



SOBRE A GESTÃO TERRITORIAL DA POBREZA URBANA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: problematizando tensões e impasses da Política de Assistência Social

Leila Maria Passos de Sousa Bezerra¹

RESUMO:

Propõe-se, neste artigo, refletir acerca das tensões e impasses presentes na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil contemporâneo, tomando por referência empírica os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) situados na Região do Grande Bom Jardim em Fortaleza-Ce. Problematisa-se o papel desta política pública na gestão territorial da pobreza urbana como tendência de regulação do social, trazendo para o debate as significações e experiências de usuários de serviços sócio-assistenciais e moradores de territórios estigmatizados desta metrópole. Para tanto, adotou-se a metodologia qualitativa com uso de entrevistas e observação direta.

Palavras-chave: pobreza, política pública e assistência social.

ABSTRACT:

It is proposed in this paper, reflecting on the tensions and dilemmas present in the National Social Assistance (PNAS) in contemporary Brazil, with reference to the empirical Reference Centres for Social Assistance (CRAS) located in the Region of the Great Good Garden Fortaleza-Ce. Discusses the role that public policy in land management of urban poverty as a tendency of social regulation, bringing to debate the meanings and experiences of service users and social assistance territories stigmatized residents of this metropolis. Therefore, we adopted a qualitative methodology using interviews and direct observation.

Keywords: poverty, public policy and social welfare.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Ceará (UFC). Email: leila.passos777@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, problematizo tensões e impasses presentes na Política Nacional de Assistência Social (2004) no Brasil contemporâneo. Discuto, primeiramente, sua configuração no campo da gestão territorial da pobreza urbana nestes anos 2000, expressiva de uma tendência de “*administração das urgências*” (TELLES, 2010) de cariz focalizado e seletivo em disputa por dentro do Estado brasileiro. Em seguida, abordo criticamente os significados das imagens pré-fabricadas sobre os usuários indicadas nas categorias oficiais de *vulnerabilidade e riscos sociais* que parecem usadas para classificar, controlar e fixar um *lugar social* atribuído àqueles identificados em situação de pobreza e aos seus territórios vividos situados nas margens da cidade. De fato, é possível identificar um elemento aparentemente “inovador” e paradoxal na classificação social destes segmentos inseridos no campo sócio-assistencial do Estado brasileiro e em sua figuração em Fortaleza-Ce: a estigmatização e a desqualificação social (PAUGAN, 2005) associadas à pobreza urbana contemporânea parece hibridizar-se com um discurso estatal de suposta garantia de direitos sócio-assistenciais² e possibilidade de “*emancipação e autonomia*”³ dos usuários da política de assistência social. Para além do discurso propugnado nesta política pública, tornou-se relevante considerar nesta análise crítica a carga ídeo-cultural estigmatizante e desqualificadora possivelmente inscritas em discursos/imagens construídos em torno de quem é o “*pobre, vulnerável e/ou em riscos sociais*”, este usuário potencial da assistência social e residente em *territórios às margens da cidade* marcados por pobreza e violência urbanas.

Parece relevante, portanto, abordar as contradições e tensões enredadas nesta Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que tem adquirido centralidade nas formas contemporâneas de regulação do social e tornou-se recorrente na sociedade brasileira dos anos 2000. Neste percurso investigativo, apreender as significações e experiências dos usuários de serviço sócio-assistenciais em suas relações com esta política pública em seus territórios vividos e de operacionalização

² Segundo Carvalho (2005a e 2005b), os direitos sócio-assistenciais constituem-se em direitos sociais que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) pretende afiançar, no enfrentamento das desigualdades sociais, com vistas a materializar os princípios da igualdade, equidade e justiça social. Vinculam-se à pretensa satisfação das humanas básicas de seus usuários, incluindo e ultrapassando os mínimos sociais.

