



A UNIVERSALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA AMERICA LATINA - notas críticas
a partir da análise da proteção básica do SUAS em Santa Catarina

Beatriz Augusto de Paiva¹

Dilceane Carraro²

Filipe Wingenter Rodrigues³

Mirella Rocha⁴

PROPOSTA DA MESA TEMÁTICA COORDENADA

Atendendo a convocatória dos organizadores da JOINPP, esta proposta de Mesa Coordenada é fruto do debate que partilhamos no Grupo de Estudos e Pesquisas Trabalho e Política Social na America Latina, inscrito no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq e vinculado ao Instituto de Estudos Latino-Americanos - IELA da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, espaço onde desde 2004 estudamos as categorias teóricas que explicam o panorama das políticas sociais no continente.

Em nossa hipótese temos dito que a análise das políticas sociais na realidade latino-americana impõe uma mirada crítica, dedicada ao deciframento das contradições fundamentais que afetam a lógica de produção e de reprodução social e, neste diapasão, a constituição do campo dos direitos e das garantias destinadas às classes trabalhadoras.

¹ Doutora em Serviço Social. Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho e Política Social na América Latina, vinculado ao IELA/UFSC

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho e Política Social na América Latina vinculada ao Instituto de Estudos Latino-Americanos - IELA/UFSC, dilceanec@gmail.com.

³ Mestrando em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisador do Grupo de Pesquisa Trabalho e Políticas Sociais na América Latina, junto ao Instituto de Estudos Latino-americanos (IELA/UFSC), fw_rodrigues@yahoo.com.br.

⁴ Doutoranda da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS/UFRJ). Pesquisadora no Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho e Política Social na América Latina, vinculado ao Instituto de Estudos Latino-Americanos – IELA/UFSC. mirellafr@gmail.com



O observatório é o Brasil, mas distendido aos demais países latino-americanos, neste propósito maior que é o de recompor as similitudes e as singularidades das experiências de luta em torno do excedente econômico, no território singular da política pública de assistência social.

Para a proposta de Mesa Coordenada em questão, trazemos as análises desenvolvidas particularmente em torno desse campo, do direito sócio-assistencial, especialmente a partir dos resultados de um grande projeto de pesquisa desenvolvido ao longo de 2011 e cujos dados embasaram novas análises, sobre as quais seguimos trabalhando em nova etapa analítica e de socialização até o final de 2013¹.

Nosso objetivo foi investigar o direito sócio-assistencial em Santa Catarina, com uma aproximação precisa, embora bastante ampla: coube-nos tentar reconstruir e interpretar o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, privilegiando a sua tradução concreta nesse estado do sul do país. Deste ambicioso intento, alcançamos um produto valioso, com traços ora nítidos ora imprecisos. Tratamos, pois de buscar um ângulo original e expressivo, que permitisse a persecução detalhada de uma dimensão do SUAS em particular, dados os limites temporais que dispúnhamos. Sendo assim, investigamos *o desenho da proteção socioassistencial básica*, constituída de forma privilegiada por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, organizado nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, de maneira a atentar sobre as novas modalidades de organização e atendimento da assistência social nos municípios, prevista na política nacional de assistência social – PNAS/2004 e na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742/93 alterada pela Lei 12435/11).

¹ O Projeto de pesquisa “O SUAS em Santa Catarina: o processo de implantação da Proteção Social Básica em perspectiva”, financiado pelo Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq 36/2010, foi aprovado pelo Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos (CEP/UFSC). A pesquisa reúne docentes, pesquisadores do CNPq, alunos da pós-graduação e da graduação, vinculados ao **Grupo de Pesquisa Trabalho e Políticas Sociais na América Latina**, junto ao **Instituto de Estudos Latino-americanos (IELA/UFSC)** e ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Na medida em que este artigo se vale de parte dos resultados encaminhados ao CNPq, é preciso denominar a colaboração de outros pesquisadores: Renata Nunes, Eliete Vaz, Carla Bressan, Liliâne Moser e Kathiúça Bertolo. Contribuíram no processo de coleta e organização dos dados, os estudantes da graduação: Bruna R. Cordova, Daniele C. Pereira, Jonathan H. S. Jaumont, Iohanna Roeder, e os colaboradores: Leopoldo Nogueira e Silva, Juciara R. Cordeiro, Gabriela Vicente e Monique Teixeira.



Esta pesquisa possui um mérito. Ela traz a perspectiva dos sujeitos¹ que cotidianamente vivem a construção da proteção socioassistencial básica, traduzindo em ações concretas e expectativas à proposta do movimento político de luta pelo direito à assistência social. Nesse diapasão, o estudo que ora apresentamos possui protagonistas: são os trabalhadores/coordenadores dos CRAS e a população atendida, conforme a amostra estratificada. Dentre os valiosos conhecimentos gerados, tivemos oportunidade de conhecer melhor estes sujeitos, especificamente indagando questões ligadas ao contexto social que cada um deles desempenha no âmbito do SUAS.

Desta forma, a metodologia está alicerçada numa abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter exploratório e potencialmente avaliativo, que visa recuperar, organizar e decifrar as diferentes dimensões e relações estabelecidas entre as principais mediações institucionais e os sujeitos envolvidos na realização da proteção socioassistencial básica no âmbito do SUAS no estado catarinense. Assim, construímos a combinação de dois planos investigativos: pesquisa no sistema de informações institucionais e entrevista com os sujeitos do SUAS. Para a constituição do campo de análise lançou-se mão de amostra não probabilística, onde selecionamos 23 municípios nas diferentes regiões do estado² para entrevistar coordenadores/trabalhadores e sujeitos de direitos dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). A saída a campo para a escuta qualificada se deu em abril, maio e junho de 2011, e alimentou a principal fonte empírica desse estudo, num total de 135 entrevistas, observando a legislação que regula a ética na pesquisa com seres humanos. Com o intuito de orientar o diálogo, conforme a perspectiva de cada um desses sujeitos, elaboramos dois roteiros de entrevista semi-estruturada, com conteúdos característicos de acordo com a categoria de entrevistados (trabalhadores/coordenadores do CRAS e sujeitos de direitos dos equipamentos de proteção sócio-assistencial básica). O instrumental foi organizado a

¹ Registramos aqui nosso agradecimento aos sujeitos da pesquisa, que generosamente enriqueceram com suas experiências o nosso estudo.

² O estado de Santa Catarina é subdividido em regiões geográficas denominada de mesorregiões e microrregiões. Para fins desta pesquisa utilizamos como referência as mesorregiões que compreendem grandes regiões do estado unidas por laços geográficos, demográficos e culturais. Compõe as seis mesorregiões: a Região da Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Sul Catarinense, Região Serrana, Norte Catarinense e Região do Vale do Itajaí.



partir de blocos de assuntos e trouxe uma combinação de perguntas abertas e fechadas. Tais entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo seu conteúdo posteriormente sistematizado, de modo que fosse possível proceder à análise e à interpretação das informações coletadas.

A cartografia metodológica buscou para análise dos dados primária referências na perspectiva crítico-dialético, buscando nexos entre as contradições da realidade descoberta e os condutos totalizadores de suas determinações, privilegiando o diálogo com a literatura especializada. A perspectiva eleita pretendeu assegurar tanto a reconstrução do processo real em curso, como também da capacidade de explicação de seus elementos constitutivos antinômicos, numa interpretação dos dados enriquecedora e fiel ao contexto dinâmico da realidade do SUAS em Santa Catarina.

Com o propósito de socializar parte dos resultados da pesquisa apresentamos essa proposta que visa contribuir ao debate técnico e político acerca do processo de construção e acesso ao direito socioassistencial na América Latina.

Conteúdos específicos:

POLÍTICA SOCIAL DESDE A AMÉRICA LATINA: UMA SÍNTESE CONTEMPORÂNEA

Beatriz Paiva - O tema de fundo - *trabalho e políticas sociais* - será reatualizado em suas determinações históricas que se afirmam no século XXI, com uma mirada desde o serviço social (como área de conhecimento das ciências sociais aplicadas), cujos contornos estão obrigatoriamente nucleados pela *questão social*, suas expressões fenomênicas, mas sobretudo pelos seus determinantes fundamentais na América Latina: a *dependência* e a *superexploração do trabalho*. A análise buscará retomar o debate categorial teórico, tendo em vista referenciar as políticas sociais e particularmente a política de assistência social, a partir das determinações estruturais e históricas imprescindíveis a compreensão dos direitos sociais no continente moreno, como dizia Darcy Ribeiro.

O SUAS EM SANTA CATARINA: CARTOGRAFIA METODOLÓGICA E SUJEITOS DA PESQUISA



Filipe Wingenter Rodrigues - Desde a construção do campo empírico da pesquisa, bem como a priorização do estado de Santa Catarina num estudo inédito com esta envergadura, muitos elementos de análise foram buscados, permitindo a composição ampla de informações relevantes para acentuar os objetivos da investigação. Partindo das questões específicas abordadas nas entrevistas, buscamos cotejá-las com dados oficiais, especialmente objetivando subsidiar nossa análise e também completar ou refutar as conclusões encontradas, tendo em vista podermos dimensionar com maior precisão os referenciais da proteção socioassistencial básica nos municípios catarinense, desde o belo observatório propiciado pelo diálogo com os sujeitos dos CRAS integrantes de nossa amostragem. Nessa comunicação, buscamos expor a cartografia metodológica e o contexto empírico da pesquisa, apresentando a metodologia e fazendo a análise dos sujeitos.

A dialética da apreensão x tradução dos conceitos-chave da PNAS na oferta dos serviços da proteção socioassistencial básica nos CRAS pesquisados.

Mirella Rocha - Aqui nos deteremos ao aprofundamento de um dos pontos que compreende nosso universo de análise, cujo tema diz respeito à concepção e aos desafios à materialização dos conceitos-chaves da PNAS por parte de trabalhadores e sujeitos de direitos do SUAS. Dessa forma, a partir das narrativas dos entrevistados buscamos encontrar elementos explicativos quanto os conceitos-chave na *construção do acesso ao direito socioassistencial*, baseados no edifício categorial do SUAS: (a) matricialidade sociofamiliar; (b) território; (c) participação popular. A eleição destes três conceitos-chaves atende a duas ordens de justificativas, inicialmente porque portam maior densidade teórico-metodológica para a organização da proposta de proteção básica propugnadas, mas especialmente porque expressam com maior nitidez a contraditoriedade que perpassa o edifício categorial do SUAS.

Acesso ao direito, fluxo dos serviços e resolutividade da proteção socioassistencial básica em Santa Catarina: Análise crítica.



Dilceane Carraro - Analisamos neste item as narrativas representativas da diversidade das respostas, obtidas em perguntas dirigidas aos sujeitos da pesquisa, que visavam obter informações avaliativas sobre a proteção socioassistencial básica. Sinteticamente podemos relacionar algumas das variadas formas de organização dos serviços, apresentando ainda as apreciações intuitivas de cada sujeito e nossas análises. Sendo assim, abordamos com maior incidência as atividades de (1) lazer/brinquedoteca; (2) grupo de idosos; (3) benefícios; (4) grupos e atendimentos individuais com o enfoque na família desde a abordagem psicossocial; (5) cursos de capacitação. Cabe registrar que todos os serviços estão relacionados ao PAIF, na medida em que correspondem a decisões técnicas e políticas sobre o melhor arranjo a ser organizado no processamento do direito socioassistencial em sua dimensão protetiva básica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n 8.742 de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**, alterada pela Lei 12.435/2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm> Acesso em 07 mar. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 004.

COUTO, Berenice Rojas et al (Org). **O Sistema Único de Assistência Social**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini; organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.



PAIVA, Beatriz Augusto de. Trabalhadores do SUAS: qual agenda construir?. In: PIZZATO, L. & PAULA, R.. (Org.). **Cadernos de Textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores**. 1a. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011, v. 01, p. 13-22.

PAIVA, Beatriz Augusto de et al. **O suas em Santa Catarina: O desenho da proteção socioassistencial básica em perspectiva**. Relatório Final de Pesquisa. CNPq; UFSC/IELA. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

Notas.

(1) O Projeto de pesquisa “*O suas em Santa Catarina: o processo de implantação da Proteção Social Básica em perspectiva*”, financiado pelo Edital mct/mds-sagi/cnpq 36/2010, foi aprovado pelo Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos (cep/ufsc). A pesquisa reúne docentes, pesquisadores do cnpq, alunos da pós-graduação e da graduação, vinculados ao **Grupo de Pesquisa Trabalho e Políticas Sociais na América Latina**, junto ao **Instituto de Estudos Latino-americanos** (iela/ufsc) e ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (ufsc). Na media em que esta Mesa se vale de parte dos resultados encaminhados ao CNPq, é preciso denominar a colaboração de outros pesquisadores: Renata Nunes, Eliete Vaz, Carla Bressan, Liliane Moser e Kathiúça Bertolo. Contribuíram no processo de coleta e organização dos dados, os estudantes da graduação: Bruna R. Cordova, Daniele C. Pereira, Jonathan H. S. Jaumont, Iohanna Roeder, e os colaboradores: Leopoldo Nogueira e Silva, Juciara R. Cordeiro, Gabriela Vicente e Monique Teixeira.

(2) Registramos aqui nosso agradecimento aos sujeitos da pesquisa, que generosamente enriqueceram com suas experiências o nosso estudo.

(3) O estado de Santa Catarina é subdividido em regiões geográficas denominada de mesorregiões e microrregiões. Para fins desta pesquisa utilizamos como referência as



mesorregiões que compreendem grandes regiões do estado unidas por laços geográficos, demográficos e culturais. Compõe as seis mesorregiões: a Região da Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Sul Catarinense, Região Serrana, Norte Catarinense e Região do Vale do Itajaí.



