

Entre recursos e escolhas

Limites e possibilidades em torno das rotinas de atendimento de um CRAS

MONOGRAFIA

Roselene de Lima Breda

Orientador: Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran

Departamento de Sociologia

Universidade Federal de São Carlos

Fevereiro / 2013

ROSELENE DE LIMA BREDA

Entre recursos e escolhas

Limites e possibilidades em torno das rotinas de atendimento de um CRAS

Monografia apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran.

São Carlos/SP, 2013

RESUMO

Esta monografia trata da mudança de ênfase das políticas sociais, no que toca a possibilidade de superação do conflito sócio-político, deslocada para sua gestão e controle. Tendo como universo empírico de análise as interações que se processam nas rotinas de atendimento da unidade do CRAS Cidade Aracy, localizado na cidade de São Carlos/SP, este trabalho, a partir de uma pesquisa de caráter etnográfico, mais que o delineamento institucional, busca colocar em evidência a prática cotidiana da PNAS – Política Nacional de Assistência Social, a partir do contato com os técnicos implementadores e usuários. De maneira mais específica, procura, por um lado, compreender os processos de gestão das situações conflituosas – ancorado no sistema de cotas de benefícios adotado pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania do município – que chegam a esta unidade do CRAS via usuários e, ainda, as que se estabelecem entre os técnicos que compõem o quadro de funcionários desta Secretaria. Por outro, busca analisar as possibilidades e estratégias mobilizadas tanto por técnico quanto por usuários, num contexto que demanda muitos recursos, embora ali eles sejam escassos.

ÍNDICE

Agradecimentos	6
Apresentação	7
Introdução	9
Categorias centrais de análise: gerenciando o conflito	11
Parte I	
Contextualização histórica e política das mudanças na esfera da assistência social	
Panorama do processo de transformações	15
O caso brasileiro	16
Colonização da assistência social pelo controle	17
Marcos legais da assistência social no Brasil: o desenho normativo	
PNAS – Política Nacional de Assistência Social e SUAS – Sistema Único de Assistência Social	19
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social	24
Parte II	
Particularidades da assistência social em São Carlos	
Linha hierárquica na Secretaria de Assistência Social e Cidadania	
Gestores de alto escalão	29
Reelaborando pareceres: a centralidade do gestor da Divisão da Proteção Básica	31
Especificidades do CRAS Cidade Aracy	32
O que os diários dizem sobre o CRAS Cidade Aracy: dinâmicas em torno das demandas e oscilações no ritmo da unidade	
Quem recorre à assistência social no CRAS Cidade Aracy?	35
Freguesia e a “cultura da cesta básica”	36
A centralidade da cesta básica no cotidiano do CRAS	38
Escassez de recursos e evidenciação da lógica de funcionamento do CRAS e da Secretária de Assistência Social	
Receio atrelado à seleção	40
Nível de conhecimento demonstrado pelo usuário	41
Como o técnico lida com a ingerência dos superiores	48

Níveis distintos de relacionamento	
Desconcerto entre técnicos e usuários frente uns aos outros	51
Simpatia/antipatia influenciando a dinâmica dos atendimentos	52
Situação limite	53
Notas finais	56
Referência bibliográfica	59
Websites consultados	64

AGRADECIMENTOS

Ao Gabriel, pela postura como professor, orientador e pessoa, generosidade de sempre, por me inspirar na condução de meus projetos e tocar comigo este trabalho de forma tão tranquila. À Carolina, por estar presente na banca, mas especialmente pela contribuição fundamental para minha formação até aqui. Aos professores com os quais tive contato ao longo da graduação, carrego marcas dos ensinamentos e trabalho de cada um deles. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo financiamento a esta pesquisa. À Secretaria de Assistência Social e Cidadania de São Carlos e à coordenação do CRAS Cidade Aracy, por autorizarem a realização do trabalho de campo. A todos os interlocutores com os quais tive contato ao longo da pesquisa, pela generosidade e paciência com as quais acolheram a mim, minhas perguntas e dúvidas, abrindo para mim, em alguns casos, suas casas, compartilhando comigo algumas de suas histórias. Aos funcionários dos Departamentos de Sociologia e Ciências Sociais, Ronaldo especialmente, sempre ajudando em tudo. Aos membros do Grupo de Pesquisa NaMargem, pelas conversas sempre qualificadas e divertidas e aos comentários, sugestões e críticas que fizeram à versão preliminar deste texto. Ao Luciano, pela contribuição inestimável que deu a este trabalho. Ao Alexandre, Lili, Ana Paula, Bruno e Karina pela dedicação que tem me possibilitado uma vida mais produtiva e muito menos dolorida. À Camila e Ana, por dividirem comigo uma casa e proporcionarem a tranquilidade que sempre busquei nessa vida universitária. Ao Felipe pelo agito da minha vida social, pela sensibilidade e carinho com os quais conduz nossa amizade. Aos colegas de curso, pelas boas histórias colecionadas ao longo destes anos, mais especialmente à Domila e aos seus inumeráveis e impagáveis comentários, Samanta e Vanessa, essas últimas, companheiras para qualquer hora e com as quais sempre pude contar. Aos meus irmãos Solange, Luciano, Fabiano e Antônio por nunca me levarem a sério, pelas piadas sobre as “análises críticas e acadêmicas”, por todo o apoio que possibilita a mim seguir esse caminho. Ao meu pai Antônio, por ter me ensinado a encarar os estudos com gosto, desde criança. À minha mãe Célia, pela confiança, carinho e cuidado, com os quais segue me amparando desde sempre. A vocês todos, a certeza de que jamais conseguirei agradecer o suficiente.

APRESENTAÇÃO

No transcorrer das últimas duas décadas no Brasil, uma longa série de dispositivos jurídicos vem operando para universalizar o acesso às políticas sociais, associada à adoção de dispositivos empenhados no monitoramento e controle da vida dos sujeitos para os quais tais políticas se voltam. Neste trabalho, busco descrever e analisar as particularidades deste processo no âmbito da assistência social, tomando como objeto de análise as ações que se processam no CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, um dos principais espaços onde os textos e diretrizes que pautam a PNAS – Política Nacional de Assistência Social se materializam.

A escolha por centrar a análise no CRAS está ligada ao fato deste dispositivo se inserir de forma bastante capilar nas regiões tidas como “socialmente vulneráveis” e problemáticas, o que contribui muito na explicação das relações que me propus a analisar aqui.

A fim de compreender a natureza destas transformações, busco responder neste trabalho às seguintes perguntas: como o conflito social se expressa no CRAS Cidade Aracy? Como as particularidades do CRAS Cidade Aracy modulam a implementação cotidiana da PNAS?