³ As noções de emancipação e autonomia presentes na PNAS (2004) não serão abordadas nesta reflexão preliminar.



do campo sócio-assistencial é indispensável. Para a consecução dos objetivos ora propostos, realizou-se pesquisas bibliográfica e documental, além de trabalho de campo junto a usuários da Política de Assistência Social, especificamente os “beneficiários” da Proteção Social Básica (PSB) operacionalizada nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) situados na região do Grande Bom Jardim, em Fortaleza-Ce. Optou-se pela pesquisa qualitativa com o uso das técnicas de entrevista semi-estruturadas e observação direta. Esta fase da pesquisa de campo ocorreu nos anos 2010 e 2011 em dois territórios considerados de vulnerabilidade social, segundo os critérios estabelecidos pela PNAS, situados nesta região fortalezense marcada por elevados indicadores de pobreza e violência urbanas.

2. TENSÕES, IMPASSES E PARADOXOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CLASSIFICAÇÃO SOCIAL E REPRODUÇÃO DO “DESVALOR DOS POBRES”

Segundo a PNAS (2004), as situações consideradas de *vulnerabilidade e riscos sociais* deverão ser definidas nos municípios segundo indicadores sociais e critérios quantitativos de identificação e mensuração de pobreza e seus variantes, com destaque para o critério **renda** como primordial na definição dos destinatários desta política pública⁴. Dois aspectos apresentam-se centrais, portanto, para a definição da vulnerabilidade social: os indicadores de pobreza associados aos da violência. Esta vulnerabilidade vem delineada em função da prevenção de riscos pessoal e social associados à violação de direitos e à fragilização ou ruptura de vínculos familiares e comunitários atribuídas a múltiplas manifestações de violência⁵.

⁴ Para definir a população vulnerável, a PNAS considera, prioritariamente, as situações de domicílio – residências com serviços de infra-estrutura inadequados; renda – famílias com renda per capita de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ salário mínimo; e situação de trabalho dos membros da família. – que dará origem à taxa de vulnerabilidade. Os dados complementares usados para construir esta taxa nas metrópoles são os indicadores de homicídios em geral, homicídios de jovens, mortalidade infantil, taxa de intensidade da pobreza (NOB/SUAS, 2005).

⁵ A situação do risco emerge na PNAS como uma face da exclusão social. Na PNAS (2004: 30), a noção de exclusão social significa “(...) um processo que pode levar a um acirramento da desigualdade e da pobreza” associado a situações socioeconômica das famílias e “(...) que induzem à violação dos direitos de seus membros ... (PNAS, 2004/; 30) e à fragilização e ruptura dos vínculos familiar e comunitário. Nesta perspectiva incluem a situação de rua, a violência doméstica (física, sexual, negligência e psicológica), o cumprimento de medidas sócio-educativa e a situação de trabalho infantil. Para definir a situação de risco, os indicadores considerados são relativos à violência



Estas noções – de vulnerabilidade e risco sociais – aparecem associadas e inter-dependentes nos discursos advindos do campo sócio-assistencial. E indicam uma dimensão polissêmica nas experiências sócio-assistenciais estatais de trabalhadores sociais em suas relações tecidas com os usuários em seus territórios estigmatizados. Sob esta classificação social produzem-se imagens passíveis de identificação da pobreza e de seus territórios com ameaças incontroláveis e imprevisíveis produtoras da sensação de *perigo iminente* (CASTEL, 2005; BAUMAN, 2001; 2006); com as violências urbana e juvenil; com as situações vinculadas às áreas de risco geográfico⁶ e aos “assentamentos humanos precários”, conforme são oficialmente definidas as favelas; e, de forma contundente, associadas ao tráfico e à criminalidade presentes nestes espaços.

