica que já deveria ter sido superada.

A seguir, estivemos analisando questões referentes à gestão da política, salientando que, por vezes, apropria-se destas condições com vistas a “manipular” os indivíduos e a satisfazer interesses particulares que se distanciam das prerrogativas legais por ela assumidas.

Dando sequência às análises, articulamos as concepções expressas no cotidiano de materialização da política de assistência social, constatando práticas regadas de um viés conservador, de cunho assistencialista, por vezes, assumido pela política, aproximamo-nos da realidade dos municípios de pequeno porte, considerando aspectos relacionados à descentralização da política de assistência social, que passa a agir com base nos determinantes que colaboram para os arranjos locais, compreendendo a importância do território, que se desenha enquanto espaço marcado por vivências, e sobre o qual é possível analisar determinantes onde esses aspectos são evidenciados claramente.

Para efeito de análise, foram elencadas categorias que aproximam a assistência social de seu surgimento, retomando e remontando práticas fortemente vinculadas à ideologia da ajuda. As categorias aqui trabalhadas imprimem e configuram a concepção assistencialista sobre a qual se desenvolve a política, considerando como estrutura fundamental para tal processo a maneira como se desenvolvem as relações sociais, tomando a pobreza, em seu aspecto econômico e político, enquanto eixo fundamental de análise.

Diante de tal processo, a realidade brasileira é marcada por acentuadas desigualdades, reforçadas por práticas tuteladoras assumidas pela assistência social, culminando na fragmentação das ações por ela desenvolvidas, distanciando-a de seus marcos legais.

Considerando a assistência social, enquanto caminho para a materialização do direito, são suscitadas questões que perpassam a concepção do direito social enquanto prerrogativa para transformar a realidade dos sujeitos. No entanto, atribuímos a tal processo a influência dos desmandos vivenciados no cotidiano de implementação da política de assistência social, via gestores e executores da política, tomando enquanto eixo estruturante de análise os

municípios de pequeno porte, considerando que os mesmos vivenciam mais intensamente essa realidade e têm seus desdobramentos mais evidenciados no limiar de execução das ações desenvolvidas pela política, reforçando o jogo político que, por vezes, delimita as estratégias desenhadas por tal conjuntura. Destacaram-se questões que remetem à importância dos processos de descentralização e de territorialização da política de assistência social, como algo que deveria contribuir para qualificar ações, acaba por reforçar práticas regadas por um cunho claramente assistencialista.

Considerando a importância do território, enquanto campo de ação da política, aprofundaram-se concepções atreladas ao processo de territorialização vivenciado pela assistência social, considerando sua relevância para a difusão dos direitos sociais, por explicitar claramente os processos de desigualdades experimentados no tecido social onde os indivíduos se inserem e do qual são parte e expressão. Salienta-se, aqui, a perspectiva de gestão que preconiza uma maior proximidade dos indivíduos, objetivando, assim, intervir mais eficazmente sobre a realidade, em que esta se reestrutura enquanto espaço que reforça práticas assistencialistas que conduzam a política para uma direção inversa a que se propõe.

Ao se abordar essa dinâmica que pode ser considerada um passo para o processo de “refilantropização” da questão social, a forma com que a assistência social vem assumindo colabora para manutenção de uma lógica segregacionista, em que direitos são desconstruídos e saem de seu campo legal para serem expostos como favor.

Por fim, ao considerarmos tal realidade, são apresentadas as requisições feitas ao Serviço Social elencando os desafios postos a profissão no limiar de uma lógica tão distante daquela que gostaríamos de vivenciar no cotidiano da profissão. Assim, verificamos os inúmeros desafios e as possibilidades que se descortinam diante de uma prática que reconhece as dificuldades e tem de buscar alternativas de superação, solidificando os princípios que sustentam a prática profissional na construção de novos caminhos, capazes de transformar de fato a estrutura vigente, reconhecendo a assistência social como o vasto campo de atuação profissional que é, e construindo ações que preconizem sua efetivação, de forma a romper com o ranço assistencialista nela impregnado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maria Helena Elpídio. **Território, Política Social e Serviço Social. *Papel social***, Campinas, 2016, 320 p.