SUPEREXPLORAÇÃO DO TRABALHO, POLÍTICA SOCIAL E NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA

Beatriz Augusto de Paiva ¹

RESUMO: Este estudo consiste numa síntese teórica, parametrizada pela *latinoamericanização* da análise das políticas sociais. Detém-se sobre o caminho da construção de direitos em nossa configuração política e econômica, cujas debilidade e precariedade – conforme hipótese orientadora - correspondem tanto à versão neoliberal imprimida à dinâmica sociopolítica dos países do continente, mas sobretudo e contraditoriamente à um formato estruturalmente precarizado, dada o caráter central da *superexploração* da força de trabalho, que explica a forma como o capitalismo se reproduz nas economias dependentes.

PALAVRAS-CHAVE: políticas sociais, capitalismo dependente, América Latina

ABSTRACT: This study consists of a theoretical synthesis, with a focus on Latin American perspective of the analysis of social policies. Discusses the way of building rights in our political and economic setting, whose weakness and precariousness - as guiding hypothesis - correspond not only to the printed version of neoliberal sociopolitical dynamics of the continent, but especially and paradoxically to a format structurally precarious given the centrality of exploitation of the workforce, which explains how capitalism reproduces in dependent economies.

KEYWORDS: social policies, dependent capitalism, Latin America

¹ Doutora Universidade de Santa Catarina- UFSC. E-mail: beapaiva@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

Esta comunicação é fruto da produção em pesquisa sobre política social e trabalho na América Latina que desenvolvemos desde 2004 junto ao INSTITUTO DE ESTUDOS LATINO AMERICANOS IELA/UFSC¹. Desde então vimos insistindo que a análise das políticas sociais na realidade latino-americana impõe uma mirada crítica anti-eurocêntrica, dedicada ao deciframento das contradições fundamentais que afetam a lógica de produção e de reprodução social e, neste diapasão, a constituição do campo dos direitos e das garantias destinadas às classes trabalhadoras.

A reflexão que ora sistematizamos se detém sobre o caminho da construção de direitos em nossa configuração política e econômica. **Em nossa hipótese a debilidade e precariedade dos direitos sociais correspondem tanto à versão neoliberal imprimida à dinâmica sociopolítica dos países do continente, mas sobretudo e contraditoriamente à um formato estruturalmente precarizado, dada o caráter central da *superexploração* da força de trabalho, que explica a forma como o capitalismo se reproduz nas economias dependentes.**

Esperamos este esforço de síntese teórica, parametrizada pela *latinoamericanização* da análise, possa produzir inquietações férteis aos leitores e pesquisadores, interessados neste tema que tão diretamente afeta as lutas sociais os direitos dos trabalhadores em nosso continente.

2 POLÍTICAS SOCIAIS E A SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO: PARTICULARIDADE LATINO-AMERICANA

A clássica concepção socialdemocrata de política social como subsistema protetivo complementar à relação salarial, que responde simultaneamente também às funções afetas às medidas de *contratendência* à *queda da taxa de lucro*, não alcançam todas as principais mediações e determinações que constroem as estruturas estatais latino-americanas e que sobredeterminam as políticas sociais da região.

¹ Atualmente, o Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho e Política Social na América Latina, registrado no CNPq, integra o Instituto e o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC.



É preciso, assim, atentar para dois vetores principais que condicionam especialmente a organização das medidas de política social nas sociedades periféricas. A primeira é que diferentemente da composição negociada e politicamente preventiva frente à então *ameaça comunista*, que desenhou o forte processo de proteção e de regulamentação da força de trabalho típica dos países europeus centrais, no ciclo glorioso do capitalismo monopolista - do pós guerra até a década de 1970 -, reconhecido como *Welfare State*, na América Latina a expansão das garantias e direitos sociais somente, e em última instância, são reconhecidas pela intensa e demorada luta política dos trabalhadores. Ou seja, a concreta e mais abrangente intervenção estatal por meio de políticas sociais se deu apenas quando se evidenciaram inevitáveis e imprescindíveis.

Em todo o continente a história se repete.

Coutinho (1997) a propósito das conquistas da democracia enquanto afirmação da soberania popular, mesmo que coibida, como o direito ao voto e à organização política, nos diferentes ciclos de resistência aos períodos autoritários, observa: “Seria não somente um equívoco, mas também uma injustiça contra os trabalhadores, atribuir à burguesia algo que foi conquistado contra ela” (COUTINHO, 1997, p, 154). O reconhecimento do potencial político da luta dos trabalhadores é portanto um registro teórico valioso. Mas também a compreensão da natureza dos seus influxos. Couto (2006) é perspicaz na sua análise:

No curso do esgotamento dos governos militares, foi enunciada e promulgada a Constituição de 1988, produto de um processo de disputas democráticas com participação popular, que gestou um texto constitucional ambíguo, extremamente avançado do ponto de vista conceitual, mas restritivo do ponto de vista da ordem econômica, que manteve os princípios já enunciados nos outros textos constitucionais. O avanço central no texto constitucional está alicerçado no deslocamento do campo particular para a universalização dos direitos, não mais centrados nos méritos mas nas necessidades sociais. (COUTO, 2006, p. 186).

Malgrado o notório processo de mobilização e de luta que marcaram os anos derradeiros da Ditadura Militar, no Brasil, muitas *idas e vindas* afetaram o marco regulatório dos direitos sociais estabelecido em 1988, com uma intensidade



desproposital nas *vindas*. Desde que foi promulgada, a regulamentação da Constituição Federal se caracterizou por retrocessos e perdas, em termos do processo de estruturação do sistema de direitos universais para a população. O processo de democratização que pôs fim à ditadura militar e que construiu a Constituição Federal de 1988 parece ter se esgotado, ou pelo menos sofrido uma grande inflexão, sob os auspícios das reformas neoliberais dos anos 1990. Impostas na condição de inevitabilidade política, tal retórica é instauradora de uma ordem mágica, que inflige, como solução única, eterna, irrevogável, o dogma da auto-regulação da economia de mercado. Tudo que pode interferir neste poder, que só existe se for absoluto, deve ser abolido, desconstruído, reformado. Contra essa ideologia, Coutinho (2000) afirma:

Ora, como Marx sabia muito bem, o efeito último da ação de um mercado desregulamentado é a 'anarquia'. Isto significa que - se a sociedade brasileira não for capaz de resistir, impedindo a continuidade das políticas neoliberais implementadas pelo atual governo - estaremos brevemente entregues (para usar livremente uma expressão de Wanderley Guilherme dos Santos) à mão invisível do caos (COUTINHO, 2000, p.124).

Em nossa perspectiva, a intervenção estatal na América Latina, por meio de políticas sociais, se organiza e se expande em contradição ao fundamento da regulação capitalista na sua versão dependente, portanto, em franca oposição aos interesses e prospecções das classes dominantes. Fernandes (2006), ao recortar a natureza e etapas do desenvolvimento capitalista para pensar a revolução burguesa no Brasil, é contundente:

Isso quer dizer que o desenvolvimento capitalista sempre foi percebido e dinamizado socialmente, pelos estamentos ou pelas classes dominantes, segundo comportamentos coletivos tão egoísticos e particularistas, que ele se tornou compatível com (quando não exigiu) a continuidade da dominação imperialista externa; a permanente exclusão (total ou parcial) do grosso da população não-possuidora do mercado e dos meios de produção especificamente capitalistas; e dinamismos socioeconômicos débeis e oscilantes, aparentemente insuficientes para alimentar a universalização efetiva (e não apenas legal) do trabalho livre, a integração nacional do mercado interno e do sistema de produção em bases genuinamente capitalistas, e a industrialização autônoma.



Desse ângulo, dependência e subdesenvolvimento não foram somente 'impostos de fora para dentro'. Ambos fazem parte de uma estratégia, repetida sob várias circunstâncias no decorrer da evolução externa e interna do capitalismo, pela qual os estamentos e as classes dominantes dimensionaram o desenvolvimento capitalista que pretendiam, construindo por suas mãos, por assim dizer, o capitalismo dependente como realidade econômica humana. (FERNANDES, 2006, p. 262).

A natureza da dominação burguesa em sua associação ao capital imperialista reconhece a importância estratégica do Estado, *extraordinária*, segundo Fernandes (2006, p.311), “quer para o desenvolvimento capitalista na periferia, quer para um tipo de dominação burguesa que se singulariza pela institucionalização política da autodefesa de classe”. Apropriar-se de riqueza em volumes vultuosos, superexplorar a força de trabalho, dividir a mais-valia e dominar sem conflito social explosivo, além de *patrimonizar* o Estado, tal é o mix de combinações que sustentam a o poder no capitalismo dependente brasileiro, não sem antes subjugar-se ao imperialismo. Marini (1999) retrata a processualidade econômica que entorpece a soberania na região.

A diferença do que acontece nos países capitalistas centrais, onde a atividade econômica está sujeita à relação existente entre as taxas internas de mais-valia e de investimento, nos países dependentes o mecanismo econômico básico deriva da relação exportação-importação: ainda que se obtenha no interior da economia, a mais-valia se realiza na esfera do mercado externo mediante a atividade de exportação, e se traduz em receitas que se aplicam, em sua maior parte, em importações. A diferença entre o valor da exportação e das importações, isto é, o excedente aplicável, sofre, pois, a ação direta de fatores externos à economia nacional. (MARINI, 1999, p. 115).

A debilidade dos mecanismos de manejo do excedente produzido pelas forças de trabalho nativas nos países periféricos, vez que são submetidos relação exportação-importação, próprias das economias dependentes, faz com que a mais-valia produzida no interior da economia do sul se realize parcialmente (em razões diferenciadas) na esfera do mercado externo, uma vez que é a atividade de exportação - em geral de produtos primários – que verticaliza a economia.



As lições do presente atualizam a análise de Marini e de Frank¹.

Filgueiras e Gonçalves (2007), analisando o desempenho favorável das contas externas brasileiras no período do Governo Lula, demonstram que o crescimento das exportações, alavancadas pelo aquecimento geral do comércio mundial, particularmente no setor de commodities, que respondem pela maior competitividade internacional das exportações brasileiras, baseiam-se em produtos que são intensivos em recursos naturais e caracterizam o que os autores chamam de “especialização retrógrada”, isto é, a participação crescente de bens primários no valor (e não apenas no volume) das exportações. A riqueza mal produzida aqui, não poderia deixar de ser mal distribuída, pois a mesma dinâmica da luta de classes que comanda estas opções impopulares e antinacionalistas de condenação do país à periferia do capitalismo, aprisiona sua população à periferia da democracia, com insipientes estruturas de política social, permanentemente ameaçadas pela privatização e desmonte, como no caso das propostas de desoneração da contribuição previdenciária para o capital (empregador) e de desvinculação de fontes de financiamento, defendidas no âmbito da reforma tributária em debate.

A segunda consequência é determinada pela superexploração da força de trabalho e sua generalização.

Vale lembrar que para além do proletariado fabril-industrial, empregado em linhas de produção *toyotistas*, a classe trabalhadora latino-americana está majoritariamente submetida ao trabalho arcaico e pesado no campo e nas cidades, com forte terceirização no setor industrial e de serviços, com alto grau de trabalho informal, sem as garantias próprias do sistema de previdência social, além de trabalhadores sazonais, que migram de acordo com o cultivo ou a estação. Deve-se levar em conta que todos esses são submetidos a um nível intenso de precarização, com condições de trabalho subumanas e sem garantias trabalhistas, assim, é evidente que *os longos anos de trabalho nem mesmo libertam-na da ansiedade pelo dia seguinte*². Ademais, cabe salientar a existência de um grande contingente de

¹ Merece uma cuidadosa prospecção as análises de Gunder Frank sobre a dinâmica do “desenvolvimento do subdesenvolvimento” tão bem caracterizado em suas obras. Cf. FRANK, Gunder, (1973).

² Grifo referente à analogia a análise de Mello (1998 *apud* YAZBEK 1993).



trabalhadores desempregados que reforçam a manutenção do sistema baseado na superexploração da força de trabalho na região.

A cada crise sistêmica fica mais explícita o saque à parcelas do excedente que deveria ser destinado ao financiamento redistributivo das políticas sociais - com base nos direitos conquistados -, para cumprir salvaguardas maiores do capital, agora crescentemente financeirizado e mais instável. Se os direitos são precarizados - com cortes nas políticas sociais, em razão dos socorros frequentes às crises crônicas do capital, a regulação da força de trabalho nos países centrais e sobretudo para a classe trabalhadora latino-americana já incorpora de forma estrutural a precarização dos direitos como a estratégia de dominação no Século XXI. Valencia (2009) assim analisa:

Na década de 1970, a tese da superexploração do trabalho descrevia a realidade da reprodução capitalista dependente. Longe de se tornar ultrapassada, esta tese ganha ainda mais vigência com a dinâmica da globalização e do padrão capitalista neoliberal, caracterizado pelo fato de que o novo 'modelo de crescimento' depende cada vez mais da dinâmica das exportações, em particular dos bens industrializados, em detrimento do desenvolvimento dos mercados internos de consumo e trabalho. (VALENCIA, 2009, p. 127).

A necessidade do que se denominou estabilização da economia colocou na ordem do dia a proposta de ajuste estrutural para as economias periféricas, considerando a importância dessas *reformas* para a internacionalização dos mercados. Nesse sentido, os organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial - BM e o Fundo Monetário Internacional - FMI, delimitaram planos e programas direcionados aos países periféricos com o objetivo de 'conter a crise e caminhar rumo ao crescimento econômico novamente'.