Tais sentidos são imputados, via de regra, às experiências dos ditos “pobres” em seus territórios vividos. Eis aqui um dos pontos de tensão e impasse inscrito no discurso da PNAS (2004), pois, conforme lembra Wacquant (2007: 15): é preciso estar atento “(...) à capacidade que o Estado detém de traçar as demarcações sociais salientes e de produzir a realidade social por meio de seu trabalho de inculcação de categorias e de classificações eficientes”. O Estado comunica normas e molda representações coletivas e subjetivas. É nessa perspectiva que se problematiza esta classificação social dos usuários da PNAS e dos seus espaços de vida presentes no campo sócio-assistencial passível de reiterar em seus discursos e práticas o *pensamento abissal* (Santos, 2009): aquele capaz de produzir linhas cartográficas imaginárias – que se materializam via segregações nos espaços urbanos – que distinguem, hierarquizam e segregam os socialmente construídos como “*inúteis, perigosos, ininteligíveis, objetos de supressão ou esquecimento (os que ficam do lado de cá da linha)*” (SANTOS, 2009:13).

Parece viável problematizar os referentes simbólicos que tais noções mobilizam no imaginário social da sociedade brasileira dos anos 2000, mergulhada em

sexual contra crianças e adolescentes (abuso e exploração sexual) e trabalho infantil identificadas no município. (PNAS, 2004; NOB/SUAS, 2005).

⁶ Áreas de risco geográfico são definidas segundo critérios físico-geográficos, a saber: inundações, alagamento, deslizamentos e desmoronamento. Nos três bairros escolhidos – Genibaú, Granja Portugal e Bom Jardim – destaco as seguintes áreas de risco com seus respectivos quantitativos de famílias atingidas: Comunidade do Capim (407), Maranguapinho II (1.516), Canal da Moçambique (107); Maranguapinho I (990); Canal Leste (784), Mela-Mela (Novo Mundo - 205) e Pantanal do Parque Santo Amaro (188). Dados relativos a novembro de 2008 fornecidos pela Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza – Coordenadoria Municipal de Fortaleza.



experiências cotidianas de incertezas e inseguranças individual e social. Refiro-me, aqui, ao peso sócio-cultural de uma tríplice “desqualificação social” inscrita nestas nomeações contemporâneas para designar os destinatários da assistência social estatal: ser identificado como “pobre”; residir em território de vulnerabilidade social considerado “*violento, perigoso e de pobres*”, que imprime uma insígnia simbólica negativa aos seus moradores; tornar-se público preferencial desta gestão territorial da pobreza urbana. O impasse delinea-se de forma inusitada: pelo mesmo discurso de *inclusão social* e afirmação de direitos de cidadania propugnados pela PNAS (2004) – reconhecida publicamente como conquista sem precedentes no campo dos direitos sociais/sócio-assistenciais – parece reiterar-se a figura do *pobre incivil* (TELLES, 1999). Pode, mesmo, reproduzir o indivíduo classificado, submetido ao controle, vigilância e crivo institucional-estatal operacionalizado por distintos trabalhadores do social em instituições públicas situadas nos ditos “territórios de pobreza”. E, nessa lógica classificatória, pode potencializar imagens estigmatizantes e sócio-segregacionistas sobre a pobreza, os “pobres” e os *seus lugares habitados* situados, via de regra, nas margens urbanas. Reedita-se o mito de retorno das “*classes perigosas*” – que tende a associar perversamente pobreza-criminalidade e violência – e projeta sobre as margens urbanas – com destaque as favelas – imagens estigmatizantes e sócio-segregacionistas de lugares perigosos e de evitação social.