Procurei compreender a PNAS tal como ela se apresentava em campo, a partir da atuação e interação dos personagens centrais na sua fase de implementação: técnicos e usuários. Mais precisamente, busquei observar os elementos condicionantes que fazem a PNAS fugir de seu traçado normativo neste contexto específico. Assim, optei por analisar a dimensão dos atendimentos e o modo como estão organizadas, hierarquicamente, as relações entre os funcionários no interior da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de São Carlos. Procuro responder, a partir da confluência destas duas dimensões à seguinte questão: quais os resultados gerados a partir das intervenções propostas pela equipe técnica do CRAS Cidade Aracy?

Através da pesquisa de campo, procuro compreender os processos de gestão das situações conflituosas trazidas pelos usuários, bem como as derivadas dos tipos de relações, muitas vezes não menos conflituosas, que se estabelecem entre os técnicos que compõem o quadro de funcionários no interior desta Secretaria. Em linhas gerais, portanto, é por meio da interação entre técnicos e entre eles e os usuários, que busco compreender a lógica gestora

que, segundo extensa produção bibliográfica (Rui, 2012; Fassin, 2005; Astier, 1996; Almeida, 2002; Seidel, 1993; Pandolfi, 2005), tem marcado as políticas sociais da atualidade.

A partir das questões propostas, o texto se organiza em dois níveis. Início esboçando um breve panorama histórico das transformações ocorridas na esfera das políticas sociais e, em seguida, elaboro a descrição analítica dos dados empíricos, coletados ao longo da pesquisa de campo.

Assim, a Parte I traz uma introdução ao processo histórico-político que possibilitou às questões que procuro analisar, passando pelo diálogo com o debate acadêmico que versa sobre a colonização da assistência social pelo controle e gestão.

Na Parte II, procuro compreender tal processo de transformações no âmbito do CRAS Cidade Aracy. Optei por traçar um panorama da configuração hierárquica da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de São Carlos e do sistema de cotas de benefícios adotado, descrevendo com mais minúcia as dinâmicas que se dão em torno das cestas básicas, tentando observar suas implicações nas práticas cotidianas de técnicos e usuários.

Nas Notas Finais, busco articular os argumentos presentes nas Partes I e II, indicando possíveis resultados.

INTRODUÇÃO

Inicialmente, o objetivo central desta pesquisa foi observar o modo como o CRAS tem se constituído num espaço de gestão de conflitos em periferias urbanas e em quais circunstâncias se mostrava ao usuário como uma alternativa vantajosa para regulação destes conflitos.

A experiência de estágio em um CRAS¹ em 2007 no qual, especialmente em casos de violência física, acionar o CRAS era visto como uma alternativa em relação às demais instâncias do Estado, principalmente a polícia, influenciou de forma determinante a proposta original deste trabalho. No entanto, a realidade com a qual me deparei no CRAS Cidade Aracy em muito difere do contexto que levantou minhas primeiras inquietações, de modo que as questões iniciais presentes no projeto são consideravelmente distintas das agora apresentadas.

Uma vez obtidas as autorizações junto à Secretaria de Assistência Social e Cidadania e à coordenação do CRAS Cidade Aracy para realização da pesquisa e negociadas as condições de minha presença neste espaço, etapas que considero terem sido as mais simples, passei a acompanhar a rotina do CRAS Cidade Aracy em dias alternados. A pesquisa de campo se desenvolveu, em sua maior parte, ao longo do período letivo e, devido aos compromissos acadêmicos, foi inviável frequentar o CRAS Cidade Aracy diariamente. Adotei a estratégia de alternar os dias de ida com a intenção de notar possíveis alterações no ritmo desta unidade ao longo do mês.

Frequentei o CRAS Cidade Aracy mais no período da manhã, por conta do atendimento social e psicológico ao público ocorrer apenas nesse período. Assisti a dinâmica dos atendimentos sociais, sendo permitido a mim, ainda, acompanhar o acolhimento, as rotinas da recepção e do Cadastro Único. Um dia por semana ia ao CRAS Cidade Aracy acompanhar as visitas domiciliares, realizadas inicialmente às quartas-feiras, depois às sextas-feiras, sempre entre às 14h e às 17h. Não me foi permitido acompanhar os atendimentos psicológicos.

¹ CRAS localizado no bairro Vale do Redentor, em São José do Rio Pardo, cidade do interior paulista.

Pela manhã, algumas vezes fui devidamente apresentada aos usuários por Eliana², psicóloga da unidade que, antes de dar início ao acolhimento explicava a lógica de atendimento do CRAS Cidade Aracy aos presentes, mas houve ocasiões em que fui questionada sobre minha presença ali, por usuários. Buscava então explicar que se tratava uma pesquisa e quais eram os objetivos, algumas vezes com a ajuda das técnicas.

Sempre pude fazer anotações, algo que, em vários momentos, quando interpelada por usuários que buscavam em mim alguém para endossar suas falas e necessidades, foi uma linha de fuga. Depois da segunda ou terceira tentativa mal sucedida, desistiam de contar comigo reforçando o coro, e passavam a direcionar sua atenção apenas às assistentes ou à psicóloga. A partir daí, podia passar a observar as estratégias adotadas tanto por usuários quanto pelos técnicos com mais tranquilidade.

A experiência de circular pela rede de serviços socioassistenciais do município não fracassou totalmente, mas de modo geral, as barreiras burocráticas impostas, ligadas a necessidade de autorização de superiores para realização de conversas e entrevistas, exigiram um tempo de espera que eu não dispunha, constituindo-se em impedimentos importantes, dada a duração desta pesquisa.

Ao longo da incursão a campo, não tive sucesso nas tentativas de falar com os gestores de mais alto escalão da Secretaria de Assistência Social e Cidadania. A despeito de assessoras terem cogitado a possibilidade de uma conversa com Selma e Angela, então secretária e diretora de serviço social, respectivamente, impedimentos de última hora acabaram, por mais de uma vez, inviabilizando estas conversas que, certamente, acrescentariam muito ao conjunto deste trabalho. Em algumas ocasiões mantive conversas informais com Eugênia, chefe de Divisão da Proteção Básica, de quem obtive autorização na Secretaria de Assistência Social e Cidadania para realizar a pesquisa, mas de modo geral, foram contatos rápidos e bastante superficiais.

A pesquisa etnográfica, que na prática eu desconhecia até então, foi o caminho metodológico que busquei percorrer, objetivando colocar em evidência o papel do CRAS no gerenciamento de situações conflituosas que chegam via usuários e são geradas, ainda, nas relações travadas entre os técnicos na Secretária de Assistência Social e Cidadania de São Carlos.

² Os nomes próprios, com exceção de figuras públicas que ocupam ou ocuparam cargos políticos na esfera executiva, são fictícios. Foram alterados, visando proteger a identidade dos interlocutores de pesquisa.

