



POLÍTICAS SOCIAIS E POPULAÇÃO USUÁRIA: cotidiano de desigualdade e sem direitos

Ilka de Lima Souza¹
Iris Maria de Oliveira²
Maria Regina de Avila Moreira³
Silvana Mara de Moraes dos Santos⁴

Resumo: O artigo apresenta reflexões sobre a apreensão da relação público/privado pela população que habita áreas de maior concentração de pobreza, a partir dos resultados de uma pesquisa sobre a desigualdade social em Natal/RN. Partindo do conhecimento da população sobre os serviços existentes, busca-se identificar a assimilação da ofensiva neoliberal quanto à privatização das políticas sociais pela população. A reflexão aponta para tendências conflitantes no debate sobre a concretização das políticas sociais nos territórios, tendo de um lado as organizações que atuam a partir da retórica neoliberal e de outro, as desigualdades sociais que mantêm a pressão sobre o Estado.

Palavras-chave: Desigualdade social, pobreza, políticas sociais.

Abstract: This article presents reflections on the seizure of the private / public by the population that inhabits areas of greatest concentration of poverty, from the results of research on social inequality in Natal / RN. Based on the knowledge of population on existing services, try to identify the assimilation of the neoliberal attack on the privatization of social policies by the population. The discussion points to conflicting trends in the debate on the implementation of social policies in the territories, and on one side the organizations that operate from the neoliberal rhetoric and other, social inequality that keeps the pressure on the State

Key words: Social inequality, poverty, social policies.

¹ Docente. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: ilka_limasouza@yahoo.com.br

² Docente. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: irisoliveira@digi.com.br

³ Docente. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: reavila10@gmail.com

⁴ Docente. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: ilka_limasouza@yahoo.com.br



Políticas Sociais e População Usuária: cotidiano de desigualdade e sem direitos

1. Introdução

A partir de pesquisa realizada no município de Natal/RN/Brasil sobre a desigualdade social (2007), pretende-se problematizar a discussão acerca das perspectivas do Estado de Direito em plena ascensão do Terceiro Setor na consecução das Políticas Sociais, como uma das estratégias de converter e revalorizar o capital diante da crise de acumulação mundialmente instaurada na década de 70 (séc XX). Como nas palavras de Duriguetto (2007, p.174) "... a sociedade civil é transformada em meio, um instrumento para a operacionalização da atual estratégia do projeto neoliberal de desresponsabilização do Estado e do capital com as respostas à "questão social", particularmente no que se refere às políticas sociais". Não obstante a criação de entidades de cunho social já no contexto da emergência do terceiro setor é importante sinalizar que a existência de organizações que desempenham atividades de caráter assistencial, por exemplo, é anterior à própria racionalização da assistência no séc. XIX. Essa apreensão é fundamental, posto que analisar o significado que assume na contemporaneidade acumulará determinações cujo enfoque é a descaracterização do Estado na garantia de direitos e a permanência e avanço de traços sócio-culturais da filantropia.

A pesquisa ora referida tratou dados quantitativos e qualitativos, sendo estes últimos aqui apresentados em relação à apreensão público/privado. Considerou-se um elemento importante no estudo o conhecimento acerca do acesso a direitos sociais do ponto de vista da população pesquisada. Assim, como objeto para essa comunicação busca-se dar visibilidade ao reconhecimento da população usuária das políticas sociais nas áreas governamentais e não-governamentais, com o objetivo de identificar a assimilação da ofensiva neoliberal e suas implicações no cotidiano da população.