A inclusão e/ou permanência dos “pobres” no campo sócio-assistencial estatal parece passar pela remodelagem dos modos de vida destes destinatários da política de assistência social, pelo silenciamento de seus saberes em favor do saber técnico-científico ou saberes peritos, pela re-produção de sua não-existência também pelas vias classificatória e de subordinação aos critérios de *inclusão-exclusão* no campo sócio-assistencial e às normas institucionais. Em meio às formas atuais de controle estatal, parece que os destinatários da assistência social constroem suas táticas de auto-controle seja para afinar-se com as exigências e normas institucionais responsáveis pela operacionalização desta política pública, seja para resistir – silenciosamente – e escapar das malhas estatais de controle, vigilância e punição. Assim, esta forma de *gestão territorial das vulnerabilidades e dos riscos sociais* parece encarnar a tendência contemporânea de regulação social da pobreza urbana



assentada na complementaridade entre a assistencialização do social e a (re-)criminalização dos “pobres” e de seus territórios vividos.

Na profícua análise de Wacquant (2007; 2005; 2008), esta *nova-velha* regulação social dos “pobres” e dos “territórios de pobreza” configura-se em um “*novo governo da insegurança social*” capaz de aliar frágeis e focalizadas políticas sócio-assistenciais – a tendência minimalista de assistencialização do social – com o constrangimento do aparato policial e penal hiperativo do Estado em meio à *marginalidade avançada*⁷. Tal perspectiva vem tornando-se parâmetro contemporâneo para a gestão territorial da pobreza urbana também no Brasil. E parece encontrar na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) um terreno ambíguo, fértil e em disputa político-cultural, sobre o qual vem se tecendo esta tendência de ação no campo sócio-assistencial.

Nessa linha interpretativa, a possibilidade de “emancipação” (NOB/SUAS, 2005) em termos políticos e de garantias dos *mínimos sociais de sobrevivência* – numa versão minimalista de cidadania – em tensão constitutiva com a *satisfação das necessidades humanas* – numa configuração ampliada da cidadania – ambas anunciadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em termos jurídico-políticos, pode reiterar, mais uma vez, a regulação dos pobres na esfera cotidiana. Conforme analisa Santos (1994; 2000), o equilíbrio entre regulação e emancipação pretendido pelo projeto da modernidade nunca foi atingido plenamente. A identificação entre as trajetórias do capitalismo e da modernidade tem resultado no fortalecimento do pilar da regulação⁸ em detrimento do pilar da emancipação⁹, consolidada num

⁷ Constitui um novo regime de pobreza urbana presente nas sociedades avançadas capitalistas. Resultado da fragmentação do salarizado urbano, da desconexão funcional entre os bairros de rejeição (periféricos e desprezados) e a economia nacional e mundial, da estigmatização territorial e da retração das proteções anteriormente garantidas pelo Estado social. Ver WACQUANT, L. (2007).

⁸ O pilar da regulação é constituído por três princípios: do mercado, do Estado e da comunidade. Para Santos, a modernidade ocidental em seu entrecruzamento com o capitalismo potencializaram o desenvolvimento do princípio do mercado em detrimento do Estado e deste em relação à comunidade. O pilar da emancipação constitui-se de três racionalidades: cognitivo-instrumental (ciência e técnica), moral-prática (Direito moderno e Estado) e estético-expressiva (das artes e literatura). No paradigma da racionalidade ocidental dominante, a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência assumiu hegemonia sobre a moral-prática – subordinado aos seus objetivos – e desta sobre a estético-expressiva. A confluência entre modernidade e capitalismo produziu um desequilíbrio entre os dois pilares, resultando na colonização da emancipação pela regulação. Ver SANTOS, B. de S. (1994; 2000).

⁹ A situação do risco emerge na PNAS como uma face da exclusão social. Na PNAS (2004: 30), a noção de exclusão social significa “(...) um processo que pode levar a um acirramento da desigualdade e da pobreza” associado a situações socioeconômica das famílias e “(...) que induzem à violação dos direitos de seus membros ... (PNAS, 2004: 30) e à fragilização e ruptura dos vínculos familiar e comunitário. Nesta perspectiva incluem a situação de rua, a violência doméstica (física, sexual, negligência e psicológica), o cumprimento de medidas sócio-educativa e a



processo histórico contraditório, não linear e diferenciado, a considerar as particularidades das configurações das sociedades modernas.