ALBUQUERQUE, Jose Augusto Guilhon. **Instituições e poder: a análise concreta das relações de poder nas instituições**. 2 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

ARANTES, Mariana Furtado. Descentralização da política de assistência social: apontamentos críticos. *R. Jur. Direito & Realidade*, Monte Carmelo-MG, v. 01, n. 01, p. 165-177, Jan./Jun. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1998.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Presidência da República. LOAS Anotada – Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: 2009.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Brasília, 2011.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília/DF, 2004.

BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. Questão social e direitos. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEFESS/ ABEPSS, 2009.

CFESS. **Código de Ética do Assistente Social**. Brasília/DF, 1993.

_____. (Conselho Federal de Serviço Social). **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Brasília/DF: CFESS, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência Social: direito social ou bem-estar?. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

_____, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: Uma nova forma de gestão da assistência social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. UNIC/Rio/005, janeiro de 2009. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 28 de abril de 2018.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. Petrópolis, RJ. *Vozes*, 2003.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002, Apostila.

GASPAROTTO, Geovana Prante; GROSSI, Patrícia Krieger; VIEIRA, Monique Soares. O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8153/2/evento_006%20-%20Patr%C3%ADcia%20Krieger%20Grossi.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2018.

GUERRA, Yolanda. Instrumentalidade do processo de trabalho e serviço social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 62, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capitalismo financeiro, trabalho e Questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **O IBGE**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>>. Acesso em: 15 de abril de 2018.

IBGE: 52 MILHÕES DE BRASILEIROS ESTÃO ABAIXO DA LINHA DA POBREZA. VEJA. Disponível em: <[https:// veja.abril.com.br/economia/ibge-52-milhoes-de-brasileiros-estao-abaixo-da-linha-da-pobreza/](https://veja.abril.com.br/economia/ibge-52-milhoes-de-brasileiros-estao-abaixo-da-linha-da-pobreza/)>. Acesso em: 26 de março de 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Dados relativos à pobreza e extrema pobreza. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 28 de março de 2018.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. A evolução histórica dos direitos sociais: da constituição do império à constituição cidadã. In: *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, XIII, n. 74, mar. 2010. Disponível em: <https://ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7417>. Acesso em 20 de abril de 2018.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social?. *Textos e Contextos*. Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301-308, ago./dez. 2012.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. *Serv. Soc. Rev.*, Londrina, v. 16, n. 1, p. 30-42, jul./dez. 2013.

_____, Dirce. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Cortez, 2013. 299 p.

MANCINI, Marisa Cotta; SAMPAIO, Rosana Ferreira. Quando o objeto de estudo é a literatura: estudos de revisão. *Rev. Bras. Fisioter.*, São Carlos. v. 10, n. 4, p. 1, out./dez. 2006.

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

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 320 p.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. *Sociedade em Debate*, Pelótas, 17 (2), p. 29-40, jul./dez. 2011.

MOTA, Ana Elizabete. Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do assistente social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 20, p. 694-705, out./dez. 2014.

NASCIMENTO, Paula Fonseca do; MELAZZO, Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na assistência social. *Serv. Soc. Rev.*, Londrina, v. 16, n. 1, p. 66-88, jul./dez. 2013.

NEVES, Paulo Emílio de Araújo. As políticas públicas de assistência social na reprodução da pobreza em Belém. *III Jornada internacional de políticas públicas questão social e desenvolvimento no século XXI.* São Luís – MA, p. 1-8, 28 a 30 de agosto 2007.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez, 2003. p. 224.

OLIVEIRA, Iris Maria de. Direitos, cultura de direitos e assistência social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, v. 28, n. 89, p. 5-30, 2007.

PASTOR, Márcia. Efetivação dos direitos sociais: indicações a partir da política de assistência social. *III Jornada internacional de políticas públicas.* São Luís – MA, p. 1-7, 28 a 30 de agosto 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Proteção social contemporânea: *cui prodest?*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. *Revista Katálises*. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, jul./dez. 2010.