A princípio, tornar-se etnógrafa urbana para mim, mostrou-se uma situação tão desafiadora e traiçoeira, que temi que a pesquisa não conseguisse ficar circunscrita, nem ao menos, às técnicas e métodos de abordagem, hoje já clássicos, frente ao desafio de etnografar a realidade que tinha a minha frente. Nesses primeiros momentos de insegurança, *Sociedade de Esquina*, célebre trabalho de Foote Whyte, especialmente em seu Anexo A, foi essencial para que conseguisse dar prosseguimento a este trabalho.

A experiência no CRAS Cidade Aracy, no entanto, a partir da análise de narrativas biográficas (Eckert & Rocha, 2000) elaboradas a mim pelos técnicos e também presentes em prontuários, da busca por produzir descrições densas das cenas presenciadas (Geertz, 1978), da atuação como observador participante (Malinowski, 1976), procedimentos somados à instalação de um regime de interpessoalidade fluido, porém sensível às demandas convencionadas, parece ter produzido um resíduo tangível que me ofereceu, por certo, uma poderosa fonte de informações e, posteriormente, de compreensão.

Anotações em diários de campo, depoimentos, entrevistas e conversar informais foram estratégias que se constituíram em pontos concretos e vias por meio das quais tentei estabilizar o conteúdo vivenciado em minhas incursões a campo. É tendo por base este material descritivo, com capacidade de reposicionar e reindexar os acontecimentos vividos, produzido a partir do uso de tais ferramentas, que se desenvolve a análise que busquei empreender neste trabalho.

Categorias centrais de análise: gerenciando o conflito

No âmbito das relações sociais que me proponho analisar, entendo que o manejo das situações cotidianas que carregam a marca do desacordo, da divergência, do choque, da revolta – alguns dos adjetivos de uma lista extensa de que poderia me valer aqui – não vem, necessariamente, de fora nem parte de instâncias superiores, embora possa delas derivar. É antes de tudo imanente, se dá na relação entre os indivíduos. Partindo deste pressuposto, considero que as duas categorias analíticas centrais deste trabalho – gestão e conflito – confluem, auxiliando na compreensão dos processos estudados.

Assim, a concepção de conflito adotada aqui se enquadra nos moldes simmelianos para este conceito, entendido como fenômeno social imprescindível à existência de formas diversas de interação que se estruturam a partir do conflito ou em torno dele, marcadas, tanto

no nível individual, quanto institucional, em função de diferenças de perspectiva acerca de uma mesma questão, por um processo constante de avanços e retrocessos em negociações e acordos que são estabelecidos e rompidos, adaptados, alterados, transformados (Simmel, 1983).

Em cenários marcados pela divergência, nos quais o simples rompimento dos laços de relações sociais que se tornaram intoleráveis não se coloca como uma alternativa viável, o autor acaba por atribuir positividade ao fenômeno do conflito, em circunstâncias nas quais os processos de negociação em torno de situações conflitivas tendem a operar de modo a transformar as relações sociais que por ele estão sendo pautadas (Simmel, 1983).

Busco neste trabalho, a exemplo do autor, considerar a complexidade do conflito social que, no contexto do CRAS Cidade Aracy, se expressa a partir de sentimentos, comportamentos e condições como antipatia, concorrência e carência econômica, respectivamente, embora os exemplos não esgotem, de modo algum, a multiplicidade das formas que tal processo assume nesse cenário.

Considerando a possibilidade, a partir das proposições do autor (Simmel, 1983), de abordar o conflito efetuando a separação, possível apenas para efeito de análise, de suas causas e consequências, entendo ser concebível a ampliação do horizonte de investigação para além da dualidade entre os que se encontram em posições divergentes. Tais proposições possibilitaram o direcionamento da análise sobre o modo como atuam figuras como os técnicos de referência, que compõem o quadro de funcionários do CRAS Cidade Aracy, no que diz respeito a capacidade de intervir em situações conflitivas como mediadores ou, de forma totalmente contraditória, como elementos intensificadores do conflito inicial.

Privilegiando mais que a simples observação de práticas sociais pautadas pelo controle, mas também a resistência, negociação e compactuação com tais práticas por parte dos que a elas são sujeitados, a noção de gestão ou regulação do conflito social de que busco me valer, direciona o olhar para os modos por meio dos quais as técnicas de poder, elaboradas objetivando “produzir forças, a fazê-las crescer e a ordená-las mais do que barrá-las, dobrá-las ou destruí-las” (Foucault, 1999b: p. 128), altamente multifacetadas e intrincadas, têm se empenhado em regular a vida social de forma geral e aqui, algumas das proposições de Foucault são centrais.

O autor sugere uma analítica do poder apontando que ele não possui um centro irradiador, mas que se trata de uma estratégia. Desloca-se o foco das instituições e seu

histórico para as relações de poder, que não podem ser reduzidas às instituições (Foucault, 2004). Esta perspectiva não determinista é a que procuro me alinhar neste trabalho. Nesse sentido, entendo controle como relação e não atributo, força que se exerce sobre outra força, por meio de ações que atuam sobre outras ações e que não deixam de encontrar resistência em determinados momentos, já que as relações de poder atravessam tanto dominantes quanto dominados.

Pensando, a partir de Foucault, que não há relação de poder que não seja acompanhada e alimentada por um regime de verdade, nem regime de verdade que se mantenha sem relação de poder (1999a), tomo as práticas socioassistenciais como uma consequência mais política do que jurídica, entendendo tais relações políticas de poder como elementos capazes de produzir modos de subjetivação. Transpondo este raciocínio para o ambiente do CRAS Cidade Aracy, e tomando o cuidado de considerar que o poder atravessa todos os campos das relações sociais, com distribuições assimétricas de fluxo ao longo do tecido social, observo que a possibilidade de imposição do controle nesse contexto se dá na relação técnico/usuário e técnico/técnico³.

O que me proponho a fazer, portanto, é partir das práticas dos indivíduos para por à mostra os modos por meios dos quais técnicas de gestão e controle são colocadas em curso e quais realidades derivam das interações entre estes sujeitos, sempre pautadas por jogos de força, numa perspectiva na qual predomina o esforço de não reduzir a primazia das relações sociais, buscando fugir dos pressupostos que se apresentam e chegar a possibilidades de compreensão a partir da descrição detalhada que o método etnográfico permite.

³ Aqui, me refiro aos técnicos de diferentes escalões na hierarquia da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de São Carlos.

PARTE I

Contextualização histórica e política das transformações na esfera da assistência social

Panorama do processo de transformações

Consolidada sua posição como ente legítimo na centralização das funções que permitem o gerenciamento dos conflitos sociais, decorrente do processo histórico que resultou no que hoje é chamado de cidadania⁴ – somatória dos direitos civil, político e social – e que, em maior ou menor escala se expandiu para vários países, o que se observa é o empenho do Estado em equacionar tais conflitos, por meio de um amplo aparato legal (Weber, 1996).