A complexa matriz das energias emancipatórias e regulatórias vem sendo reduzida a dois grandes instrumentos de racionalização da vida coletiva: a ciência moderna e o direito estatal moderno. De um lado, o predomínio da racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica tendeu a descredenciar outras formas de saberes-cultura produzidos fora dos *cânones científicos*. Trata-se de um dos modos mais poderosos de produção da não-existência: a monocultura do saber e do rigor do saber. De outro lado, o direito estatal moderno parece ganhar vida própria: deixa de refletir a sociedade que o criou, e passa, ao contrário, a exigir que a sociedade o reflita incondicionalmente.

Ciência moderna e direito estatal moderno deixaram de refletir, diz Santos (2000), a sociedade em termos de seus sistemas e práticas de semelhanças, correspondência e identidade que sustentam a vida social. Tornaram-se “super-sujeitos” que se impõem à sociedade, a vigiam e exigem sua subordinação. O autor lança o desafio contemporâneo de olhar criticamente para esses dois instrumentos de racionalização da vida coletiva – ciência moderna e direito estatal moderno – denominados metaforicamente de “estátuas” devido a seu olhar monumental, fixo e opaco incapaz de refletir a sociedade. Lançar o olhar crítico no momento no qual estão em crise, para reinventar novos “espelhos”¹⁰ que tornem possível ultrapassar a “*crise da consciência especular*” vivenciada na atualidade.

Este autor nos traz a possibilidade analítica de empreender uma interpretação destes “espelhos” transformados em “estátuas” em sentido mais específico, considerando os objetivos deste texto e o caráter local desta reflexão preliminar, colocar em xeque as imagens dos “pobres da periferia” produzidas por este “espelho social” – no caso, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) – que parece, de fato, não comportar e nem refletir os saberes e experiências de seus

situação de trabalho infantil. Para definir a situação de risco, os indicadores considerados são relativos à violência sexual contra crianças e adolescentes (abuso e exploração sexual) e trabalho infantil identificadas no município. (PNAS, 2004; NOB/SUAS, 2005).

¹⁰ Para Santos, os “espelhos sociais” da sociedade “são conjuntos de instituições, normatividades, ideologias que estabelecem correspondências e hierarquias entre campos infinitamente vastos de práticas sociais. São essas correspondências e hierarquias que permitem reiterar identificações até o ponto de estas se transformarem em identidades. Os “espelhos sociais” são também processos sociais. E os mais importantes “espelhos” das sociedades contemporâneas são a ciência, o direito, a educação, a informação, a religião e a tradição. O que eles refletem é o que as sociedades são (SANTOS, 2008: 44).



usuários em seus em seus territórios vividos. Nessa perspectiva, é válido refletir sobre as tensões e impasses instituídos entre esta expressão do direito estatal moderno – neste caso, a política pública que se pretendia ao reconhecimento social e consagração dos direitos de cidadania dos segmentos pauperizados – e a reprodução do “*desvalor dos pobres*” como experiência cotidiana de muitos usuários desta política pública.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tentativa preliminar de interpretação de tensões e impasses presentes na Política de Assistência Social, tomo a análise de Souza (2006) sobre o “*desvalor do pobre*” na sociedade brasileira para pensar os mecanismos sócio-culturais que o (re)produzem por dentro da institucionalidade democrática. Para o autor, este fenômeno vincula-se à produção de uma “concepção do valor diferencial entre os seres humanos” e uma estrutura de hierarquia valorativa e normativa transformadas em fundamentos de práticas sociais e institucionais concretas. Afirma que, no Brasil, inexistente o princípio da “dignidade” ora traduzido em componente transclassista indispensável à configuração das sociedades modernas avançadas e suposta possibilidade da igualdade e do reconhecimento social materializarem-se para indivíduos e grupos como base da “cidadania”. Em seu lugar, predominam outros “operadores simbólicos” que autorizam uma hierarquização e classificação de pessoas como merecedoras ou não de reconhecimento e de respeito.