2. Desafios à Política Social no contexto do capitalismo contemporâneo

Um dos grandes problemas enfrentados pela maioria da população natalense é a ausência de investimento em serviços públicos, os quais não resolvem a desigualdade social e a precarização das condições de vida das classes subalternas e trabalhadoras, mas afiançam direitos e podem garantir a estas uma sobrevivência com mais dignidade. Tais serviços não significam ruptura com a situação política de subalternidade em que se encontram, visto que, muitas vezes, "[...] ao invés de consolidarem direitos, esses serviços são, via de regra, operados como favores fugazes do Estado aos mais espoliados"



(SPOSATI, 1988, p. 23-24). Contudo, eles possibilitam acessos sociais, atendimento a necessidades elementares, como alimentar-se, beber água tratada, não adoecer pela ausência de rede de esgoto, ter condições de moradia digna, locomover-se, ter acesso à educação, atendimento de saúde quando necessita, cultura, lazer e outras necessidades que dificilmente conseguirão resolver ou adquirir no mercado. Em Natal, a criação e a garantia dos serviços e equipamentos urbanos não ocorre na mesma proporção que o crescimento da cidade, nem com a mesma prioridade que esta cidade se preparara, para receber seus visitantes, de acordo com uma orientação mercantil de conceber o turismo. A ausência de políticas sociais universais mantém, historicamente, no Brasil, políticas voltadas para as chamadas “população alvo”. E o “alvo”, normalmente, são os mais pobres, os analfabetos, os doentes, os abandonados (crianças, idosos), os sem - terra, os sem - teto, as mulheres vítimas de violência, as pessoas com deficiência, e os usuários de drogas. Com isso, conforme Koga, as políticas sociais priorizam demandas específicas, sejam elas relativas a uma deficiência ou a uma carência. Ao mesmo tempo, “[...] a lógica que impera nos serviços é a da triagem pela linha da carência imediata” (KOGA, 2003, p. 252. Neste contexto, no âmbito da presença do poder público nas áreas pesquisadas, 71,27% dos entrevistados desconhecem qualquer “ação de governo”⁵ na localidade. Este dado geral se repete para a maioria das áreas pesquisadas, quando vistas isoladamente. Em algumas áreas de intervenção recente, no campo da urbanização – como o Passo da Pátria – este dado caiu para 62,86%. Nas localidades Formigueiro e Gari, 40% dos entrevistados afirmaram desconhecer qualquer ação do governo na área; o mesmo ocorrido com 50% em Guarapes e 41,67% em Barro Duro. Revela-se também, na pesquisa, o desconhecimento da população acerca de outras organizações, além de órgãos governamentais, que desenvolvam ações em favor da comunidade⁶. No entanto, ao buscar-se identificar os serviços e benefícios aos quais a população tem acesso, em 54,06% dos domicílios, as pessoas afirmaram não receber nenhum serviço ou benefício do governo. Entre os serviços e benefícios que afirmaram receber, o Programa Bolsa Família, do Governo Federal é o mais citado, com 19,86%. Ele também é considerado o benefício mais importante para 27,60% do total de entrevistados. Em 59,74% dos domicílios pesquisados, a população afirmou não ter acesso a qualquer serviço, programa ou projeto do governo; ou participa de

⁵ “Ação de governo” na coleta de dados significou a ação governamental em geral prestada pelos vários níveis de governo (municipal, estadual ou federal) na localidade.

⁶ O relatório conclusivo da pesquisa traz as tabelas referentes aos dados aqui citados. Para efeito de apresentação nessa Jornada, optou-se por não inseri-las dado o limite de páginas para submissão dos trabalhos.



apenas um programa (32,30%), revelando o reduzido alcance das políticas sociais nestas áreas. A existência de serviços de saúde no local ou nos bairros onde se localizam as áreas pesquisadas é confirmada por 80,74% dos que foram contatados, sendo utilizado por 70,05% da população, a qual avalia os serviços como regular (28,17%) ou bom (28,26%). Este resultado, em certa medida, é relativamente positivo em relação ao direito à saúde, pois pode ser relacionado ao crescimento da cobertura do atendimento ambulatorial. Se em 1988 esta rede era de 26 unidades, com a consolidação do Sistema Único de Saúde - SUS, ela hoje totaliza 79 unidades de saúde no Município; sendo 31 na Região Norte, 11 na Região Sul, 19 na Região Leste e 18 na Região Oeste.