PIANA, Maria Cristina. *A construção do perfil do assistente social no cenário educacional* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233p. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

RIBEIRO, Priscilla André. A descentralização e a territorialização nas políticas de assistência social. In: *SINAIS - Revista Eletrônica*. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.12, v.1, p. 69-84, dezembro de 2012.

SALES, Juliana Maria Araújo de; PACHÚ, Clésia Oliveira. Direitos sociais e as políticas públicas como mecanismo de efetivação. In: **Direitos Sociais: O artigo 6º da Constituição Federal e sua efetividade**. *EDUEPB*. Campina Grande-PB, p. 27-46, 2015.

SANTOS, Dijane da Silva; ZABDIELE, Márcia. Gestão de políticas sociais: intervenção do assistente social. Disponível em: <http://repositorio.unilab.edu.br:8080/jspui/bitstream/123456789/547/1/TCC_UNILAB_GEST%C3%83O%20DE%20POL%C3%84TICAS%20SOCIAIS.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

SCHMIDT, Janaina Albuquerque de Camargo. Gestão da política pública de assistência social: elementos para o debate. *V Jornada Internacional de Políticas Públicas*, São Luís do Maranhão. Agosto de 2011.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 231p.

SEMZEZEM, Priscila; ALVES, Jolinda de Moraes. Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na política de assistência social. *Serviço Social Revista*. Londrina, v. 16, n. 1, p. 143-166, jul./dez. 2013.

SILVA, Fernanda Cristina da. Assistência social e cultura política: o processo de uma política em construção. *II Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais*, p. 1-14.

SILVA, Maísa Miralva da. Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo. *Revista Katálises*. Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2015.

SILVA, Vini Rabassa da. O significado da cidadania no serviço social. *Sociedade em debate*, Pelotas, 5(2), p. 59-80, ago./1999.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. Direitos sociais e políticas públicas: a dificuldade de efetivação. *Revista de Direito*, p. 235-254, 2015.

SOUSA, Charles Toniolo de. A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p.119-132, 2008.

SOUSA, Maria Maglinalda Figueiredo de; NUNES, Ana Beatriz Lima Monteiro; *et al.* A assistência social como política pública de direito: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais. *VI jornada internacional de políticas públicas*. São Luís do Maranhão, agosto de 2013.

SOUZA, Édina E. C. Meireles de; MOURÃO, Ana Maria Arreguy; LIMA, Ana Maria Amoroso. A gestão pública da política de assistência em municípios de pequeno porte: um desafio para enfrentamento da desigualdade social. *Revista Políticas Públicas*, v. 11, p. 82-102, jul./dez. 2007.

SOUZA, Rosany Barcellos de; AZEREDO, Verônica Gonçalves. O assistente social e a ação competente: a dinâmica cotidiana. *Revista Serviço Social e Sociedade*, Cortez Editora, São Paulo, v. 80, p. 48-58, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital?. *Revista Argumentum*, Vitória, v. 8, n. 2, p. 6-15, mai./ago. 2016.

TORRES, Dorivan Maria da Silva; ABRÃO, Kênia Cristina Lopes. A gestão da política de assistência social: o tempo do SUAS. *Congresso Catarinense de Assistentes Sociais*. Florianópolis/SC, 2013.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002. 206 p.

VIUDES, Paula Fonseca do Nascimento. **A incorporação do conceito de território pela Política Pública de Assistência Social como estratégia de gestão nas áreas de abrangência dos CRAS**. 2016. 117 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). –Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2016.

_____, Paula Fonseca do Nascimento. Algumas considerações sobre a Política de Assistência Social e municípios de pequeno porte I nos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. *II congresso internacional de política social e serviço social: desafios contemporâneos*. s/a.

WÜST, Caroline; MARCANTÔNIO, Roberta. Empoderamento social local: a vital importância da democracia e da cidadania na construção de políticas públicas municipais. *XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade contemporânea*. 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014.