As ações no campo da assistência social elaboradas a partir do início do século XX, resultadas das lutas da classe trabalhadora no século anterior se dão ao mesmo tempo em que se observam mudanças no capitalismo de tipo concorrencial para o monopolista, num quadro que acabou por possibilitar o surgimento do Welfare State no contexto pós Grande Depressão dos anos 1930.

Modelo de Estado que casou perfeitamente com o padrão fordista-keynesiano, por promover o pacto entre seus três principais atores – Estado, poder corporativo e trabalhador – o Welfare State ou Estado de bem-estar social é sinônimo de Estado robusto, que arrecada muito e, por ser forte, intervém de forma efetiva na área econômica, empregando grandes contingentes, ao mesmo tempo em que é muito atuante no campo social, a partir da forte promoção de políticas públicas. O Welfare State possibilita, em alguma medida, o bom convívio entre o desenvolvimento das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, amparado na oferta, por parte do Estado, de um conjunto de serviços e benefícios sociais, disponibilizados de forma universal, de modo a garantir aos cidadãos a possibilidade de manutenção de níveis mínimos de padrão de vida, bem como assegurar um mínimo de base material que lhes permita sobreviver frente à estrutura de produção capitalista, essencialmente excludente (Navarro, 1993).

⁴ Marshall (1967) indica como se deu a constituição da cidadania no contexto inglês: o século XVIII marca, como as Revoluções Industrial (1769), Americana (1776) e Francesa (1789), o início da era dos direitos civis, imprescindíveis à ordem burguesa, especialmente no que toca a garantia do direito à propriedade privada. No século XIX se estabelecem os direitos políticos, sendo possível tal consolidação por conta da emergência da classe trabalhadora que, mais organizada, passa a exigir participação no cenário político, reservada até então às camadas detentoras de capital, bem como o direito de se organizar em sindicatos. Como resultado das lutas por melhores condições de vida, iniciadas em meados do século XIX temos, no início do século XX, o surgimento dos direitos sociais.

A desestruturação do padrão fordista-keynesiano intensificada pela grave crise econômica dos anos 1970, quadro marcado pela estagnação dos mercados e inflação exacerbada, acabou por exigir um novo reordenamento do sistema produtivo em nível global. A ética da eficiência se sobrepõe à ética da solidariedade, base do Welfare State, e a reestruturação produtivo-tecnológica surge como uma resposta aos entraves gerados ao capitalismo por conta de sua dependência em relação à classe trabalhadora (Navarro, 1993).

Baseado no toyotismo, o novo regime de acumulação flexível surgido nos anos 1970, período a partir do qual a ideologia neoliberal ganha terreno, traz como principais características a globalização do capital financeiro e a reestruturação produtivo-tecnológica, das quais o desemprego estrutural é uma das consequências. Num processo que se desenvolveu de formas variadas nos diversos países capitalistas, o Estado, visando atender e impulsionar os interesses do capital, especialmente o financeiro, promove a abertura dos mercados e a desregulamentação da legislação trabalhista e social, realocando recursos antes destinados às políticas sociais para setores da economia afetados pela crise. As alterações nas legislações trabalhista e social têm efeitos extremamente nefastos sobre as condições de vida da classe trabalhadora, tornando-se constante ao trabalhador a possibilidade de desemprego e precarização, num contexto onde a inclusão social via trabalho se mostra insuficiente (Harvey, 1992).

As transformações nas relações de trabalho e a redução do alcance do Estado no campo social formam o eixo estruturante da resignificação discursiva do papel do Estado, assim como da mudança da lógica inclusiva que até então pautou elaboração das políticas sociais para uma lógica gestonária (Castel, 1998; Rosanvallon, 1998).

O caso Brasileiro

Diferente do que ocorreu na Inglaterra, a cidadania no Brasil se constituiu a partir de um processo no qual o Estado varguista restringiu direitos civis e promoveu, de forma paternal e por vezes repressora, os direitos sociais. Trata-se, segundo José Murilo de Carvalho (2001) da “estadania”, onde os direitos civis, políticos e sociais são conquistados não por meio da ação de instâncias representativas da sociedade civil, mas sim utilizados como moeda de troca pelo Estado, concedidos como privilégios a grupos de apoio, de modo que a máquina pública acaba servindo a interesses particulares, sendo que aqueles que se beneficiam dessa

concessão de favores não são vistos, por parte do Estado, como cidadãos portadores de direitos, mas como uma clientela em que se pode apoiar em alguns momentos.

No caso brasileiro, os direitos sociais estiveram, historicamente, subordinados à política econômica, tendo por base a noção de “cidadania regulada”, relacionada com a restrição na oferta de políticas públicas apenas aos trabalhadores, que deveriam comprovar sua condição por meio do registro em carteira e filiação a um sindicato reconhecido pelo governo (Santos, 1994). Esse modelo de oferta de assistência social vinculado ao trabalho se inicia com o governo Vargas (1930/1945), perpassa a era populista (1946/1963) e o período da ditadura militar (1964/1984), alterando-se apenas com a Constituição de 1988, que prevê o acesso universal às políticas públicas, independentemente dos destinatários de tais políticas estarem ou não inseridos no universo do trabalho.

A contradição capital/trabalho e a desigual participação na apropriação da riqueza social continuam a ser o cerne do conflito; o que se modifica são os mecanismos elaborados para dar conta de suas novas manifestações ligadas, sobretudo, às alterações na orientação das políticas sociais. As ações do Estado na esfera social se voltam a problemas pontuais, afastando-se cada vez mais da órbita estatal, especialmente por meio das parcerias firmadas entre instituições da sociedade civil e Estado que acaba, em alguma medida, por incorporar o discurso crítico destes atores sociais, remodelando-o e despolitizando o conflito. Em traços gerais, a postura combativa e reivindicatória no processo de elaboração de políticas sociais assumida em momentos anteriores é substituída pela inserção subalterna destes atores, que passam a ser incorporados como executores de políticas que não ajudaram a construir (Almeida, 2002).

Colonização da assistência social pelo controle

A política social que aparece como resultado da reconfiguração decorrente do avanço neoliberal nos anos 1970, marcada pelo deslocamento da lógica inclusiva de comunidade, com base no Estado de bem-estar social, para a lógica gestora, cria e remodela uma série de instâncias. Está entre elas, a que me interessa mais detidamente, neste trabalho: a política social e, em especial, a de assistência social – que se presta a aplacar o acirramento do conflito social, intensificado por tais transformações.

Nessa nova ordem, que continua a pressupor intervenção formal e contínua do Estado, o interesse de estabelecer um novo quadro institucional não parece ser obrigar o respeito ao

espaço de liberdade, mas ao do crescimento econômico, que garante estabilidade política, legitimação e adesão às instituições. As políticas sociais que aparecem nesse contexto, a princípio como elemento amenizador deste cenário só existem por serem mais eficientes e econômicas que outras possibilidades. Nessa perspectiva, as políticas sociais seriam resultado de acomodações das relações de poder a determinado acontecimento, neste caso, o advento do neoliberalismo.