Ainda com relação à presença do poder público nas áreas pesquisadas, Natal não possui um sistema de transporte de qualidade, e que responda às necessidades da sua população, que tem no ônibus a principal forma de transporte de massa, normalmente, uma das opções mais caras para a população que habita as áreas de maior concentração de pobreza. Em Natal, a população pesquisada se desloca majoritariamente de ônibus (83,93%), sendo que 36,47% utilizam mais de uma condução neste deslocamento. O destino de maior frequência é o bairro Alecrim (28,28%) e Cidade Alta (17,97%). O trem, uma alternativa normalmente mais barata de transporte, ocupa lugar insignificante na referência ao tipo de transporte coletivo mais utilizado, com 0,30%, valor inferior à bicicleta, com 1,44%.

Estado e Sociedade : respostas insuficientes às necessidades da população

A noção de sociedade civil predominantemente difundida e, segundo Santos (2005 p. 150),

(...) pretensamente inspirada em Gramsci, esta noção tende a se aproximar do ideário liberal. Dois problemas se destacam. De um lado, apresenta-se a sociedade civil como manifestação das instituições no campo privado que estariam, supostamente, dissociadas e, em alguma medida, em contraposição à sociedade política, entendida como o Estado que aqui se confunde com a dimensão governamental. De outro lado, esta formulação identifica, na sociedade civil, toda a capacidade de resistência, no campo da esquerda, que é pensada de forma homogênea, como se as classes e segmentos dominantes não constituíssem seus espaços de formação político-cultural ou como se não organizassem seus interesses.

Ainda conforme Santos (2005, p. 152), essa concepção de sociedade civil, atravessada “[...] por um apelo ideológico de participação política pela democratização da vida social [...]”, logo se faz presente no senso comum da sociedade.



O debate hoje predominante difunde uma concepção de sociedade civil fundada na existência de instituições que supostamente teriam suas ações centralizadas na defesa da democracia, dos direitos humanos e do bem comum. Contudo, sem a existência de conflitos, sem diferenças e contradições classistas. E tal concepção não se coaduna com a visão Gramsciana. Conforme Gohn (2005, p. 9), já se tornou comum ouvir-se que a “sociedade civil” está se firmando nos planos nacional e internacional, tornando-se impulsionadora de inovações e mudanças. Raichelis (1998, p.75) relembra que na década de 1990 o cenário político “[...] traz inflexões importantes na luta pela democratização do Estado, relacionadas com a participação de segmentos organizados da sociedade civil nas decisões e prioridades das políticas públicas”. Na atualidade, considerando a efetivação da política neoliberal, evidencia-se que o debate em torno da “sociedade civil” surge em um contexto atravessado pelo ataque ao Estado, especialmente no que se refere à sua capacidade de gerenciar políticas públicas para a área social e, conseqüentemente, atender às demandas sociais. Vê-se que organizações da assim denominada sociedade civil assumem um lugar central no cenário social. Conforme ressalta Gohn (2005, p. 77), são “[...] incorporadas como agentes de intermediação no atendimento das demandas sociais”. Há uma diversidade de instituições e de formas de organização reconhecidas como organizações sem fins lucrativos, que atuam fora da esfera estatal, e associadas também ao discurso de participação da população no desenvolvimento de alternativas que visam ao atendimento das necessidades sociais.

A primazia da responsabilidade do Estado no enfrentamento à questão social que atinge o cenário brasileiro e, conseqüentemente, na condução de políticas públicas é indiscutível. Por outro lado, distintos sujeitos sociais são cada vez mais convocados a se engajar nesse processo, não apenas desenvolvendo ações, mas exercendo o papel de controle social sobre as ações desempenhadas pelo governo em suas diferentes esferas. Sabe-se que além da esfera governamental, a população, particularmente aquela que vivencia as condições de desigualdade social, vem tendo acesso a ações desenvolvidas por organizações fora do aparato estatal. Nas próprias organizações representantes da “sociedade civil”, em Conselhos de Direitos, particularizando-se aqui o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-Natal) é possível identificar entre seus usuários, pessoas as quais não teriam condições de pagar pelos serviços aos quais têm acesso nessas organizações, ou que nem sempre têm disponibilizado pelo Estado espaços que desenvolvam ações específicas para o atendimento de suas necessidades. São organizações prestadoras de serviços, por exemplo, na área do tratamento do câncer; na