Neste ponto de vista, Souza destaca a criação de um “*habitus precário*” em nosso país, ou seja, esquemas avaliativos compartilhados objetivamente expressivos de um tipo de personalidade e de disposições de comportamento incapazes de atender às exigências para um indivíduo ou grupo social ser considerado *produtível e útil* em uma sociedade dita moderna. O que, supostamente, lhe garantiria o reconhecimento social independente da dimensão jurídico-política. Considera este *habitus precário* um fenômeno de massa específico de sociedades periféricas como a brasileira, passível de produzir “(...) redes invisíveis que desqualificam indivíduos e grupos



sociais precarizados como subprodutos e subcidadão, e isso, sob a forma isofismável, tanto para os privilegiados como para as vítimas da precariedade (SOUZA, 2006: 46; 48; grifo nosso).

A produção social do “desvalor do pobre” e, em sentido correlato, a naturalização das desigualdades sociais e a produção de “subcidadãos” em nossa sociedade constituem-se em fenômenos modernos. Vinculam-se ao tipo de modernização seletiva e periférica implementada neste país, em especial, relativa à eficácia de valores e instituições modernas importadas “de fora para dentro”, com destaque para o Estado e o Mercado. Considero tais pistas interessantes para pensar as condições sócio-culturais e políticas da re-produção da pobreza ou, na linguagem do autor, da *marginalidade*, para além da dimensão econômica. E reforçam a necessidade de aproximação das vivências de meus interlocutores de pesquisa na tentativa de desnaturalizar as imagens pré-fabricadas sobre o público potencial da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) implementada em Fortaleza-Ce, na especificidade de sua operacionalização nos Centros de Assistência Social (CRAS) implementados na região do Grande Bom Jardim como espaços de observação privilegiados.

Parece significativo, então, questionar a transformação da política em gestão e controle técnico-científico da sociedade presente, para pensar a dimensão regulatória da pobreza assumida pela PNAS em nome do “*direito à assistência social*” como caminho à cidadania social, à emancipação e autonomia de seus destinatários. Afinal, parece realizar-se uma metamorfose da dimensão política da pobreza – expressão-limite das desigualdades sociais e discriminações adensadas no capitalismo internacionalizado – em questões técnico-administrativas de gestão territorializada da pobreza urbana em ampla construção na vida brasileira e fortalezense dos anos 2000. No entanto, segundo lembra Rabinow (1999), esta rede de poder destinada a conhecer e controlar o comportamento da população em nome do bem-estar não consegue materializar-se inteiramente. Além dos discursos e práticas sociais de objetificações dos sujeitos, do tipo de individualização/subjetivação produzidas pelo Estado e sua malha institucional, há as possíveis resistências, re-significações, afrontamentos e desautorizações deste poder expressivas da multivocalidade, polissemia e pluralidades das experiências dos sujeitos sociais para



além da lógica classificatória estatal. Eis um outro desafio em aberto a ser enfrentado pela *escavação arqueológica* (SANTOS, 2000) que o trabalho de campo poderá proporcionar a partir dos próprios arranjos dos “pobres da periferia”, de seus discursos e práticas apreendidos nos contextos de experiências nos quais adquirem sentidos (MAGNANI, 2008).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEN, G. . Estado de exceção. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004b.
- FELTRAN, G. de F. Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo: Editora Unesp: CEM: Cebrap, 2011.
- KOGA, D. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.
- KOWARICK, L. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Ed. 34, 2009.
- LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.
- SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Orgs.). Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. In: Epistemologias do Sul. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2009.
- TELLES, V. . A cidade nas fronteiras do ilegal e ilegal. Belo horizonte, MG: Argvmentvm, 2010.
- WACQUANT, L. Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada. Trad. João Roberto Martins Filho. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.