É o que defendem, em linhas gerais, alguns dos autores que vêm produzindo trabalhos cujas temáticas versam sobre essa espécie de “assenhramento” promovido pelo Estado sobre instituições caritativas e filantrópicas, conferindo-lhes novos sentidos, num processo de colonização das políticas sociais (entre elas as de assistência social) pelo controle e gestão. Nas análises que empreendem, evidencia-se a ambiguidade entre uma noção moral de piedade articulada à necessidade de contenção da população relegada às margens espaciais e políticas do Estado, sendo esta confluência o elemento a pautar a elaboração das políticas sociais atuais.

Os segmentos da população para as quais as políticas sociais se destinam contraditoriamente aparecem, de forma simultânea, como vítimas da conformação social e ameaça a ela (Rui, 2012), e parece que, justamente por ocupar uma posição marginal em relação ao Estado, é que se tornam alvos de políticas sociais de intervenção.

A elaboração das estratégias de intervenção por parte do Estado, ancorando-se no pressuposto de que a população que se encontra em situação de perigo é, também, potencialmente perigosa, conforme sugere Adorno (1998), acaba por implicar que tais políticas sejam influenciadas pelas noções de risco e vulnerabilidade, associando exclusão e não acesso a direitos à criminalidade. O que resulta disso são políticas que se empenham em garantir, ao mesmo tempo, possibilidades de inserção para estes indivíduos e suavização do sofrimento social ao qual se encontram expostos, conjugadas ao aumento do monitoramento da vida social (Seidel, 1993).

Seguem essa linha, na perspectiva de autores como Monnerat (2007), dispositivos como os programas de transferência de renda, que exigem do indivíduo esforço para se enquadrar em determinados parâmetros, com a supervisão de profissionais de áreas cada vez mais diversificadas. Responsáveis pelo esquadramento da vida destes sujeitos, estes profissionais colocam em curso um processo permanente e cada vez mais intensivo de invasão

da intimidade e do sofrimento dessas pessoas, que se prestam a isso, assumindo uma postura por vezes colaborativa, para acessar direitos.

No entanto, como mostrado por Fassin (2005), ao analisar a política social destinada a imigrantes em situação irregular na França, em circunstâncias nas quais o acolhimento não é tido como uma questão de direito, mas sim humanitária, longe de produzir apenas a reativação das condições que colaboram com a intensificação da exclusão social, o Estado busca elaborar políticas de intervenção e soluções institucionais satisfatórias, voltadas à amenização do sofrimento destes indivíduos. Este autor sugere que se busque, nas análises das políticas sociais atuais, colocar em evidência aquilo que chama de “*ethos* da compaixão”, referindo-se às políticas sociais pouco ou nada preocupadas com os fatores que dão origem a este sofrimento, comprometidas mais com a possibilidade de aplacá-lo, ainda que momentaneamente (Fassin, 2005).

As estratégias adotadas nas políticas sociais, por meio das quais o Estado tem procurado promover a intervenção e o direcionamento da vida dos contingentes populacionais para os quais tais tecnologias de poder (no sentido foucaultiano) se voltam, marcadas sempre pela tentativa em conciliar controle dos riscos e preocupação com as vulnerabilidades, valendo-se em alguns momentos da coerção, em outros do convencimento, ilustradas por trabalhos como os indicados acima, componentes da ampla produção bibliográfica cuja temática são as políticas sociais contemporâneas, orienta o enfoque analítico que busco adotar neste trabalho.

Marcos legais da assistência social no Brasil: o desenho normativo

PNAS – Política Nacional de Assistência Social e SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Redefinindo os parâmetros que pautam a gestão administrativa, de gastos e de participação dos usuários, a Constituição Federal de 1988, em relação ao conceito de seguridade social, é um marco inovador. No entanto, como reflexo da divergência de interesses que, de modo geral, marca o texto constitucional, as três esferas da seguridade social – saúde, previdência e assistência – acabaram também se defrontando com a presença de ambiguidades e, especialmente no início desta trajetória, sofrendo com a ausência de um esforço sistemático no sentido de conferir aplicabilidade aos preceitos então recém definidos.

No caso da assistência social, o processo de tramitação e refinamento dos parâmetros legais foi lento, atravessado por algumas leis substitutivas e por um veto presidencial em dezembro de 1990. Apenas em 1993 viria a ser aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – marco legal central da assistência social no Brasil.

Expressão da tentativa de superação de um modelo arcaico de assistência, marcado pelo conservadorismo e filantropia, a LOAS é o início da materialização de um novo discurso, já presente na CF/88, nos seus artigos 6 e 194, que reconhece a assistência social como política pública (Constituição da República Federativa do Brasil, 2003). Instrumento que aponta a centralidade do Estado na promoção e garantia de acesso a direitos e, de forma simultânea, propõe um modelo de gestão da assistência social descentralizado e participativo, adequado a princípios democráticos, como é possível observar nas diretrizes que seguem:

I – Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo.

(LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1993, p. 2).

Em consonância com a CF/88, a LOAS aponta como princípios orientadores da assistência social brasileira:

I – Supremacia do atendimento às prioridades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação social alcançável pelas demais políticas públicas;

III – Respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

(LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1993, p. 2).

Em 1995, ano em que foi realizada a primeira Conferência Nacional de Assistência Social (Brasil, 2011), já se mostravam evidentes os efeitos nefastos causados pela retração econômica e baixa institucionalização das políticas de assistência social, especialmente em

âmbito federal, que direcionou os esforços na área para o Programa Comunidade Solidária, presidido pela então primeira dama Ruth Cardoso (Almeida, 2002).

A segunda Conferência Nacional de Assistência Social (Brasil, 2011), realizada em 1997, detecta a ausência de dispositivos que poderiam garantir o aprimoramento do sistema descentralizado e participativo, indicado na CF/88 e reafirmado pela LOAS no ano de 1993. Surge aqui o reconhecimento da necessidade de uma Política Nacional de Assistência Social capaz de articular os três entes federados e de promover, de forma efetiva, a participação da população nas instâncias deliberativas. Até então, com relação ao aspecto participativo, o que se observou foi a adoção de conselhos paritários que atuavam menos no sentido de promover a real participação popular e mais no sentido de angariar recursos.

Neste momento, com relação à descentralização, o Estado delega grande número de suas funções à entidades da sociedade civil, via parcerias (Dagnino, 2004). A descentralização promovida ao longo dos anos 1990, longe de estimular a maior participação do cidadão, mostrou-se um mecanismo que se prestou mais a expectativa neoliberal de garantir aos municípios, em relação ao governo federal, um maior grau de independência e autonomia no que toca a criação e adequação de políticas e gestão de recursos. A não articulação das três esferas estatais, com estados e municípios bastante desorientados quanto aos rumos a serem seguidos foi, durante esta Conferência, apontada como o problema a ser superado no moroso processo de descentralização que deixava ainda mais evidente a falta de uma política nacional na área de assistência social, capaz de articular os três entes federativos em torno de princípios norteadores comuns.