área da pessoa com deficiência, do idoso, dentre outras, as quais desenvolvem ações reconhecidas como referência no município de Natal e no Rio Grande do Norte, algumas vezes absorvendo demandas de estados vizinhos. No tocante aos dados apropriados no decorrer da referida pesquisa, aponta-se que de fato a população inserida nas áreas visitadas vem tendo acesso a ações desenvolvidas por órgãos não pertencentes à esfera governamental. O total de respostas positivas em relação à presença dessas ações é restrito (14,03%) quando comparado ao total de respostas que negam o desenvolvimento dessas ações (79,15%). Para efeito comparativo, observe-se dados que identificam a presença de ações, serviços e benefícios de iniciativa do poder público nas áreas pesquisadas. Ressalta-se que, dentre os órgãos que expressam a opinião dos entrevistados, encontram-se aqueles atuantes no âmbito da esfera governamental, como são os casos da Polícia e do Juizado. No campo não governamental encontram-se a Igreja, os Conselhos, as Associações e as ONGs de modo geral, estando estes últimos identificados como inseridos na “sociedade civil”. Observa-se que as Igrejas são apontadas como as que mais têm demonstrado atenção aos moradores das áreas pesquisadas. É possível constatar ainda o crescimento do número de Igrejas Evangélicas presentes nessas áreas, as quais vêm oferecendo algum tipo de ação que procura atender às necessidades emergenciais da população. Em relação aos demais órgãos, os entrevistados opinaram que os Conselhos, as Associações e as ONGs se constituem naqueles que, além da Igreja, têm demonstrado maior atenção no atendimento às suas necessidades. Os Conselhos e as Associações talvez recebam esse reconhecimento em virtude de efetivarem em algum momento atividades direcionadas aos interesses e/ou necessidades dos moradores, tais como reivindicações por segurança – decorrente da incidência da violência nos bairros localizados na periferia da cidade; por transporte; por atividades de lazer e esporte; além da educação, saúde, entre outras. Ressalta-se, porém que, dentre os principais problemas identificados pelos moradores como presentes nas áreas pesquisadas, encontra-se a falta de atenção dos Conselhos Comunitários para com a população. No tocante às ONGs, verifica-se que o reconhecimento em torno da ação destas foi apontada de forma mais restrita em relação às demais organizações: Igreja, Conselhos e Associações, o que leva a constatação de que esse resultado sugere que a população possui um maior reconhecimento em torno daquelas instituições com maior tradição na sociedade.

Observa-se que mais da metade dos moradores das áreas pesquisadas – considerando o total das opiniões apreendidas – entende que não há *nenhum* órgão da esfera pública ou da sociedade demonstrando atenção às suas necessidades. Dentre os



principais problemas enfrentados são apontados aqueles relacionados à violência e falta de segurança pública; à falta de infra-estrutura básica; à precarização da assistência à saúde; ao desemprego e à ausência de intervenção pública e de outros órgãos da sociedade. Como referido, dentre os órgãos que demonstram atenção às suas necessidades, os moradores também opinaram em relação à Polícia e ao Juizado, os quais atuam no âmbito estatal. Pode-se relacionar esse dado ao problema da violência e da falta de segurança, que atinge a vida de toda a população das áreas pesquisadas, independente da faixa etária. Concomitante ao fato desses órgãos terem sido lembrados dentre aqueles demonstradores de maior atenção às suas necessidades, a melhoria no Sistema de Segurança Pública foi colocada pelos entrevistados dentre as primeiras solicitações que fariam, caso tivessem a oportunidade. Nesse sentido, exigiriam o aumento e a melhoria na segurança e no policiamento: policiamento nas escolas, nas delegacias; implantação de postos policiais; retirada das “bocas de fumo”; e ações direcionadas aos usuários de drogas. Pode-se assim, afirmar que na ausência de um Estado que promova e garanta direitos por meio de políticas sociais universais, a população vivencia e sente na sua vida cotidiana as implicações da desigualdade social. No entanto, considerando suas condições objetivas e subjetivas de vida tendem a reivindicar em primeiro plano a presença da polícia e suas práticas de repressão e reconhecem que algumas organizações se fazem presentes nas comunidades visitadas, demonstrando alguma atenção aos moradores, mas não de forma permanente e ampla, como é o caso das Igrejas, dos Conselhos, das Associações e das ONGs