Sendo assim, é possível determinar a origem das propostas de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza que eclodiram no continente durante a década de 1990, sobretudo. Considerando que o continente latino-americano nunca teve uma proteção social universal, podemos localizar que foi ao aderir esse conjunto de propostas que direcionavam para as medidas de redução da pobreza o momento



crucial da opção pela focalização das políticas sociais, em especial dos programas socioassistenciais de transferência de renda.

É assim que tais “medidas de combate à pobreza” ganharam notoriedade no escopo das políticas socioassistenciais nos países do continente nas últimas décadas. No âmbito da *área social* das reformas estruturais – componentes dos programas de ajuste – preconizava-se um novo modelo de administração do Estado e de execução dos serviços sociais públicos, sendo que coube a tais medidas a tarefa de combater a pobreza – cada vez mais expressiva na América Latina, em linha ascendente desde a década de 1960 – sem, no entanto, comprometer o processo de ajuste.

A partir dessas determinações, os Estados nacionais foram induzidos a diminuir bruscamente o gasto social, devendo priorizar a eficiência do gasto, concentrando os investimentos em políticas focalizadas e transferindo a execução para a sociedade civil e o mercado. Desse modo, administrar a pobreza com custo mínimo e em âmbito micro social passou a fazer parte da agenda pública no continente latino-americano, de modo que nessa conjuntura pode-se observar a grande proliferação das instituições privadas no âmbito do denominado “terceiro setor”, as Organizações Não-Governamentais – ONG’s, que começaram a acessar dinheiro público e passaram a ter acesso a linhas de créditos internacionais para desenvolver projetos e ações relacionadas ao supracitado objetivo de diminuição da pobreza.

No campo social, na maioria dos países da região, as contra-reformas que compõe o programa de ajuste incluem principalmente as políticas de educação, saúde e previdência social, que sofrem cortes orçamentários e tem boa parte dos seus recursos capturados pela iniciativa privada, a partir da lógica de mercadorização dos direitos e de lucratividade das políticas sociais. Nesse sentido, houve um crescimento substancial na América Latina, na década de 1990, das instituições de ensino privadas, tanto escolas de ensino fundamental e médio como a propagação das universidades e faculdades privadas; já no âmbito da saúde, os planos de saúde tiveram grande ascensão durante essa década, assim como os planos previdenciários privados através dos fundos de pensão. Tais tendências privatizadoras seguem atuando de maneira contraditória nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.



É evidente, portanto, que o comprometido vínculo de dependência dos países periféricos aos países centrais não permite autonomia nas decisões econômica e social diante dos ajustes estabelecidos por aquelas nações frente à dinâmica da economia mundial. O que se percebe é que as reformas estruturais, para além de ser um programa criado e imposto pelos países centrais às economias dependentes, mereceram uma automática adoção facilmente compatibilizada com a prévia estrutura de dominação existente, sobretudo bastante funcional à engrenagem política da dependência, que sustenta a aliança externa desses países.

Por outro lado, recuperando o pressuposto da política social como produto e meio mesmos da luta de classes e a constatação de que é parte do processo de disputa do excedente convertido em receitas públicas, nem sempre permite evidenciar que seu financiamento advém da tributação direta e indireta do consumo de massa e da renda do trabalho, principalmente, e, apenas de forma cosmética, do patrimônio, dos rendimentos financeiros e do lucro apropriado.

Pelo impacto dos impostos recolhidos através da atividade da comercialização de mercadorias, ou seja, os incidentes sobre o consumo, fica clara sua alta relevância diante dos demais, pois representam quase 50 % de todos os tributos arrecadados. Sendo assim, sobre eles repousa uma das mais contraditórias características: seu caráter regressivo. Esta regressividade decorre do fato de que quanto menos ganha o contribuinte mais proporcionalmente ele paga em impostos em relação à totalidade da sua renda, pois tudo que recebe é gasto no consumo de gêneros de primeira necessidade, os quais ainda não possuem alíquotas reduzidas e protegidas para redução dos preços dos produtos essenciais ao consumidor. Tal iniquidade, não encontra prioridade na pauta de revisão da estrutura fiscal do governo, no que insiste na errônea estratégia de desoneração das contribuições na folha de salário, a favorecer diretamente o empresariado, em detrimento do princípio da solidariedade que deve comandar a estrutura de direitos sociais no nosso país.

Além deste desenho particularista, as políticas sociais são intencional e crescentemente subfinanciadas. Esta é certamente outra contradição que demarca a singularidade do capitalismo dependente. Há um deslocamento crescente da renda



dos trabalhadores, extraída por meio do pagamento dos tributos, para mecanismos voltados à acumulação, sobretudo, em decorrência dos compromissos com a dívida pública dos países latino-americanos. Rosa Luxemburg (1985), no seu belo livro a “Acumulação do Capital”, publicado em 1921, já havia demonstrado como no Imperialismo os empréstimos externos e o conseqüente endividamento das nações desempenham um papel extraordinário na dinâmica de acumulação mundial:

O que existe de contraditório na fase imperialista se revela claramente nas oposições características do moderno sistema de empréstimos externos. Eles são imprescindíveis para a emancipação das nações capitalistas recém-formadas e, ao mesmo tempo, constituem para as velhas nações capitalistas o meio mais seguro de tutelar os novos Estados, de exercer o controle sobre as finanças e pressão sobre sua política externa, alfandegária e comercial. Os empréstimos são um meio extraordinário para abrir novas áreas de investimento para o capital acumulado dos países antigos e para criar-lhes, ao mesmo tempo, novos concorrentes; são o meio de ampliar, no geral, o raio de ação do capital e de reduzi-lo concomitantemente. (LUXEMBURG, p. 288, 1985).

Como já sabemos, no atual ciclo de dependência, o endividamento público adquire uma dimensão central no âmbito da dominação burguesa junto ao Estado latino-americano, intensificando a captura dos governos aos interesses da aristocracia financeira, que, a partir dos problemas da acumulação, tiveram a capacidade de avançar ainda mais na transformação da profunda crise do capital em responsabilidade do Estado. Cada vez mais atual a verificação de que “a cada nova tentativa de ‘estabilizar a economia’ novas dívidas são incorporadas pelo Estado, aprofundando a dependência e impedindo-o de praticar políticas sociais. Com efeito, estas perderam sentido em função da opção recolonizadora da elite na América Latina”. (OURIQUES, 2001 p. 38).

Assim, podemos analisar que a submissão política aos ditames do grande capital financeiro é a nova face da frágil soberania dos governos latino-americanos, sintoma e causa da impotência das estratégias de construção dos direitos sociais nesta simbiose entre a dependência estrutural e a planificação neoliberal.



Assim, as sucessivas ondas modernizantes impulsionadas de fora para dentro e aplicadas sem reservas a partir do Estado latino-americano não somente são incapazes de resolver os problemas da desigualdade e da injustiça, senão que são precisamente a causas pelas quais estas características se perpetuam sem solução definitiva em curto prazo. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p 172).

No Brasil, a natureza antipopular dos processos políticos determinados pela lógica da dependência se reproduz na desigualdade do acesso ao excedente, dirigindo-os para as minorias privilegiadas, enclausurando a população superexplorada num grande vácuo institucional, com direitos fracamente definidos. Por esta razão, a tentativa de ampliar a Seguridade Social para além do vínculo com a condição de assalariamento formal parece urgente embora ainda longe de ampla efetivação. Setores importantes da sociedade brasileira estão de fora do alcance do sistema, embora sejam ainda a grande maioria da força de trabalho economicamente ativa, qual sejam, os trabalhadores rurais, trabalhadores do setor informal, temporários, subempregados, enfim superexplorados.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na medida em que a maioria da força de trabalho na América Latina é submetida à superexploração e condicionada pelos determinantes histórico-estruturais do Estado latino-americano, as políticas sociais necessitam dotar de estratégias universalizantes num movimento contrário ao desenho subordinado a lógica externa que “reproduz igualmente as orientações desde fora, e o esboço da proteção social permitido não vai além das ações focalistas e pontuais somente ofertadas nas situações extremas.” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 172). Superar esse modelo insuficiente e imprimir um desenho próprio que atenda de forma imperativa as necessidades humanas em escala de massas é a tarefa mais urgente e primeira.

Embora deslocado do conflito direto entre capital e trabalho, o que está em jogo é o próprio estatuto de propriedade privada, sobre o qual são praticadas e sancionadas as regulações econômicas da produção e acumulação capitalistas. Assim, nos é facultado dizer que se põem as seguintes alternativas: ou 1) as



transformações ocorridas no processo distributivo são minimizadas ou abandonadas, restabelecendo-se o primado exclusivo da lógica da produção capitalista; ou 2) essas transformações da distribuição impõem, pela via da política, uma ruptura dessa lógica, criando as condições para a emergência de um novo modo de produção. A única solução possível é encontrar a reprodução social com base no controle dos produtores. Essa sempre uma inspiração essencial do socialismo.

Não há ilusões quanto à impossibilidade ou mesmo incapacidade de alteração do estatuto de propriedade, ou seja, generalizar a propriedade por meio da sua socialização numa dada sociedade, através da luta no campo das políticas sociais. Isso demarca um limite intransponível ao potencial transformador das políticas sociais, referenciado ao âmbito estrito das relações sociais de reprodução capitalista. Porém, não invalida a potência da contradição que esse campo de disputa expressa, contém e aciona do ponto de vista dos processos de democratização e de fomento e desalienação dos trabalhadores organizados e em luta concreta por ganhos materiais e simbólicos na arena do excedente econômico, tendo em vista a socialização do poder político, da riqueza, da renda socialmente erigida e, finalmente, pondo em marcha a abolição do estatuto da propriedade privada e da apropriação do trabalho alheio.

REFERÊNCIAS

COUTINHO, Carlos Nelson. O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. In: Praia Vermelha: estudos de política e teoria social, Rio de Janeiro: UFRJ/PPGESS. vol.1, n.1, 1o. Semestre, p. 145-166, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: Ensaios sobre Democracia e Socialismo, São Paulo, Cortez, 2000.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível?, 2a. Ed. São Paulo, Cortez Editora, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de Interpretação Sociológica, São Paulo, Editora Globo, 2006, 6a. Edição.

FILGUEIRAS, Luiz e GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**,



São Paulo, Contraponto, 2007

FRANK, Gunder. **America Latina: Subdesarrollo o Revolución**, Ediciones Era, México, 1973.

LUXEMBURG, Rosa. **A Acumulação do Capital**, Coleção Os Economistas, São Paulo, Nova Cultural, 1985.

MARINI, Ruy Mauro. Subdesenvolvimento e Revolução. In: BARSOTTI, Paulo. & PÉRICAS, Luis Bernardo (Orgs). **América Latina – História, idéias e revolução**. São Paulo: Xamã/1999.

OURIQUES, Nildo; Estado e Políticas Sociais na América Latina, In; NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães, **Estado e Políticas Sociais no Brasil**, Cascavel: Edunioeste, 2001.

PAIVA, Beatriz; OURIQUES, Nildo. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: Quão distante está o horizonte? In: **KATÁLYSIS** v. 9 n. 2, Florianópolis, EDUFSC, (pp 166-175), jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802006000200004&lng=en&nrm=iso> Acesso em 30 abr. 2011.

VALENCIA, Adrian Sotelo. Neoimperialismo, dependência e novas periferias na economia mundial, In: SANTOS, Theotonio; SADER, Emir [coords]; MARTINS, Carlos Eduardo, VALENCIA, Adrian Sotelo [orgs]. **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed PUC/Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009, p. 110-133.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.



ANÁLISE CRÍTICA DA ESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS NO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

Dilceane Carraro¹

RESUMO: Essa comunicação pretende discutir a proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social na perspectiva dos sujeitos (sujeitos de direitos e trabalhadores), a partir de três eixos: acesso ao direito; fluxo dos serviços e; resolutividade da proteção social. Resultado de pesquisa, reunimos as narrativas representativas da diversidade das respostas, obtidas por meio de perguntas dirigidas aos sujeitos da pesquisa, que visavam obter informações avaliativas sobre a proteção socioassistencial básica. Finalmente, afirmamos que a grande maioria das falas expressa uma percepção ainda parcialmente obtusa dos desafios e potencialidades da inscrição da política pública e do direito socioassistencial ao grande projeto de universalização da seguridade social.

PALAVRAS-CHAVE: Política Social; SUAS; Proteção Social Básica.

ABSTRACT: This communication discusses the basic social protection of Brazilian Unified Social Assistance System (SUAS) in the perspective of the subjects (subjects of rights and workers) from three areas: access to the law, service flow, and effectiveness of social protection. Result of research, gather the narratives representative of the diversity of responses obtained through questions to the research subjects, aimed evaluative information about protecting basic social assistance. Finally, we affirm that the vast majority of lines expressed a perception still partially blunt the challenges and opportunities of application the public policy and social law, the great project of universalization of social security.

KEYWORDS: Social Policy; SUAS; Basic Social Protection.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) E-mail: dilceanec@gmail.com.



1 INTRODUÇÃO

Essa comunicação, inserida na Mesa Temática “A Universalização da proteção social na América Latina: notas críticas a partir da análise da proteção básica do SUAS em Santa Catarina” coordenada pela Profa. Dra. Beatriz Paiva pretende discutir a proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS na perspectiva dos sujeitos (sujeitos de direitos e trabalhadores), a partir de três eixos referentes ao: acesso ao direito; fluxo dos serviços e; resolutividade da proteção social.