Foi em meio ao processo de ajuste fiscal do governo brasileiro, em dezembro de 1998, que a Política Nacional de Assistência Social, a PNAS foi aprovada. Fortemente marcada pelo contexto econômico e político em que foi elaborada, seu texto evidencia um momento de diminuição do protagonismo do Estado como responsável por disponibilizar bens e serviços públicos, transferindo parte desta responsabilidade à entidades da sociedade civil (Teixeira, 2003).

O contexto histórico e político no qual uma política pública está inserida, a natureza do conflito que a ela se apresenta, a cooperação ou não de atores estratégicos em torno de suas diretrizes, a amplitude e capilaridade da rede de apoio e o estabelecimento de parcerias são alguns dos elementos imprescindíveis ao bom andamento de tal política e a PNAS não foge à regra (Draibe, 2001). Seguindo a mesma trajetória de grande parte das políticas públicas nos

diferentes momentos históricos e contextos geográficos do país, a PNAS também enfrenta uma série significativa de obstáculos para sua implementação.

São entraves consideráveis a divergência de interesses entre os atores que atuam na fase de implementação da política e o próprio excesso de atores, uma vez que isso pode e, invariavelmente acaba por gerar resultados imprevistos ou mesmo indesejados. A dificuldade em convencer os agentes implementadores, que não participam do processo de formulação, da validade da política com a qual estão lidando é outro ponto passível de apresentar problemas e, o que é bastante grave, algo que pode culminar em conseqüente descaso com o marco legal (CF/88, LOAS PNAS, NOB/SUAS). Neste ponto, a existência de possíveis divergências político-partidárias ou mesmo de concepções de mundo distintas, podem ser decisivas para o sucesso ou fracasso de determinada política e com a PNAS não foi diferente (Arretche&Rodriguez, 1999).

A terceira Conferência Nacional de Assistência Social (Brasil, 2011) ocorre em 2001⁵. Durante o encontro, estiveram no centro das discussões questões ligadas ao controle social⁶, financiamento e gestão de recursos. Nesse momento de balanço do que havia sido a assistência social no Brasil ao longo dos anos 1990, a necessidade de garantir participação efetiva da população nos espaços de deliberação, prevista na LOAS e a própria existência destes espaço se colocou como o desafio a ser enfrentado, tomando-se a capacitação dos profissionais ligados à fase de implementação como instrumento importante para sanar tal dificuldade.

O debate sobre a possibilidade de superação das dificuldades para efetivação da LOAS no cotidiano marcou a quarta Conferência Nacional de Assistência Social (Brasil, 2011), que aconteceu no ano de 2003, em caráter extraordinário⁷. Coincidindo com a comemoração dos dez anos da LOAS, esta Conferência é marcada pela constatação de que a política de assistência social no país, tal como previsto na LOAS e na CF/88, estava bastante descaracterizada.

⁵ A terceira Conferência Nacional de Assistência Social, que deveria ser realizada no ano de 1999 ocorre apenas em 2001, graças à aprovação de uma lei que alterou o texto original da LOAS, onde eram previstas conferências ordinárias a cada dois anos, estipulando o intervalo de quatro anos entre as Conferências.

⁶ No texto da PNAS, controle social diz respeito à participação popular na elaboração das prioridades e destinação de recursos, por meio de conselhos deliberativos, com vistas a tornar o processo mais transparente e democrático (Brasil, 2011).

⁷ Ver nota 5.

A associação via parcerias, embasadas por um forte aparato legal, com a retração do Estado na área social, reflexo da conjuntura econômica, apontava a solidariedade como alternativa para os problemas sociais, reduzindo a responsabilidade do Estado na área (Almeida, 2002). O desdobramento mais importante desta quarta Conferência foi a aprovação, de modo formal, do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, instrumento que representou uma nova configuração da estrutura político-institucional que passou a direcionar a PNAS, tendo o território como referência para a descentralização, regionalização e hierarquização.

A reestruturação da PNAS em 2004 representou um salto de qualidade na implementação cotidiana da LOAS, uma vez que o texto constitucional e mesmo a LOAS, deixavam obscuros e indefinidos diversos pontos e definições, bem como os parâmetros que deveriam pautar a aplicação da lei no cotidiano. O que se observa na PNAS, aprovada em 2004, é um maior refinamento dos conceitos, alinhados a uma nova forma de pensar a gestão, que priorizou a descentralização e participação.

Os aprimoramentos da PNAS-2004 em relação às legislações anteriores, com o objetivo claro de padronizar a prestação dos serviços socioassistenciais, buscando concretizar a implantação do SUAS, colocou a necessidade da Norma Operacional Básica da Assistência Social/SUAS, aprovada pelo MDS em 2005. Sua aprovação significou a criação de um instrumento que estabeleceu as atuais regras de aplicação da PNAS no cotidiano.

Regulamentado e aprovado em 2005, o SUAS estabelece que:

A proteção social básica consiste num conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB/SUAS 2005, p.16-17).

Apresentando modelo de gestão descentralizada, interativa e participativa, o SUAS pressupõe que governo federal, estados e municípios compartilhem as responsabilidades pela implantação, financiamento e execução da Política Nacional de Assistência Social em todo o país, considerando fundamental a articulação entre as três esferas. Tal partilha implica na autogestão local, envolvendo redefinição de prioridades, bem como de destinação de recursos de acordo com cada contexto. O SUAS tem a família como alvo de intervenção, o CRAS e o CREAS como instrumentos que colocam a proteção social básica e especializada em prática (Sposati, 2005).

Foi priorizado, na quinta Conferência Nacional de Assistência Social (Brasil, 2011), realizada em 2005, a elaboração do Plano Decenal, que estabeleceu metas e estratégias para a implementação da PNAS e da NOB/SUAS ligadas à administração dos recursos humanos, sendo aprovada, para tanto, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). É durante esta Conferência, ainda, que são aprovados os dez direitos socioassistenciais⁸ e firmados os compromissos éticos que devem permeá-los (Brasil, 2011).

Buscando dar aplicabilidade às diretrizes previstas na PNAS-2004, o SUAS organiza, no âmbito municipal onde se efetiva, a proteção social nos níveis de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especializada, sendo elaborados para dar conta de tais objetivos o CRAS – Centro de Referência da Assistência Social e o CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social, respectivamente.