3. Conclusões

Apesar do quadro de desigualdade social, pobreza e da precariedade dos serviços públicos que pode ser observado em Natal, a cidade ostenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) médio, segundo a classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD). O IDH-M, segundo o PNUD, é um índice que tem por componentes: educação, renda e longevidade. O IDH supõe o acesso (ou não) de uma população a conhecimentos e a recursos necessários a um padrão de vida digno e a uma vida longa e saudável.

Importante lembrar, conforme Telles (1999, p. 8), que a pobreza no Brasil “[...] é e sempre foi notada, registrada, documentada.” O conhecimento da realidade da pobreza, no entanto, não tem sido suficiente para “[...] constituir uma opinião pública crítica capaz de mobilizar vontades políticas na defesa de padrões mínimos de vida” (p.8). Conforme os neoliberais é para esta gente que as políticas sociais devem se voltar, no sentido de garantir-lhes as condições de disputar seu lugar no mercado competitivo.



Outra consideração é em relação à apreensão da população sobre a constituição de um Estado de Direito. Verifica-se que o foco da população usuária dos serviços é a cobertura ou não de suas necessidades, cujo debate da desresponsabilização do Estado comparece como secundário. Aqui vale ressaltar a dificuldade, por meio da pesquisa em questão, de identificar em que medida predominam e se articulam duas ordens de determinações: o alastramento da perspectiva neoliberal quanto à importância da “sociedade civil”, via o terceiro setor, na prestação de serviços sociais e a convivência com mecanismos socioculturais que se perenizam quanto à participação das entidades socioassistenciais no campo das políticas sociais. Essa é uma pesquisa a ser empreendida.

De todo o modo, a discussão no tocante às políticas sociais e sua concretização nos territórios apontam tendências conflitantes. De um lado avançam as organizações a partir da retórica neoliberal. De outro, o quadro das desigualdades sociais mantém a pressão sobre o Estado, identificando-o como aquele capaz de apropriar as demandas. Isso coloca a responsabilidade em potencializar essa tensão na perspectiva de evidenciar como a crise contemporânea do capital e suas determinações incidem sobre o papel do estado, obstaculizando a vigência efetiva de um Estado de direito. Isto tem agravado as condições de vida e de trabalho da população, levando-a para a convivência com um cotidiano de barbárie.

4. Referências:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília/DF, nov., 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, nov., 2004.

DURIGUETTO, M.L. **Sociedade Civil e Democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007

GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2004. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 123).

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.



OLIVEIRA, Francisco de. A Questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos. **Cadernos Abong**. São Paulo. N. 1. São Paulo: Abong, 1995. (Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social)

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS, Silvana M. M. O Pensamento da esquerda e a política de identidade: as particularidades da luta pela liberdade de orientação sexual. (Tese de Doutorado). Recife, UFPE: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2005.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relatório Anual**. Natal, 2004.

SOARES, Laura Tavares. **De Recorrências e retrocessos**. Rio de Janeiro: projeto de análise da conjuntura brasileira, 2004. Disponível em: <<http://www.outrobrasil.net>>. Acesso em: 25 de jul. 2006.

_____. **Questões pendentes na configuração de uma política social**: uma síntese. Rio de Janeiro: projeto de análise da conjuntura brasileira, 2004c. Disponível em: <<http://www.outrobrasil.net>>. Acesso em: 25 de jul. 2006.

SPOSATI, A. (Coord.). **Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo: Educ, 1996.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte, Editora da UFMG, 1999.