Resultado de nossa pesquisa e problematizado com maior dedicação nessa Comunicação reunimos neste aqui as narrativas representativas da diversidade das respostas, obtidas de nosso questionário por meio de perguntas dirigidas aos sujeitos da pesquisa, que visavam obter informações avaliativas sobre a proteção socioassistencial básica, sem a pretensão de um estudo sobre efetividade, vale ressaltar.

O que exploramos aqui relaciona-se às perguntas que trataram de indagar aos sujeitos de direitos, entre outros dados, se *‘o benefício que recebe contribui com a melhoria de sua qualidade de vida?’*, se *‘faz parte de algum serviço ou programa’* e se participa de *‘quais atividades no CRAS?’*. No caso dos trabalhadores/coordenadores de CRAS, muitas e detalhadas respostas atenderam às indagações: *‘Quais sugestões você recomendaria para melhorar a resolutividade dos serviços da proteção básica?’*, ainda nesta mesma direção, foi estimulada a reflexão sobre *‘na sua avaliação, quais os aspectos positivos que as novas formas de acesso do SUAS estabelecem?’* e *‘de que forma e através de quais atividades é realizada a articulação do PAIF com os beneficiários do PBF e BPC?’*

Exploramos aqui, alguns trechos dos ricos depoimentos que obtivemos, depoimentos esses que ainda podem enriquecer em muito as análises sobre essa referida política pública, não somente no Estado de Santa Catarina, mas em âmbito nacional.



2 ACESSO AO DIREITO, FLUXO DOS SERVIÇOS E RESOLUTIVIDADE DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL BÁSICA NA PERSPECTIVA DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Sinteticamente vamos relacionar duas das variadas formas de organização dos serviços, apresentando ainda as apreciações intuitivas de cada sujeito, dentro da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Foram elencadas pelas respostas um grupo de atividades cuja maior incidência se resumem em: (1) grupos e atendimentos individuais com o enfoque na família desde a abordagem psicossocial; (2) cursos de capacitação. Cabe registrar que esses serviços estão relacionados ao Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família - PAIF, na medida em que correspondem a decisões técnicas e políticas sobre o melhor arranjo a ser organizado no processamento do direito socioassistencial em sua dimensão protetiva básica.

Ao indagarmos sobre a participação dos sujeitos nos programas, projetos e serviços no CRAS/PAIF, solicitamos os comentários avaliativos dos mesmos no sentido de decifrarmos elementos que indiquem sua resolutividade ou inadequação. Os trabalhadores também foram questionados sobre a forma de organização da proteção socioassistencial. Em sua maioria, ressaltaram que o novo desenho da proteção socioassistencial básica é um grande avanço na construção dos parâmetros políticos de garantia deste especial direito, porém, demonstrando que este trânsito não está plenamente percorrido:

Eu acho que deu um passo, bem significativo pra melhor a qualidade de serviço com o usuário. Pra tirar a coisa do assistencialismo, que tinha que só dar as coisas. Hoje você consegue ver com outro olhar que realmente você tem que estar ajudando essas famílias, estar orientando, estar encaminhando. Pra que elas possam ter sua independência, sua sustentabilidade, sem ter que ir lá e pedir. Então eu acho que foi uma ponta pé bem bom que deu, e acho que a longo prazo a gente tem muito que avançar. (A.S. A2. Mf)

O que a gente tem feito é a partir da necessidade da população no território, a droga atinge, não digo cem por cento, mas atinge boa



parte da nossa demanda, a questão da escovação, a campanha do agasalho, são famílias que precisam, são todas voltadas e focalizadas na demanda. (AS. A1. Ma).

Não é casual que nos deparemos com propostas assimétricas ao novo desenho a ser preenchido concretamente nos CRAS, pois para um processo de implantação de modalidades de serviço público que é recente, que conta com baixo investimento e frágil direção técnico-política de seu ente responsável, ou seja, o órgão gestor estadual em Santa Catarina, até que os municípios, seus trabalhadores e coordenadores de CRAS, alcançaram um patamar muito importante nesta caminhada institucional.

Por esta razão, as narrativas evidenciam que a maioria dos serviços organizados representa migrações de outros projetos já existentes e que passaram a ser referenciados no CRAS, mas com trajetórias anteriores e consolidadas. Outros atendem diretamente a mesclagem entre a tipificação dos serviços e as necessidades identificadas no território, embora com a dinâmica improvisada e ainda empiricista que foi caracterizada neste estudo.

O CRAS desse bairro era a Casa da Criança, então ele seguiu um direcionamento inverso. Ao invés de começar com o trabalho do PAIF, ele iniciou com o sócio-educativo. Quando foi estruturado o CRAS foi aproveitada toda a estrutura, e trouxeram também a coordenação pra cá. Aí se começou a estabelecer o papel do CRAS, mas não ainda voltado para o PAIF. Nós tomamos algumas decisões sem apoio, de montar grupo de idosos, hoje nós temos um grupo de idosos. Então, por ser Casa da Criança, ele não era considerado CRAS antes. O trabalho PAIF acabou ocorrendo depois (Psic. A3. Mi)¹

Há que ressaltar que o desafio da composição da rede de proteção entre os serviços públicos dos CRAS, mesmo que migrados e mesclados, e os especificamente executados pelas entidades privadas, devem evitar qualquer superposição ou paralelismos, que possa reforçar a neoliberal estratégia do Estado subsidiário, aquele que transfere responsabilidades, seja no financiamento seja na organização e prestação dos serviços.

¹ Os códigos utilizados no final de cada depoimento obedecem ao sigilo da identidade dos sujeitos pesquisados conforme aprovação no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina.



Ficou expressado que a articulação entre benefícios e serviços na proteção básica é portadora de grande potencial de ampliação das garantias no campo dos direitos, mas somente se avançarmos na correta combinação destas ações e o vigoroso fortalecimento do protagonismo do sujeito dos benefícios socioassistenciais, como BPC e o PBF, embora não tenha sido identificada esta modalidade. A avaliação positiva trouxe os seguintes dados, reveladores da abordagem psicossocial:

São principalmente psicossociais, e aí dentro desse serviço se divide em sub-serviços, temos as visitas domiciliares, os atendimentos em grupos de convivência e educativos. Temos os de inserção produtiva, de informática, salão de beleza, entra cabeleireiro, pedicure, depilação que também tá sendo esporádico. Esse salão também oferece atendimento à comunidade, temos o projuvem adolescente que acontece aqui, participam também o educador social, o professor de informática e pra comunidade também cursos de atividades físicas, futebol, vôlei, acontece aqui um núcleo do envelhecer com saúde. E acontecem outros serviços, às vezes a unidade de saúde utiliza o espaço do CRAS com terapia comunitária, que não é específico do CRAS, mais faz parte da rede. (Psic. A2. Me)

Existem os serviços e eles estão bons, mas precisa de mais grupos. Como o de pais, por exemplo. Agente se empenhou, fez reunião na escola, e ele não aconteceu, por quê? Faltou empenho deles, dos usuários mesmo. [...]. Se trataria da educação dos filhos, de questões de cidadania e outros temas que eles mesmos trariam. Agora não sei se foi porque choveu muito, tanto na primeira data quanto na segunda, mas não aderiram à proposta. (Coord. A6. Mt).

As entrevistas ademais coincidem com a identificação da perspectiva tuteladora, sobretudo quando expressam o sutil mas efetivo impacto controlador de condutas, que está na base da proposta de contratualidade presente nas condicionalidades do PBF. Vale registrar que entre as avaliações oscilam entre percepções que identificam como altamente positiva esta lógica de trabalho, mas que também questionam, ressaltando uma avaliação negativa, sobretudo pelas falas dos sujeitos de direitos:

Elas falaram que eu tenho que esperar *né*. Porque não é só eu, tem bastante gente que fez muito tempo e não tá recebendo. **Que**



isso vai da sorte de cada um. Tem que ter paciência e esperar mais um pouco, mas agora acredito que eu vou passar a receber. Porque renovei o Bolsa Família e, daí, foi enviado tudo pra Brasília as papelada, e agora só falta eu receber o cartão. Daí mês que vem eu vou receber o cartão. [usando 'Elas' para se referir as trabalhadoras do CRAS]. (S.D. A1. Ma. grifo nosso)

Não, não participo. Aqui no CRAS tem grupo, mas é só para as mães que tem bebê pequeno, eu queria entrar, mas disseram "não tu não pode, é só para quem tem bebê pequeno. (S.D. A5.Mp)

Elas costumam chegar de supetão, é bom isso, porque às vezes na escola eles pensam que a gente não vai e ai a gente aparece, é uma coisa que a gente tem que ta sempre de olho, elas sempre dão uma mão quando a gente precisa de tal coisa, mas é bom, eu não preciso marca, porque marca hora, lugar? Não precisa. (S.D. A4.Mm).

Para além da impropriedade da visita inesperada, há um registro que foi recorrentemente apresentado nas falas, tratando de trazer os elementos referentes à visita domiciliar, seja como recurso para acesso/controlar ao direito, seja como parte da estratégia de acompanhamento do PAIF. O acesso aos serviços que deveriam ser universais, ao serem mediados pelos critérios de seletividades dos benefícios e ao se confundirem com metodologias terapêuticas produzem focalizações perversas no acesso e a subalternização no trato com os sujeitos de direitos. Enfim, a combinação dos benefícios com os serviços geraram - conforme algumas narrativas demonstraram - um fluxo invertido de (des)proteção.

Quando indagamos aos trabalhadores/coordenadores sobre sua avaliação quanto às modificações no acesso à proteção socioassistencial por meio do PAIF/CRAS, as respostas projetaram a mescla de concepções que trazem o passado filantrópico para dentro das novas modalidades de atendimento, especialmente quando subjetivam a interpretação do direito pela noção de mérito ou merecimento.

O trabalho é para quem realmente precisa! Quando chega até o CRAS a gente avalia se está dentro dos critérios do repasse, e até a questão de vulnerabilidade que ultrapassa a questão da renda. Às vezes eu posso ter a minha casa, mas que por algum motivo de saúde pode ficar em situação de vulnerabilidade, isso não irá impedir de receber. De alguma forma o CRAS auxilia! Todo ano é



feito o planejamento, este planejamento é pensado a partir da realidade apresentada durante o ano. (Coord. A4. Mn).

Olha eu acho que o positivo é essa questão de você estar mais próximo da comunidade, mais próximo dos bairros. Esse é um ponto muito positivo, porque antes a maioria das pessoas, eles vinham por questão de assistencialismo. E hoje não, a gente já pode, consegue ver essa diferença. Você indo até a comunidade, você começa a mostrar o trabalho, você começa a colocar pras pessoas o porquê disso tudo, porque da mudança. **E colocar pra ela que ela não tem que necessariamente ganhar tudo de graça.** Ela achar meio e caminhos pra que ela possa ta andando com as próprias pernas, então você já vê a diferença. Tem a família bem dependente, que não vai, não vai, mas diminuiu bastante. Mas você já consegue ver um diferencial bem grande, que já melhorou bastante. (A.S. A2. Mf).

De outro lado, encontramos explicitada a identificação imediata entre a precariedade dos Recursos Humanos e os resultados ainda incipientes dos serviços em sua atual modelagem.

Ainda que pareça óbvio, não podemos deixar de apontar o avanço que o SUAS permitiu, ao corretamente afirmar a centralidade do trabalho especializado, com vínculo efetivo, suas garantias em termos salariais, de capacitação permanente de autonomia frente à dinâmica partidária que impregna a máquina pública e de precarização de vínculos, por meio de terceirizações, contratos temporários e voluntários absolutamente fora do campo democrático constitucional.

Sendo assim, o legado clientelista que deve ser ultrapassado tem outra faceta igualmente atrasada, a que submete os trabalhadores da política pública de assistência social à superexploração e à impotência na construção dos processos teórico-metodológicos de afirmação dos direitos. Ao ouvirmos os sujeitos de direitos sobre o que precisa ser melhorado, narrativas expressivas ressaltaram este diferencial, reconhecendo inclusive a questão das condições de atendimento/trabalho das equipes:

Olha se dependesse só de quem trabalha aqui as coisas seriam muito melhores, ia ser bem mais do que esta. (S.D. A2. Mf).

Acho que não, devia ser coisa bem melhor. O prédio? O local? Devia ter mais estrutura física porque nosso bairro é muito grande



e precisa de mais assistentes sociais. (...). É aqui em cima, é pertinho. Não está centralizado no bairro porque é imenso, começa lá de cima e vai até lá embaixo. Eles estão no local correto, não está tão centralizado, mas está no local de mais acesso às pessoas. Nós chegamos lá, qualquer hora que nós chegamos somos bem atendidos pelas meninas. (S.D. A2. Mu)

Já identificamos o problema da ausência de percepção sobre a centralidade da participação popular na modelagem dos serviços socioassistenciais. Quando indagamos sobre como os trabalhadores avaliam a efetividade das ações propostas, criticam sua ausência pela dificuldade de adesão da população. Não percebem que o processo de participação molecular só ganha densidade se de fato transferir poder decisório e fomentar o processo organizativo para luta popular. Sua incompreensão gera distorção na apreensão dos problemas e conseqüentemente as respostas que elabora:

A gente precisa profissionalizar, porque a gente está vendo que a maioria das pessoas que vem aqui pegar a cesta básica... elas não tem emprego! Elas dizem que elas não podem fazer nenhum curso, porque não tem dinheiro, não tem onde deixar os filhos... Então vamos ter que tirar esse pessoal do "não tenho emprego" para que eles não possam mais dizer que eles não trabalham que não tem emprego. Que capacitando a gente pode cobrar! Eu acho que a gente não pode ficar só dando cesta básica! Não! A gente tem que dar a cesta básica porque está com a situação emergencial e não tem mais como tirar. Mas, agora você tem que trabalhar! Tu tem um mês para procurar trabalho, se capacitar, tu vais buscar por ti! A gente não pode só dar o peixe tem que dar a varinha! (Psic. A1.Ma).