Assim, a partir de 2005 a efetivação da legislação da assistência social no cotidiano se dá, em grande medida, através do CRAS – Centro de Referência de Assistência Social e do CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social, sendo que a existência destes dois instrumentos só é possível, portanto, por estarem em vigor os seguintes dispositivos jurídicos: a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a Norma Operacional Básica/SUAS de 2005.

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

A estratégia adotada pela PNAS, com vistas a superar as tentativas fragmentadas e segmentadas de intervenção foi atribuir centralidade ao trabalho socioeducativo direcionado

⁸ *Os dez Direitos socioassistenciais estão aqui listados de forma resumida.

1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos.
2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva.
3. Direito de equidade social e de manifestação pública.
4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial.
5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade.
6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social.
7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas.
8. Direito à renda.
9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva.
10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

às famílias, grupos e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social, os sujeitos para os quais a política se destina.

Propondo-se atuar de forma preventiva, a proteção no nível básico objetiva o “combate à pobreza, à discriminação, às vulnerabilidades e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira” (Yazbek, 2008a), segundo expressa este trecho da PNAS:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

A adoção de terminologias como risco social, exclusão e vulnerabilidade evidenciam a mudança de paradigma na área das políticas de assistência social no país, introduzindo a preocupação em incorporar as consequências advindas do esfacelamento das redes sociais e de solidariedade pelas quais o indivíduo circula, passando a ser consideradas as discriminações decorrentes de pertencimento a determinada etnia, faixa etária, gênero, de se portar determinada deficiência e da possibilidade de tais fatores aumentarem os riscos de fragilização dos vínculos sociais de pertencimento e solidariedade, tornando os indivíduos mais expostos aos riscos.

Transpondo o conceito de pobreza para além dos limites da privação de renda, incorporando as várias expressões da desigualdade engendradas pela pobreza econômica, como a desigualdade no acesso à informação e oportunidades, o que se nota na esfera normativa é a busca de, mais que se constituir numa política compensatória e prevenir situações de risco e vulnerabilidade, lidar com circunstâncias de sofrimento social, geradas em contextos excludentes e discriminatórios, embora os fatores econômicos ainda sejam mantidos como base a partir da qual se inserem as demais precariedades (Yazbek, 2008b).

Compreendida como um processo multifacetado, que se expressa de maneiras diversas, a pobreza passa a ser tomada, portanto, como mais que insuficiência de renda e o caráter amplo da definição de vulnerabilidade social, adotada nos textos da PNAS e do SUAS, busca dar conta da miríade de situações nas quais tais desigualdades, que carregam a marca da pobreza nos seus mais variados aspectos, se manifestam. A associação entre aumento da

pobreza e conseqüente aumento de situações de desigualdade e vulnerabilidade social se inserem nas circunstâncias tidas como de risco social, nas quais crescem as possibilidades de sobrevir eventos de ruptura de vínculos familiares e violação de direitos (Brasil, 2004).

Em termos teóricos, portanto, a adoção do conceito de vulnerabilidade social significou a superação do sentido restrito de pobreza que, até então permeou as políticas sociais. Acrescentaram-se à preocupação gerada pelos níveis insatisfatórios ou mesmo à ausência de renda, o interesse pela dificuldade de inserção no mercado de trabalho e a debilidade do acesso às políticas públicas, dificuldade de convívio em contextos familiares com membros portadores de algum tipo de deficiência ou usuários de substâncias psicoativas, ou ainda os conflitos gerados a partir da incorporação de novos valores (conflito geracional, por exemplo). O texto da PNAS-2004 passa a considerar que este grupo de fatores se somam e intensificam situações de risco e a sensação de incapacidade frente aos problemas em contextos individuais e/ou familiares, gerando quadros de frouxidão dos laços sociais, em circunstâncias nas quais se observa a negligência, desrespeito e mesmo violação de direitos.

Buscando superar o caráter meramente compensatório que marcou a proteção social, a nova configuração da política de assistência social, a partir da PNAS e do SUAS, tenta se antecipar às situações-limite, nas quais os riscos e seus efeitos já se encontram instalados (Sposati, 2006) e o que se nota, a despeito das avaliações críticas frente às inovações institucionais e conceituais cujos desdobramentos são a potencialização do caráter focalizado e despolitizado que caracteriza a PNAS, é uma inegável reformulação do conceito de pobreza.

A adoção dos conceitos de vulnerabilidade e risco social, ampliando o rol de demandas e o público a ser atendido acaba por trazer, conseqüentemente, a necessidade de que o trabalho desenvolvido incorpore ações socioeducativas, coletivas e individuais, de socialização e não se restrinja ao cadastro e recadastro de famílias em programas de transferência de renda e destinação de recursos, ainda que isso se constitua em um passo fundamental para enquadrar na esfera dos direitos as parcelas da população para a qual a PNAS se destina.

As transformações que se processaram no plano conceitual, com a PNAS, o SUAS e a NOB-RH/SUAS, acabaram por demandar alterações no que toca a regulação das atividades dos profissionais que atuam nas esferas da proteção básica e especial. Este momento é marcado pela ampliação do quadro de técnicos, desenvolvimento de novos saberes e capacidades (Yasbeck, 2008b) e empenho em atuar preventivamente, no nível da proteção

básica, sobre as necessidades e dificuldades apresentadas pelos usuários que devem, em situações de risco ou violação de direitos já instalados, ser direcionados à proteção especializada.

Objetivando garantir aplicabilidade as suas diretrizes, a PNAS, cujos parâmetros são depurados no SUAS, toma os preceitos de territorialidade e matricialidade familiar como princípios norteadores aos quais se acrescenta o trabalho social focado na família, alvo privilegiado de ação desta política e o CRAS é o espaço, em âmbito municipal, onde o acesso e direcionamento aos serviços deve se materializar.

Mais que sistematizar as ações que se desenvolvem no nível da proteção básica, compete ao CRAS, como unidade pública estatal atuar “... com famílias e indivíduos em se contexto comunitário, visando à orientação e o fortalecimento do convívio sociofamiliar e comunitário.” (Brasil, PNAS, 2004, p. 35), além da disponibilização do PAIF – Programa de Atenção Integrado às Famílias⁹, que visa garantir o conhecimento e acesso do usuário à rede socioassistencial de serviços disponibilizada pelo Estado (Brasil, SUAS, 2005).

⁹ O Paif consiste, basicamente, no acompanhamento continuado a pessoas e famílias que já tiveram direitos violados, ou que estão vulneráveis, objetivando fortalecer a função protetora da família, minimizando o risco de ruptura dos laços familiares e comunitários. A garantia de acesso a direitos e melhoria da qualidade de vida de pessoas e famílias em situação de risco social, por meio do acesso a políticas de redistribuição de renda, bem como oferta de atendimento de equipes multidisciplinares (psicólogos, assistenciais sociais, agentes de saúde, educadores, etc.), são as principais estratégias adotadas (Brasil, SUAS, 2005).