A hipótese suscitada, e que merece gerar novas investigações acadêmicas, aventa a possibilidade de que algumas dessas imprecisões também podem ser atribuídas ao caráter ambíguo e contraditório conferido às ações e ao escopo do campo socioassistencial brasileiro, desde a partida, condicionado pela presença periférica e subsidiária que lhe é imposta - ainda como caridade pública e favor - junto ao sistema de seguridade social, ainda embrionariamente organizado no país.

Mediante a análise de todas as falas, podemos neste mesmo diapasão trazer algumas intervenções paradigmáticas sobre um tema nada simples neste contexto, que é a relação entre assistência social e trabalho. Sua complexidade obedece a distintos



ângulos. De um lado, a estrutural contradição posta na luta dos trabalhadores pelo direito ao trabalho, que é também um reconhecimento da exploração do salário como a mediação fundante da cidadania nas sociedades liberais capitalistas. Este tema ganha relevância, sobretudo, quando o debate sobre o SUAS e a expansão dos serviços e benefícios socioassistenciais é desafiado a responder pela organização histórico-estrutural dependente, a qual relega ao continente moreno um encadeamento preciso e estrutural entre exploração capitalista e pobreza, que se assenta na superexploração da força de trabalho enquanto principal mecanismo de transferência de valor que atua na periferia do sistema de acumulação em escala mundial¹.

Ao indagarmos sobre a principal atividade ofertada no âmbito da proteção socioassistencial básica ouvimos, na absoluta maioria das narrativas, que são os cursos de preparação para o mercado de trabalho.

Tem bijuteria, tem uma oficina de tricô, manicure, tem uma de fuxico, a gente pensou na verdade essas, por que quando nós demos o ponta pé inicial nós queríamos perguntar pra população o que ela queria, por que se não, não adianta impor alguma coisa, por que eles não vão participar, e de início a gente lançou essas, a gente pediu depois sugestão inclusive na rádio e as coisas começaram a aparecer. [...]. Eu vou te falar uma coisa, eu gostaria de oferecer alguma coisa de outro tipo, não sei, mais forte, por que algumas oficinas assim, de bijuteria e fuxico, por exemplo, podem ser interessante pra adolescente que as vezes até pode fazer em casa e aumentar a renda familiar, mas nada substitui uma carteira assinada, isso é o que eu penso, o meu sonho é assim fazer coisas que eles saiam, enfim sei lá, eu acho que nada substitui a carteira assinada. (A.S. A1. Ma)

Faço sim, pelo CRAS vou no grupo de mulheres e também frequento o curso de cabeleireiro, lá no centro público e através da gerente, ela me convidou para participar da cooperativa, então eu to participando da cooperativa. (...). Moda sob medida, então eu estou lá ajudando, tem dois desfiles por ano, até elas vão dar uma aula para nós para explicar o objetivo, porque eu sou nova, é customização onde eles aproveitam tudo como também fazem roupas novas. Então foi muito proveitoso. (S.D. A4. MI)

¹ Sobre esse tema Cf. PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. (2010), e ainda BERTOLLO, Kathyuça (2012).



Assim, percebemos uma grande diversidade de contextos onde a maioria dos entrevistados elenca as ações com vocação capacitadora. Já foi dito o quanto pode ser problemática a redução das atividades e o alto investimento dos CRAS em cursos de capacitação considerando as motivações (boas intenções, sabe-se) e as condições que portam. Toda ação capacitadora tem custo financeiro importante, além de exigir conhecimentos especializados nos instrutores. Há instituições com esse papel, como o SESI, SESC, SENAI e SINE, etc. Para isso há recursos específicos em fontes que a política de assistência social não convenia nem recebe aportes diretos.

Ao deslocarem esta ação para os CRAS, temos uma atividade precarizada, cara e impotente, o que é pior, com baixo grau de eficiência e nula resolutividade. Revela diagnóstico mal elaborado e decisões imprevidentes, mas provoca ademais algumas possibilidades de análise. Com o objetivo de promover aquisições materiais às famílias, potencializando o protagonismo e autonomia das mesmas é que surgem os cursos de qualificação profissional no CRAS: consistem em projetos de inclusão produtiva que no escopo da proteção social básica, são voltados para os sujeitos de direitos do PBF e de demais benefícios e programas, visando seu protagonismo e autonomia. Nesse sentido, protagonismo é sinônimo de predisposição do cidadão para superar sua pobreza e a autonomia é a satisfação das suas próprias necessidades e de sua família, ou seja, para que não dependa da renda do benefício socioassistencial e se emancipe, através da inclusão no mercado de trabalho.

Desse modo, o objetivo dessas iniciativas nem de longe se aproxima com a noção de autonomia tal como referenciada por Pereira (2007):

[...] falamos de uma autonomia que não descambe para o individualismo e o subjetivismo (...); no horizonte dessa noção de autonomia está, em última instância, a defesa da democracia como o recurso capaz de livrar os indivíduos não só da opressão sobre as suas liberdades (de escolha e de ação), mas também da miséria e do desamparo. (PEREIRA, 2007: 70).

Enfim, o mosaico de cursos demonstra um amálgama de improviso e de voluntarismo, na melhor das hipóteses, uma aposta ingênua no treinamento ligeiro de funções precárias, sem retorno econômico e sem mercado de trabalho para colocação vantajosa. Na pior dos cenários, esta composição de CRAS X ESCOLA serve para ensinar a



serem pais zelosos, adolescente comportados, idosos ativos, mulheres com alta auto-estima, aperfeiçoando condutas e caráter, ocupando o tempo ocioso, e se der sorte, gerando alguma renda, ainda que errática, por dentre e nas entrelinhas dos cursos de crochê, pão, almofada, fuxico e arte com garrafas PET.

Em pesquisa sobre o mesmo tema, analisando dados dos municípios da região sudeste Yazbek, et. al afirmam:

É recorrente a realização de palestras, orientações padronizações ou atividades que visam ao enquadramento – de fora para dentro – de hábitos e cuidados com a vida cotidiana, com a saúde, com os hábitos nutricionais, com o planejamento familiar - sem problematização crítica condições e situações coletivas; e também a promoção de atividades artesanais e grupal, o que produz práticas de controle das classes subalterna, sob a égide do Estado. (YAZBEK, et. al., 2010, 176).

Há uma diversidade significativa e uma complexidade maior ainda para domínio das soluções e contextos que não encontram eco no domínio da elaboração destas estratégias metodológicas identificadas nas experiências trazidas pelos entrevistados nos CRAS de Santa Catarina.

3 CONCLUSÃO

Afirmamos assim que a grande maioria das falas expressa uma percepção ainda parcialmente obtusa dos desafios e potencialidades da inscrição da política pública e do direito socioassistencial ao grande projeto de universalização da seguridade social.

Nessa perspectiva, estamos registrando sintética mas fidedignamente os resultados da pesquisa: não há neste horizonte nenhuma tendência de reversão deste compósito ideológico conservador em andamento. A redefinição da estrutura e da prática do SUAS em Santa Catarina batem num muro de incompreensão, agravado pela indiferença dos gestores (secretários estaduais e governadores) que estão e estiveram a frente da área em nosso estado.

Finalmente, é preciso buscar e conhecer as singularidades e também a unidade desta construção política e teórica tomando-a em sua imediaticidade, contextualizada, por



sua vez, em sua processualidade histórica. Portanto, se a construção teórico-política do SUAS possui uma complexidade incontestável, está a exigir o adensamento de conteúdos e estudos.

REFERÊNCIAS

BERTOLLO, Kathiúça. **Contraditória Relação entre o Trabalho e o Direito à Assistência Social**: um estudo desde a perspectiva latino-americana da dependência. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

PAIVA, Beatriz et al. **O SUAS em Santa Catarina**: o desenho da proteção social básica em perspectiva. Relatório Final de Pesquisa. Universidade Federal de Santa Catarina. MEC/MDS, 2012.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis: Editora da UFSC, v.13, n.2, p. 250-259, jul./dez. 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK. et al. O sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectiva de uma realidade em movimento. In COUTO et al (Org): **O Sistema Único de Assistência Social**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.



MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR X PROTAGONISMO POPULAR - para a crítica dos conceitos-chave da PNAS na proteção socioassistencial básica

Mirella Rocha¹

RESUMO: Analisamos nessa comunicação a apreensão dos trabalhadores e sujeitos de direitos do SUAS acerca de dois conceitos chaves: matricialidade sociofamiliar e participação popular, considerando que as previsões normativas, longe de serem estáticas ou destituídas de projetos em disputa, denotam definições fundamentais na estruturação da nova institucionalidade da assistência social. Inferimos que a matricialidade sociofamiliar reatualiza o binômio psicologização/individualização, o qual reifica e sanciona a culpabilização do indivíduo por sua condição de subalternidade. Em nossa hipótese é exatamente o desencadeamento da participação popular que porta os atributos dinâmicos e políticos para o enfrentamento das contradições que analisamos, presentes no desenho e na materialização do SUAS.

PALAVRAS-CHAVE: Participação Popular; Matricialidade Sociofamiliar; Assistência Social; SUAS.

ABSTRACT: We analyze in this communication the understanding of SUAS's (Brazilian Unified Social Assistance System) workers and subjects about two key concepts: family matrix and popular participation, considering that the legislative predictions, far from being static or devoid of projects in dispute, denote the fundamental definitions of the new institutional structure of social assistance. We infer that the matrix family renews the binomial psychologizing / individualization, which reifies and sanctions to blame the individual for their condition of subordination. In our hypothesis is exactly the unleashing of popular participation that carries the dynamic attributes and politicians to confront the contradictions that we analyze, present in the design and realization of the SUAS.

KEY WORDS: Popular participation; Family Matrix; Social Assistance; SUAS.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS/UFRJ). mirellafr@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

A materialização de uma política pública exige a base normativa como ponto de partida forte, a qual se constitui como um dos importantes instrumentos para sua materialização. Com o propósito de desencadear o processo de reestruturação da política de assistência social na direção da consolidação de um sistema único, ao longo dos últimos anos a regulação dessa política ganhou, portanto, novos contornos. Essas normas, articuladas a uma base conceitual, ambicionam promover um encadeamento, de forma a estruturar tanto a gestão, como a execução dos diferentes níveis de proteção que a política prevê.

Alicerçados pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) com sua mais recente atualização (Lei 12.435/2011), a base normativa do SUAS tem a tarefa de mediar a materialização de um conjunto de ações integradas que conferem certa lógica e sentido ao sistema. Tal previsão normativa, longe de ser estática ou destituída de projetos em disputa, denota definições e quesitos que organizam e delimitam estruturas, serviços e orientam as equipes de trabalhadores.

Nesta medida, ao considerar que a base normativa de uma política pública atua sobre a realidade, é inegável a necessidade de sua permanente reatualização, ademais sua problematização, sobretudo, porque em se tratado de política social afiançadora de direitos, ela deve ser capaz de responder as necessidades sujeitos de direitos a que se destina tendo como horizonte sua universalização. Assim, dada a importância das previsões normativa e os desdobramentos que operam na realização dessa política pública, sua apreensão, problematização e análise é condição necessária para o processo de construção em curso.

Ao nos debruçarmos sobre a qualidade (natureza, propriedade) dos processos desencadeados nos CRAS pesquisados, identificamos uma plêiade de interpretações sobre os objetivos, estratégias, metodologias e conteúdos referentes aos eixos estruturantes da PNAS, cuja oscilação indica compreensões distintas, algumas ricamente buriladas em consonância com as requisições sociais locais, mas também concepções díspares dos termos e objetivos da política pública de assistência social. As conexões suscitadas por este retrato multifacetado serão, portanto, objeto de nossa análise nesta comunicação. Dessa forma, buscamos encontrar elementos explicativos quanto os seguintes conceitos-chave na *construção do acesso ao direito*



socioassistencial, baseados no edifício categorial do SUAS: *matricialidade sociofamiliar e participação popular*.

2 MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR

Reconhecendo a centralidade sociofamiliar no desenho da proteção socioassistencial básica, indagamos aos sujeitos da pesquisa sobre o conceito de *matricialidade sociofamiliar*, uma vez que sua completa tradução é essencial no novo arranjo do SUAS para garantia do direito socioassistencial. As questões previstas no roteiro, portanto, versaram sobre a concepção do trabalhador/coordenador frente a tais referências da PNAS/2004 questionando, por exemplo: “em sua opinião, como o conceito de matricialidade sociofamiliar se materializa no cotidiano do trabalho?” E ainda, “em sua avaliação, quais os aspectos positivos que as novas formas de acesso ao SUAS estabelecem?”

De um total de 53 entrevistas, podemos ressaltar que o grupo mais expressivo - tanto pela incidência quanto pela inverossimilhança - explica o conceito pela sua manifestação aparente, ou seja, com base na empiria do trabalho cotidiano, ao invés de ancorá-los nas formulações teórico-metodológicas mais densas e consistentes.

Estamos nos apropriando desses termos novos. Mas na prática a gente sabe muito bem como acontece... são só termos novos para ilustrar aquilo que a gente já faz. Mas, a política é muito nova, é um processo de construção e através de capacitações municipais, estaduais, e nacionais a gente vai se apropriando. (Coord.A5.Mr).

Ela é muito importante porque com tudo o que a gente oferece e que o CRAS tem oferecido para essas famílias, a gente observa que eles acordaram para vida. Hoje eles têm uma concepção diferente, uma maneira de vivenciar diferente. De ver as coisas de uma forma diferente, capacidade, limitações... A gente passa muito para eles essa questão que eles são capazes. (...) Eu acho que isso é o objetivo maior nosso do CRAS, entende? (A.S. A1.Md).

Percebemos - desde as falas sistematizadas - uma discrepância entre a complexidade dos arranjos metodológicos exigidos para o correto processamento das demandas da política pública de assistência social, ainda mais considerando o caráter inédito da proteção socioassistencial básica, e a percepção simplificadora das respostas elaboradas. Se os objetivos



propugnados são acertadamente ambiciosos, devido à complexidade das necessidades básicas insatisfeitas, há uma pendular incipiência das estratégias implementadas.

A hipótese explicativa indesejada é de que a proposta trazida na PNAS/2004 está sendo implementada em desconexão aos fundamentos teóricos e metodológicos que instruem o trabalho neste âmbito. Podemos também ressaltar que tal imprecisão conceitual resulta de problemas decorrentes da frágil capacitação ao profissional, cuja atribuição da universidade é inequívoca. Todavia, a proposta em si está imersa no campo teórico funcionalista, estranho ao universo teórico do campo crítico, àquele que se volta para a transformação social. Mesmo no caso de uma apreensão psicossocial, também esta se revela limitada, vez que não adere ao espaço real dos sujeitos da política de assistência social, ao menos para além de uma visão tuteladora e moralista. Há que ressaltar que não se trata de invocar as técnicas e/ou metodologias socioeducativas, ou de desenvolvimento humano, de *empoderamento*, dentre tantas fórmulas. Este saber é inócuo se não há o domínio do conhecimento teórico-crítico, sem o qual as metodologias por mais modernas que se apresentem serão apenas ferramentas sem utilidade.

Não obstante o mosaico conceitual, são frequentes as explicações que valorizam a mudança no paradigma, embora não se perceba - pelas narrativas - como esta modificação vá alterar de fato as práticas de trabalho social assim mantida na perspectiva pré-política, ou seja, anterior ao SUAS.

É trabalhar a família, todos os indivíduos da família e não só para o indivíduo, um olhar para família. Eu acho que é isso, não trabalhar questões individuais, ver o conjunto, porque se um indivíduo não está bem, provavelmente àquela família não esteja conseguindo manter a proteção daquela família, então acho que é isso, cuidar da família como um todo, ter um olhar coletivo. (A.S. A1. Md).

Há nos depoimentos uma percepção relativamente ingênua e, decerto, divergente da realidade, que sugere uma indagação desafiadora: como enfrentar os intrincados e contraditórios processos de reprodução das desigualdades sociais e de pauperização, sem um rigoroso e potente esquema teórico explicativo sobre seus determinantes estruturais e suas manifestações fenomênicas? O conhecimento deve fomentar a capacidade de desdobrar propostas realmente produtoras das transformações no cotidiano das famílias e indivíduos, frente aos esquemas de poder, mesmo os interpessoais, e de subalternização social. A resposta ao escopo da assistência



social não pode ser minimizada: a *satisfação das necessidades básicas* é um projeto radicalmente grandioso, avesso ao senso-comum e ao imprevisto.

Ainda expressando a incompreensão quanto aos conteúdos do SUAS, algumas narrativas demonstram uma possível discrepância com a proposta construída. Esta divergência pode ser notada na crítica à antiga segmentação por público-alvo contida na primeira PNAS (1998). Tal crítica, aparentemente consistente revelou antes uma espécie de *giro para trás*, pois reedita a concepção funcionalista de trabalho com famílias. As falas citadas expressam essa tendência, bem como enunciam a tentativa incipiente de superar o imprevisto, o voluntarismo, a concepção esquemática de 'família' e, por fim, a matriz conservadora de trabalho social:

Eu acho que a matriz tem que ser família mesmo. Cadastra a família e vai vendo o que cada membro da família necessita, tenta encaixar em oficinas ... vai fazendo o acompanhamento, dá a orientação e o encaminhamento necessário. [...] a gente pensa na família como a célula-mãe da sociedade. É trabalhar a família mesmo. Por mais que cada membro tem uma demanda diferente, todos estão envolvidos e *todos devem ser trabalhados*. (A.S. A3.Mj).

Não obstante o texto coloquial, extrai-se deste comentário um pensamento tautológico sobre como tem sido reinterpretada a noção de matricialidade sociofamiliar da PNAS/2004, assim sem superar o deletério moralismo. Insiste-se no atendimento pontual ao indivíduo 'necessitado', com seus encaminhamentos subalternizadores, uma vez que baseados no senso-comum e nos esquemas tuteladores:

A gente lida com muitas famílias que não tem estrutura nenhuma. Eu acho que a gente tem que orientar sim, tem que estar perto. Tem que interferir e intervir, se a gente vê que uma coisa não está legal, não está certo. A gente tem que se meter sim! Eu acho que essa é uma das nossas funções. É orientar também, ver o que está certo e o que não está certo e tentar mudar essa realidade! Porque se ninguém fizer esse trabalho não vai mudar... *continuarão criando famílias desestruturadas*. (Psic. A1.Ma).

Há um significativo ponto de estrangulamento nestas apreensões. A noção de vulnerabilidade e/ou de incapacidade das famílias empobrecidas, de par com o controle sobre a vida privadas e suas escolhas e condutas, pode reintroduzir a inaceitável versão higienista-coercitiva que traumatizou os sujeitos da assistência social desde a origem da intervenção estatal,



transformada em 'polícia dos pobres' nos tempos repressores. Esta situação-limite encontra eco também quando se identifica em reiteradas passagens certa tendência à culpabilização da família pela sua condição de pobreza. Parte significativa dos diálogos motivados pelas entrevistas manifestou o que Netto (1992) denomina de *psicologização dos problemas sociais*, decifrando-a como um dos componentes no processo de legitimação da ordem capitalista monopólica, por meio da construção do *ethos* individualista, esteio da solidão egoístico-competitiva da sociedade burguesa. Nesse sentido, é nítida esta tendência a responsabilizar a família pela sua condição de pobreza.

3 PARTICIPAÇÃO POPULAR

Com relação ao conceito de participação, o roteiro privilegiou questões cujo intento foi aferir qual a compreensão e a importância da participação na assistência social para os trabalhadores, buscando mensurar os mecanismos que potencializam a participação da população usuária na esfera dos serviços. Na pesquisa com os sujeitos de direitos, o objetivo foi desvendar os caminhos da participação, que apontasse a contramarcha da subalternização a qual estão submetidos historicamente, tendo em vista cotejar em que medida podem ser engendrados novos arranjos políticos a serem germinados no espaço do SUAS. Para tanto buscamos saber se e como os sujeitos são ouvidos no momento da estruturação dos serviços, programas e projetos, tendo em vista a possibilidade de existir um embrião do protagonismo popular como matricialidade da política de assistência social, em consonância a uma proposta construída em outros países latino-americanos e que já foi presente no Brasil também nas experiências iniciais de implantação da LOAS pelas administrações democrático-populares de várias cidades e estados do país.

Uma das tendências mais expressivas dos depoimentos refere-se à redução do conceito de participação pelos entrevistados. Compreendido em sentido restrito, a participação é exemplificada pelo fato dos sujeitos de direitos se fazerem presentes no CRAS, considerando apenas a frequência às oficinas e aos cursos ofertados. Comparando com os antigos plantões sociais não deixa de ser um avanço. Inserindo este processo no desenho dos serviços de



proteção socioassistencial básica e na caminhada histórica da política de assistência social em nosso país e continente esta novidade é incipiente e até frustrante:

Nos momentos em que a gente elabora um grupo, a gente já abre espaço para eles participarem, *né?* 'O que vocês querem trabalhar?' 'O que é bom pra vocês?', 'Que tipo de atividade vocês gostariam de fazer aqui com a gente?' 'O que vocês têm curiosidade?' 'Aí, a gente vai preparando material, convoca, às vezes se necessário, outros profissionais. (AS A2. Me).

Além dos contraexemplos, as falas expressam o entendimento da participação a partir da perspectiva integradora, cujo objetivo é exclusivamente a coesão social. Nesse sentido, a participação é entendida como estratégia para a realização institucional dos programas, projetos e serviços ofertados, ou seja, como meio desconectado dos fins. As falas dos usuários-sujeitos de direitos são emblemáticas, demonstrando que na verdade o que há é o distanciamento das decisões, o controle sobre a dinâmica familiar, a mera catequização para o pretensão '*bom aproveitamento*' dos benefícios. São tônicas amargas na produção dos serviços e benefícios socioassistenciais.

Participo sim, de reunião, aquelas que eles conversam com a gente sobre a família, sobre hoje como a gente anda com os filhos, então é muito bom, porque antigamente não tinha, não existia isso. E agora tem então a gente participa e é muito bom, a gente também sabe mais como chegar nos filhos da gente. (S.D. A.2. Mg).

Fui chamada para reunião do Bolsa-Família. É para orientar. Daí tem a reunião todo mês, para eles saberem da participação das crianças no colégio, se estão frequentando o colégio ou não. (S.D. A.2. Mg).

Sabemos que '*domesticar*' a participação popular é uma medida usual para as políticas sociais em geral. Preparar cursos e depois convidar os participantes é a síntese de uma metodologia esvaziada de protagonismo popular: além de não desalienar, nem mobiliza. Simplesmente não convence. Na contraditoriedade que é inerente ao campo das políticas sociais, a atuação conservadora (tanto faz se na lógica positivista/funcionalista ou pelo senso-comum) trata de secundarizar e extenuar a participação popular como uma força contra-hegemônica.

Ademais, a sinergia participativa burocratizada pela lógica institucional pouco adere aos anseios e às necessidades reais dos grupos populares. Precisamos refletir, por outro lado, que somente na socialização democrática do poder concernente às efetivas decisões político-



institucionais dos serviços e benefícios nos espaços públicos da política de assistência social primeiro, e sucessivamente nas demais políticas sociais e equipamentos coletivos do território, pode-se imaginar a retomada do processo de despertar da alienação, para além “das funções narcotizantes e recriadoras do processo de subalternização”, valiosamente descortinado por Yazbek (1993, p. 157). Por isso, para os sujeitos de direitos a participação se resume à agenda ofertada pela política pública, mesmo com esse certo absurdo que ela porta:

Aqui participo do curso de pintura mesmo. Dessa reunião que a gente teve hoje, de quinze em quinze dias e do curso de corte de costura. (SD. A1.Md).

Não participo. Clube de mães eu ia entrar nesse ano. [...] daí eu não posso ir porque eu tenho o pequenininho para cuidar, senão eu até tinha entrado nesse aí. Eu queria aprender crochê, eu gosto de passar crochê em toalhinha, eu gosto, adoro. Daí comprava umas linhas quando não tivesse nada para fazer, mas daí não deu pra eu ir, né? (SD. A3. Mk).

Tal como o dilema da *psicologização* presente no trabalho com famílias, a participação integradora torna-se um importante lastro legitimador do existente, em sentido análogo: o objetivo é ‘inserir’ os sujeitos de direitos nos serviços para controlar, congruente com a intencionalidade dos grupos e oficinas do PAIF/SUAS, ou seja, trata-se da participação instrumentalizada, nos termos de Souza (1993). Essa postura acaba ensejando outra tendência presente nas falas, referida à *culpabilização* do sujeito pela não-participação, ou a *contratualização* da participação.

Desse modo, a participação dos usuários transforma-se em um instrumento de negociação entre o direito socioassistencial e a necessidade de legitimação da gestão e do processo de execução da política social. A *servidão voluntária* ou submissão inconsciente dos usuários é mais uma expressão das inúmeras renúncias impostas socialmente, quando se trata das garantias à satisfação das necessidades de reprodução material e social. Yazbek (1993) já apontou que a precária proteção social brasileira contribui para a afirmação da subalternidade, da pobreza e da exclusão, classificando-as como particular expressão da chamada *questão social*. Nesse estudo, aponta que a subalternidade dos usuários diz respeito à ausência de *protagonismo de poder*, expressando dominação e exploração e, ainda, configurando-se como indicador de uma forma de inserção na vida social e de uma condição de classe. A *contratualização* da participação recomendada aos beneficiários do Bolsa-Família expressa em mais uma forma de subalternização dos sujeitos de direitos, uma vez que o atendimento (precário) de suas



necessidades é condicionado à sua disposição em submeter-se às normatizações impostas pela organização da política.

Isso, participo do grupo de mães que recebem o Bolsa-Família, para as outras mulheres não é *obrigatório*. **Até falaram que se tiver mais de duas faltas a gente corre o risco de perder o Bolsa- Família**. Eu ganho pouco, mas esse pouco já me ajuda, então se eu perder esse já vai fazer uma diferença. (SD. A6.Mz).

Percebemos que algumas das dificuldades de inserção nos espaços dos CRAS onde há chamamento à participação, correspondem à intolerância ou incompreensão por parte dos técnicos. O dia-a-dia perpassado por desafios exige que a população desenvolva estratégias também para atender às convocações, que não deixam de ser oficiais. Esta relação formal e burocrática, a nosso ver, impede a acolhida esperada para a construção de alternativas coletivas aos dilemas decorrentes dos embaraços materiais dos sujeitos, frente às difíceis formas de organizar a vida. Se não há trabalho democrático que cuide de favorecer a participação para desatar os óbices do cotidiano individual, quanto mais para enfrentar os estruturais esquemas de alienação e de poder que oprimem os sujeitos de direitos e suas famílias.

A incompreensão das condições materiais de participação e reprodução social da vida dos sujeitos pelos profissionais e pela diretriz operacional da assistência social no desenho vigente resultam, como os depoimentos indicam, em processos de culpabilização e subalternização. A particularidade da política de assistência social exige que este operador do direito socioassistencial - seja trabalhador, coordenador ou gestor - compreenda teórica e criticamente os processos econômicos políticos e culturais que incidem sobre as vidas dos sujeitos, na “realidade que se torna mais embrutecida e penosa a cada dia e faz com que a ausência de condições materiais para participação dos usuários - que ocupam seu cotidiano na tentativa de garantir a sua reprodução material, social e a de sua família - seja percebida como uma fatalidade” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 251). Nem sempre há entendimento destes condicionantes, como se pode observar no extrato emblemático a seguir:

Aqui no município, a participação se dá, pelo que eu vejo, por parte deles, pelas necessidades, principalmente de cesta básica, aluguel, moradia... Não são participações para construir o acesso a política. Na verdade, eles vêm pela necessidade, não pela vontade própria e espontânea enquanto cidadão fazer o exercício da sua cidadania. Eles não vêm nessa condição, nesse momento. Então eu penso que a



participação aqui ela ainda ela ainda não acontece, de acordo com o conceito de participação democrática, que faça o exercício de sua cidadania. (Coord. A3. Mk).

A incompreensão dos limites impostos pelas condições materiais e imateriais de vida da população é geradora de debilidades dorsais para a potencialização da participação popular, pois cria um hiato entre as reais necessidades dos sujeitos e a sua realização coletiva, obstaculizando ainda mais a consciência de classe. Ademais, a institucionalização dos espaços de participação acaba por esvaziar o potencial político estratégico dessa política social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O binômio psicologização + individualização reifica e sanciona a culpabilização do indivíduo por sua condição de subalternidade. Eis um dos grandes desafios que se apresenta hoje para os operadores da política pública de assistência social: superar a lógica funcionalista-positivista que imputa aos indivíduos sua condição de pobreza, decorrentes de imagináveis incapacidades morais ou cognitivas, na mesma lógica de mistificação das contradições próprias da sociedade capitalista.

Assim, reconhecer a importância da família como esfera privada das relações sociais, e talvez por isso matriz da proteção socioassistencial básica, não é pretexto para sua supervalorização ou entificação, ou seja, sua pseudo-afirmação como sujeito, vez que efetivamente isto é uma impossibilidade. Tal percurso equívoco, além de encobrir as contradições do processo de pauperização, tem submetido às famílias sujeitos de direitos da assistência social a uma solitária e contraditória condição de protagonista social, cuja proteção de seus membros deve ser assegurada, sob auspícios dos serviços socioassistenciais. Mas não só proteção, sobretudo cabe a este fantasmático ente a tarefa de *sair* da pobreza.

O trabalho com famílias no interior da política socioassistencial não pode, a nosso ver, negligenciar os indivíduos na sua inserção classista, nem muito menos adotar a estratégia de propor um sujeito oculto e incorpóreo na construção da cidadania - a família - sob pena de termos o trabalho socioassistencial esterilizado na mera manutenção do *status quo*.

Ademais, os documentos do SUAS não são suficientemente contundentes na formulação da aludida matricialidade, dando margem a interpretações sincréticas. Talvez por isso, algumas



narrativas sugerem que o trabalho com famílias poderia abrir novas fronteiras de trabalho psicossocial, como se isto fosse desejável. Este desafio requer ampla e profunda incorporação dos fundamentos teórico-críticos das políticas sociais em articulação com o SUAS visando plena efetivação do direito socioassistencial e, assim, superando definitivamente o senso-comum, o voluntarismo e as práticas subalternizadoras, improvisadas e esvaziadas de conteúdo crítico transformador. O combate à psicologização, nos termos que Netto (1992) adverte, exige uma sólida construção política e teórica, que se revela como a única alternativa para a ruptura com as velhas/novas armadilhas que o pensamento conservador insiste em propagar.

A perene alquimia existente entre família e políticas sociais nas sociedades capitalistas - sejam elas centrais ou periféricas - remete ao importante papel desempenhado pelo Estado e pela instituição familiar no jogo da acumulação de capital. Apesar da maioria das análises convergir em aceitar, unilateralmente, a importância da família em virtude da sua condição de provedora de afeto, socialização, cuidado e proteção, é fundamental referenciá-la, no cerne da sociedade burguesa, como espaço contraditório de reprodução das relações sociais tipicamente capitalistas, assim imprescindíveis para exercer a função de cuidado primário dos seus integrantes, mas totalmente inócuas como campo da política de assistência social, se a referenciarmos a mesma no âmbito do processo de universalização da seguridade social e do enfrentamento dos processos que geram a pobreza e a desigualdade social, vez que estão enraizados na esfera pública e política, pois, na luta de classes.

Em nossa hipótese é exatamente o desencadeamento da participação popular que porta os atributos dinâmicos e políticos para o enfrentamento das contradições analisadas, presentes no desenho e na materialização do SUAS, conforme nosso estudo revelou. A participação é a possibilidade do avesso a subalternização, marca histórica da construção da democracia na sociedade brasileira e também da construção do acesso aos direitos sociais no país.

É nessa medida, pois, que se coloca e recoloca o importante desafio da construção de uma nova institucionalidade política: criar formas de participação popular nos CRAS, reinventar a participação nos conselhos, descentralizar e divulgar as reuniões, constituir novas dinâmicas nos territórios, implementar espaços de gestão democrática e participativa da política de assistência social, dentre outros caminhos a serem debatidos e formulados pelos sujeitos democrática e diretamente.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n 8.742 de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**, alterada pela Lei 12.435/2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, outubro de 2004.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis: Editora da UFSC, v.13, n.2, p. 250-259, jul./dez. 2010.

PAIVA, Beatriz Augusto de; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane; NUNES, RENATA. **O SUAS em Santa Catarina: O desenho da proteção social básica em perspectiva**. Relatório Final de Pesquisa -2011/2012, Edital CNPq/MDS 036/2010. Florianópolis, Santa Catarina, 2012.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.



O SUAS EM SANTA CATARINA- cartografia metodológica e sujeitos da pesquisa

Filipe Wingeter Rodrigues¹

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo explicar sobre a construção do campo empírico da pesquisa denominada: *O SUAS em SC: O desenho da Proteção Social Básica em perspectiva*², apresentando a metodologia e fazendo a análise dos sujeitos da pesquisa. Partindo das questões específicas abordadas nas entrevistas, buscamos cotejá-las com dados oficiais, especialmente objetivando subsidiar nossa análise e também completar ou refutar as conclusões encontradas, tendo em vista podermos dimensionar com maior precisão os referenciais da proteção socioassistencial básica nos municípios catarinenses, desde o belo observatório propiciado pelo diálogo com os sujeitos dos CRAS integrantes de nossa amostragem.

PALAVRAS-CHAVE: SUAS; cartografia metodológica; sujeitos da pesquisa.

ABSTRACT: This work aims to explain about the construction of the empirical field of research called: *The SUAS in SC: The design of Basic Social Protection in perspective*, presenting the methodology and making the analysis of the research subjects. Starting from the specific issues addressed in the interviews, we seek collates them to official data, especially the aim of assisting our analysis and also supplement or refute the conclusions found in order that we can scale with greater precision reference socioassistencial basic protection in the municipalities of Santa Catarina, since the beautiful observatory afforded by dialogue with the subject of CRAS members of our sample.

KEYWORDS: SUAS; mapping methodology; research subjects.

¹ Estudante de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) fw_rodrigues@yahoo.com.br.

² O Projeto de pesquisa “O SUAS em Santa Catarina: o processo de implantação da Proteção Social Básica em perspectiva”, financiado pelo Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq 36/2010, foi aprovado pelo Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos (CEP/UFSC). A pesquisa reúne docentes, pesquisadores do CNPq, alunos da pós-graduação e da graduação, vinculados ao **Grupo de Pesquisa Trabalho e Políticas Sociais na América Latina**, junto ao **Instituto de Estudos Latino-americanos** (IELA/UFSC) e ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).



1 INTRODUÇÃO

A cartografia metodológica elegeu para análise dos dados primários - especialmente a narrativa dos sujeitos da pesquisa - a perspectiva crítico-dialética, buscando nexos entre as contradições da realidade descoberta e os condutos totalizadores de suas determinações, privilegiando o diálogo com a literatura especializada. A perspectiva eleita pretende assegurar tanto a reconstrução do processo real em curso, como também da capacidade de explicação de seus elementos constitutivos antinômicos, numa interpretação dos dados enriquecedora e fiel ao contexto dinâmico da realidade do SUAS em Santa Catarina.

2 CARTOGRAFIA METODOLÓGICA

A metodologia está alicerçada numa abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter exploratório e potencialmente avaliativo, que visa recuperar, organizar e decifrar as diferentes dimensões e relações estabelecidas entre as principais mediações institucionais e os sujeitos envolvidos na realização da proteção socioassistencial básica no âmbito do SUAS no estado catarinense.

Assim, construímos a combinação de dois planos investigativos: pesquisa no sistema de informações institucionais e entrevista com os sujeitos do SUAS. Para a constituição do campo de análise lançou-se mão de amostra não probabilística, onde selecionamos 23 municípios nas diferentes regiões do estado¹ para entrevistar coordenadores/trabalhadores e sujeitos de direitos dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). A saída a campo para a escuta qualificada se deu em abril, maio e junho de 2011, e alimentou a principal fonte empírica desse estudo, num total de 135 entrevistas, observando a legislação que regula a ética na pesquisa com seres humanos. Com o intuito de orientar o diálogo, conforme a perspectiva de cada um desses

¹O estado de Santa Catarina é subdividido em regiões geográficas denominada de mesorregiões e microrregiões. Para fins desta pesquisa utilizamos como referência as mesorregiões que compreendem grandes regiões do estado unidas por laços geográficos, demográficos e culturais. Compõe as seis mesorregiões: a Região da Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Sul Catarinense, Região Serrana, Norte Catarinense e Região do Vale do Itajaí.



sujeitos, elaboramos dois roteiros de entrevista semi-estruturada, com conteúdos característicos de acordo com a categoria de entrevistados (trabalhadores/coordenadores do CRAS e sujeitos de direitos do equipamentos de proteção socioassistencial básica). O instrumental foi organizado a partir de blocos de assuntos e trouxe uma combinação de perguntas abertas e fechadas. Tais entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo seu conteúdo posteriormente sistematizado, de modo que fosse possível proceder à análise e à interpretação das informações coletadas.

Buscando garantir o anonimato dos entrevistados, utilizamos um sistema de codificação de identificação, correspondente à região, ao município e à categoria do sujeito entrevistado. Para interpretação das informações coletadas, recorremos aos subsídios da *análise de conteúdo*, tida como um conjunto de técnicas de interpretação analítica textual, com a finalidade de obter indicadores que permitam inferir conhecimentos relativos à produção e à recepção das variáveis, a partir das mensagens narradas, por meio de procedimentos aglutinadores de descrição do conteúdo das mensagens. (cf. BARDIN; 1977).

As questões fechadas foram tabuladas e organizadas nas respectivas tabelas-quadros. Os dados qualitativos das perguntas abertas foram agrupados de acordo com suas congruências e peculiaridades, ressaltando-se as narrativas que simbolizam elementos explicativos mais fundamentais. Aglutinamos dados expressivos em matrizes, para aferir valores que expressassem tendências das variáveis obtidas.

Na medida em que os resultados da pesquisa são amplos, pois trazem o retrato catarinense dessa importante política pública, identificando contradições, distorções, mas também potencialidades, cabe informar que as análises aqui apresentadas constituem uma síntese dos vários produtos que a pesquisa alcançou, buscando interpretar propositalmente as distintas dimensões do processo de construção do direito socioassistencial, cuja arquitetura revela o *Desenho da Proteção Socioassistencial Básica em Santa Catarina*.

A saída a campo e o contato com os sujeitos da pesquisa e suas narrativas compuseram a principal base empírica desse estudo, vez que inédita, rara e preciosa. Esta fase de coleta de dados empíricos foi realizada de abril a maio de 2011, trazendo



aos pesquisadores envolvidos, experiências valiosas que passam a compor um rol de informações que subsidiará uma densa reflexão sobre o tema. Posteriormente a este processo realizou-se a sistematização do material coletado, momento em que o grupo se dedicou a construir um instrumental que pudesse viabilizar depuração do conteúdo dos dados empíricos. Vale registrar que embora o recurso do Edital 36/2010 tenha se esgotado em seis meses, o trabalho da equipe seguiu intenso até hoje, com apoio também incontestemente da **UFSC**, **FEPESE** e **IELA**, que juntamente com o **CNPq** e **MDS**, viabilizaram este potente diálogo com os sujeitos da construção catarinense do SUAS.

A seguir apresentamos o detalhamento da construção da amostragem; da escolha dos sujeitos participantes e do processo de sistematização de dados.

2.1 Amostragem dos municípios

O Estado de Santa Catarina constitui-se por 293 (duzentos e noventa e três) municípios, que estão geograficamente divididos em seis (6) mesorregiões (Região da Grande Florianópolis; Região Norte; Região Oeste; Região Serrana; Região Sul; e Região do Vale do Itajaí). Dentre estes 293 municípios, 237 (duzentos e trinta e sete) são de Pequeno Porte 1 (PP1), 30 (trinta) municípios de Pequeno Porte 2 (PP2), 16 (dezesesseis) de Médio Porte (MP) e 10 (dez) de Grande Porte (GP)¹.

Em termos percentuais dos 293 (duzentos e noventa e três) municípios catarinenses, 79% são de Pequeno Porte 1, 12% de Pequeno Porte 2, 5% de Médio Porte e 4% de Grande Porte, não havendo municípios com características de Metrôpoles.

De maneira que contemplássemos as diferentes regiões do estado, os diferentes portes de municípios e considerando os níveis o gestão básico e pleno, realizamos foram realizados os seguintes recortes para a constituição da amostragem: a) selecionamos os municípios considerando a localização geográfica de forma que tivesses representantes de todas as 6 mesorregiões do estado; b) com intuito de obter a representatividade de municípios de diferentes portes (de acordo com a PNAS/2004) selecionamos 4 municípios

¹Segundo a PNAS (2004) temos: PP1: Até 20.000 hab.; PP2: de 20.001 a 50.000 hab; MP: de 50.001 a 100.000 hab; GP: de 100.001 a 900.000 hab.



por mesorregião¹, cada qual representando um porte (Pequeno Porte 1, Pequeno Porte 2, Médio Porte e Grande Porte); c) Além disso, buscamos municípios considerando o nível de gestão (de acordo com a NOB/SUAS/2005), onde selecionados aqueles que estavam devidamente habilitados em nível de gestão básica ou plena, ou seja, que tenham pelo menos um CRAS em funcionamento. Santa Catarina possui 23 (vinte e três) municípios, em gestão inicial, 248 (duzentos e quarenta e oito) em gestão básica e 22 (vinte e dois) em gestão plena.

Estas informações preliminares, além de possibilitar uma visão ampliada de aspectos relativos a gestão da Política de Assistência Social no estado, subsidiaram as escolhas metodológicas realizadas por este grupo de pesquisa, sobretudo no que se refere a construção da amostragem.

Desta feita, nos casos em que havia mais de um município com gestão básica ou plena no mesmo porte e na mesma mesorregião, a escolha ocorreu de forma aleatória. Ao fazer uma aproximação não-probabilística, possível em razão do caráter qualitativo da pesquisa, subsidiado pelos critérios acima elencados, nos aproximamos de amostragem intencional, que alcançou 7,8%, do universo dos municípios catarinenses, correspondendo a 23 (vinte e três) municipalidades distribuídas nas 6 mesorregiões, com representatividade dos diferentes portes e em níveis de gestão básica ou plena.

Após mapeamento prévio dos municípios que em potencial poderiam participar da pesquisa, entramos em contato (telefônico e por e-mail) com gestores e/ou trabalhadores dos mesmos, situando-os sobre a realização do estudo e seus objetivos e consultando-os sobre a disponibilidade de participação. Quanto a esta etapa, observamos que maioria dos municípios pré-selecionados mostraram-se disponíveis, possibilitando a realização de contatos posteriores necessários para viabilizar as visitas das equipes de pesquisadores junto aos equipamentos de referência.

¹ Na Região Serrana foi possível selecionar apenas 3 (três) municípios (um de Pequeno Porte 1, um de Pequeno Porte 2 e um de Grande Porte), uma vez que esta mesorregião não conta com município de Médio Porte.



3 SUJEITOS DA PESQUISA E COLETA DE DADOS

Com vistas a alcançar os objetivos desta pesquisa, cujo objeto principal é a perquirição dos elementos que compõem o Serviço de Proteção Integral à Famílias e Indivíduos (PAIF), operacionalizado obrigatoriamente pelos Centros de Referência de Assistência Social, conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, foram selecionados os seguintes informantes:

- a) Coordenadores dos CRAS dos municípios selecionados, juntamente com dois ou mais trabalhadores dos CRAS dos municípios participantes da pesquisa, sendo ao menos um Assistente Social e um Psicólogo e/ou outro, e que atuem na mesma equipe de referência;
- b) Com relação aos sujeitos de direitos foi aplicada uma amostra aleatória de 5% a 10% dos usuários que estejam em atendimento sistemático na instituição e participando de programas ou projetos ligados diretamente ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

Ao elegermos os coordenadores/trabalhadores da equipe de referência dos CRAS e sujeitos de direitos desses equipamentos, construímos dois principais instrumentos: um roteiro de observação e um roteiro de entrevista semi-estruturada.

O roteiro de observação permitiu, de certa forma, apreender a dinâmica de funcionamento das unidades dos CRAS participantes da pesquisa. Tal instrumento buscou abranger aspectos como: estrutura física e visual, equipamentos, recursos humanos, conhecimento e utilização dos serviços por parte dos usuários etc.

Já o roteiro de entrevista semi-estruturada consistiu em instrumento de organização do diálogo com os sujeitos da pesquisa. Nesta medida, propusemos um roteiro característico de acordo com a categoria de entrevistados (trabalhadores do CRAS/usuários dos equipamentos de proteção social básica), com o intuito de orientar o diálogo, conforme a perspectiva de cada um desses sujeitos.



O instrumental foi organizado a partir de blocos de assuntos e trouxe uma combinação de perguntas abertas e fechadas, nas quais os entrevistados possuíam a liberdade para discorrer sobre o tema proposto. Assim, pretendemos inquirir, a partir da concepção de cada entrevistado em seu segmento, aspectos gerais com relação ao entendimento sobre o SUAS, sua implantação em Santa Catarina, infra-estrutura, identidade do CRAS no território, recursos humanos, participação dos usuários, entre outros.

Tabela 1 - Demonstrativo das entrevistas realizadas por região, porte do município, e sujeitos entrevistados:

Demonstrativo das entrevistas realizadas por região, porte municipal, e sujeitos entrevistados

Mesoregião	Porte	Usuários	Coordenador	Assistente Social	Psicólogo	Outro	Total
Região Norte	Grande	04	01	01	01	-	07
	Médio	04	01	01	-	-	06
	Pequeno Porte II	04	01	01	-	01	07
	Pequeno Porte I	04	01	-	-	-	05
Região Oeste	Grande	04	01	01	01	-	07
	Médio	03	-	01	01	-	05
	Pequeno Porte II	04	01	-	01	-	06
	Pequeno Porte I	05	01	01	01	-	08
Região Vale do Itajaí	Grande	04	01	-	01	-	06
	Médio	04	01	01	01	-	07
	Pequeno Porte II	02	01	01	-	-	04
	Pequeno Porte I	04	01	-	01	01	07
Região Sul	Grande	04	01	-	01	01	07
	Médio	03	01	01	01	-	06
	Pequeno Porte II	04	01	01	-	-	06
	Pequeno Porte I	04	01	-	-	-	05
Região Serrana	Grande	04	01	01	01	-	07
	Pequeno Porte II	03	01	01	-	-	05
	Pequeno Porte I	05	01	01	-	-	07
Região Grande Florianópolis	Grande	03	01	01	01	-	06
	Médio	03	01	01	-	-	05
	Pequeno Porte II	-	-	01	-	-	01
	Pequeno Porte I	03	01	01	-	-	05
TOTAL		82	21	17	12	03	135

Fonte: Sistematização realizada em setembro, 2011, elaboração própria.



Realizamos a coleta de dados, nos meses de abril e maio de 2011, com 6 equipes de diferentes de pesquisadores, compostas por 3 ou 4 integrantes. As equipes foram compostas por pesquisadoras bolsista do CNPq, professores do Departamento de Serviço Social da UFSC alunos de graduação e de pós-graduação e profissionais voluntários.

Durante este período foram realizadas 135 (cento e trinta e cinco) entrevistas, nas 6 mesorregiões do estado. As entrevistas foram precedidas de esclarecimentos sobre a pesquisa em tela, bem como da assinatura de Termos de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme Resolução CONEP 196/96.

Após a autorização dos sujeitos participantes, as entrevistas foram gravadas em áudio¹. foram realizadas 135 (cento e trinta e cinco) entrevistas, sendo que 82 (oitenta e duas) se deram com usuários do CRAS e 53 (cinquenta e três) com trabalhadores desses equipamentos no estado. Após a etapa de coleta de dados, onde os pesquisadores tiveram a oportunidade de se aproximar da realidade pesquisada e dialogar com os sujeitos diretamente envolvidos que o objeto de estudo, iniciou o processo de sistematização do material coletado.

3.1 Sistematização dos dados

A sistematização dos dados coletados a campo iniciou-se com a degravação das entrevistas realizadas e revisão dos respectivos textos narrativos. As questões fechadas foram agrupadas em uma matriz referencial (em Excel), de forma que fosse possível auferir um valor numérico capaz de expressar a tendência de determinadas variáveis de investigação. O material qualitativo, coletado a partir das questões abertas abordados durante as entrevistas, estão sendo agrupadas em uma tabela que se propõem a dar visualidade ao conteúdo principal das narrativas. Para o processo de depuração dos dados, a sistematização aqui empreendida tenta fazer um esforço de possibilitar a

¹Convém esclarecer que 2 (duas) das entrevistas não foram autorizadas a gravação de áudio, e em outras 2 (duas) a pouca qualidade do áudio não permitiu a degravação do material coletado. Em ambos os casos o pesquisador utilizou de registros manuais para a coleta de dados, não interferindo assim, na amostragem delimitada.



construção de análises gerais em termos estaduais, mas procurando garantir também a possibilidade de vislumbrar certas particularidades da Política de Assistência Social no estado, seja considerando as diferentes regiões, seja considerando os portes populacionais, ou as particularidades dos sujeitos envolvidos com estes equipamentos.

Desta forma, foram construídos dois modelos de tabelas analíticas: a) uma tabela congregando o conteúdo das narrativas dos trabalhadores contendo os seguintes eixos: Primeiro Eixo Analítico: *caracterização do CRAS*; Segundo Eixo Analítico: *equipes de referência*; Terceiro Eixo Analítico: *concepções conceituais*; Quarto Eixo Analítico: *o serviços de Proteção Integral à família e ao Indivíduo (PAIF)*; Quinto Eixo Analítico: *gestão orçamentária, monitoramento e avaliação*; Sexto Eixo Analítico: *controle e participação popular*. b) a outra tabela contendo a os pontos principais das narrativas dos usuários, tendo como eixos analíticos: Primeiro Eixo Analítico: *O usuário do CRAS*; Segundo Eixo Analítico: *percepção dos usuários quanto o acesso a benefícios, serviços, programas e projetos oferecidos pelo CRAS*; Terceiro Eixo Analítico: *avaliação dos benefícios, serviços, programas, projetos ofertados pelo CRAS*; Quarto Eixo Analítico: *controle social e participação popular*.

As questões fechadas foram tabuladas e organizadas nas respectivas tabelas-quadros. Os dados qualitativos das perguntas abertas foram agrupados de acordo com suas congruências e peculiaridades, ressaltando-se as narrativas que simbolizam elementos explicativos mais fundamentais. Aglutinamos dados expressivos em matrizes, para aferir valores que expressassem tendências das variáveis obtidas. Para complementar rol de informações capaz de enriquecer este estudo vimos durante todo o processo de pesquisa realizando consultas à base de dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, com acesso facultado pela SAGI/MDS, de forma a apreendermos aspectos gerais sobre o SUAS, bem como sobre a particularidade dos municípios pesquisados.

Ademais estamos fazendo consulta a documentos oficiais (nacionais e estaduais) capazes de apontar elementos fundamentais para a compreensão da trajetória e construção da Política de Assistência Social no Brasil e em particular no Estado de Santa Catarina. Considerando a riqueza e intensidade dos dados coletado a campo, somos



tensionados a estender o cronograma apresentado preliminarmente ao CNPQ. Assim, esclarecemos que após a sistematização do material empírico, vimos nos dedicando a depuração dos dados coletados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa possui um mérito. Ela expressa a perspectiva dos sujeitos que cotidianamente vivem a construção da proteção socioassistencial básica, traduzindo em ações concretas e expectativas a proposta do movimento político luta pelo direito à assistência social. Está em curso assim um complexo mas cuidadoso processo de elaboração do desenho institucional desta política pública para sustentar o novo formato do suas, materializando de diferentes formas o compromisso pelo erguimento de uma estrutura de realização de direitos socioassistenciais, não só a serem afiançados mas prestados diretamente pelo poder público, como responsabilidade republicana do Estado brasileiro, desde uma articulação intergovernamental que deve englobar as três esferas de governo.

A proposta do sistema único de assistência social que recém saiu do papel, deixando de ser concepção utópica para ganhar um lugar de prioridade de política de Estado, retorna agora ao papel como tema de pesquisa acadêmica, reunindo problematizações de dezenas de sujeitos, desde os pesquisadores (estudantes de graduação, de pós-graduação e professores), que formularam o projeto e puseram adiante o diálogo analítico.

Mas o estudo que ora apresentamos possui protagonistas, são os trabalhadores/coordenadores dos cras e a população atendida, conforme a amostra estratificada. Dentre os valiosos conhecimentos gerados, tivemos oportunidade de conhecer melhor este sujeito, especificamente indagando questões ligadas ao perfil social de cada um deles.



REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, setembro de 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno SUAS V: Financiamento da assistência social no Brasil**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. MDS/SMAS: Brasília, 2005.

PAIVA, Beatriz Augusto de; et al. **O SUAS em Santa Catarina: O desenho da proteção social básica em perspectiva**. (Relatório Final de Pesquisa -2011/2012, Edital CNPq/MDS 036/2010.) Coordenadora: Beatriz Augusto de Paiva, Florianópolis, Santa Catarina, 2012. 139p.