PARTE II

Particularidades da assistência social em São Carlos

Linha hierárquica na Secretaria de Assistência Social e Cidadania de São Carlos

Gestores de alto e médio escalão¹⁰

Durante o período de incursão a campo, no topo da hierarquia da Secretaria de Assistência Social e Cidadania¹¹ estava Selma, secretária de assistência social do município. Na linha descendente, Angela ocupava o cargo de diretora de serviço social, seguida pelos chefes de divisão que, no caso da Proteção Básica era exercido por Eugênia. Ao longo da pesquisa, no entanto, houveram mudanças significativas nas posições de secretário e diretor no interior da SAS. Selma se tornou assessora de articulação e relações institucionais da uma importante Agência Nacional, ligada ao Governo Federal, mudando-se para Brasília. Angela passou a ocupar o cargo de secretária, deixado por Selma e Simone, sua filha, assumiu o posto de diretora de serviço social¹².

A trajetória de Selma até à SAS remonta aos anos 1990 e a sua atuação como conselheira tutelar. No início dos anos 2000, Selma se insere no campo político como vice-prefeita de Newton Lima¹³, assumindo umas das Secretarias municipais, a de Assistência Social e Cidadania. Ainda no primeiro mandato de Newton, gradua-se em pedagogia, embora a experiência como conselheira tutelar e as relações com a política local que conseguiu estabelecer pareçam ter sido mais centrais para sua trajetória política do que suas qualificações técnicas formais.

Selma fica à frente da SAS durante o primeiro mandato de Newton Lima e parte do segundo, quando assume outra Secretaria, a da Infância e Juventude, cargo ocupado até o final do segundo mandato de Newton Lima, retornando à SAS como secretária no início do

¹⁰ Agradeço a Vitor, ex-funcionário da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de São Carlos, pelas informações e esclarecimentos acerca da organização hierárquica e do modo como a Secretaria se estrutura internamente.

¹¹ A partir daqui, tomo a liberdade de identificar esta Secretaria de Assistência Social e Cidadania pela sigla SAS.

¹² Informações fornecidas por Adélia.

¹³ Newton Lima foi prefeito da cidade de São Carlos entre os anos de 2001-2008 pelo PT. Antes foi reitor da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar – entre os anos de 1992-1996 e, atualmente cumpre mandato como deputado federal, também pelo PT.

governo de Oswaldo Barba¹⁴, cargo no qual permaneceu até a segunda metade do ano de 2011. Durante o período em que permanece à frente da SAS, em âmbito nacional, a assistência social passa por um processo de organização importante, consolidado em fins dos anos 2000 (marcos legais centrais: PNAS, SUAS, NOB/SUAS-RH), o que significa que Selma acompanhou, ocupando o cargo de secretária, a consolidação das normativas e parâmetros legais que direcionam a assistência social no Brasil hoje.

O percurso de Angela que, de diretora de serviço social fora promovida à secretária de assistência social ao longo da pesquisa de campo, difere bastante do de Selma. Ela se insere na Prefeitura de São Carlos como funcionária concursada para o cargo de agente cultural, vinculado à Secretaria de Cultura. A ligação de Angela com a SAS tem início quando se busca estabelecer a ponte entre os trabalhos, programas e projetos culturais promovidos pelas duas Secretarias. Indicada para trabalhar no Centro Comunitário do bairro Antenor Garcia, Angela assume o cargo de coordenadora de unidade e o trabalho aí desenvolvido acaba por chamar a atenção dos gestores de escalões mais altos, que a convidam para assumir o cargo de Chefe de Divisão da Proteção Básica, no rearranjo causado com a ida de Selma para a Secretaria da Infância e Juventude. Tempos depois Michele, então Diretora de Serviço Social, é exonerada do cargo e Angela acaba assumindo a Direção. Nessa dança das cadeiras, a chefia da divisão da Proteção Básica fica com Teresa, assistente social que trabalhava no CRAS Pacaembu.

Funcionária concursada, supervisora de unidade, Chefe de Divisão, Diretora de Serviço Social: na saída de Selma, seguindo a lógica, é Angela quem passa a ocupar o cargo deixado por ela e, em pelo menos parte deste percurso, Angela não participa de forma direta do jogo político que influenciaria sua trajetória até o cargo de secretária de assistência social de São Carlos, assumido por ela no segundo semestre de 2011.

Vale frisar que, na SAS, esta rotatividade de funcionários não é observada apenas nos escalões mais altos. No CRAS Cidade Aracy, ao longo da pesquisa de campo (pouco mais de quatro meses), duas funcionárias deixaram seus cargos: Eliana, que atuava como psicóloga e Adélia, assistente social e coordenadora da unidade. A ingerência dos superiores em relação ao trabalho desenvolvido pelos profissionais que atuam na base, de que trataremos mais adiante, parece ser um fator importante nesse processo.

¹⁴ Oswaldo Barba, atual prefeito de São Carlos pelo PT, a exemplo de Newton Lima, também é ex-reitor da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, tendo ocupado o cargo entre os anos de 2000-2008.

Reelaborando pareceres: a centralidade do gestor da Divisão de Proteção Básica

Os Chefes de Divisão compõem a tríade hierárquica dos gestores de alto escalão, ocupando a posição mais baixa. Eugênia, atual Chefe de Divisão da Proteção Básica, a qual estão ligados todos os CRASs e Centros Comunitários do município, assume a função no início de 2011 quando Teresa, assistente social que desde 2007 ocupava o cargo, pede exoneração.

A escolha de Eugênia foi antecedida por uma discussão sobre qual perfil de assistente social seria o mais adequado para as necessidades que se apresentavam e duas possibilidades de escolha se colocaram: escolher entre as assistentes com quase vinte anos de carreira ou entre as que haviam entrado recentemente. Na decisão pesaram também questões políticas, alinhamento de visões de mundo, e foi decidido que quem assumiria o cargo deveria estar livre de vícios e não ter relações “complicadas” no interior da SAS, o que já se verificava entre algumas das novatas.

A descrição feita por Vitor, ex-funcionário da SAS sobre o modo como os pareceres elaborados pelos técnicos são convenientemente reelaborados e alterados pelos gestores de escalões mais altos, é bastante útil para a compreensão dos fatores que dão origem àquela que é uma das principais características da SAS: instabilidade e a alta rotatividade no seu quadro de funcionários.

A ponte entre um usuário descontente, uma figura influente, um parecer negativo e sua reelaboração é feita por quem ocupa a posição de Diretor de Serviço Social, ou seja, Angela. Se o usuário souber os caminhos e as pessoas certas as quais pode recorrer, passa a vigorar uma lógica de reavaliação de pareceres, regida pelas necessidades impostas pelo jogo político local.

Os cargos de Secretário e Diretor não eram ocupados por assistentes sociais, mas por uma pedagoga e por uma engenheira civil, respectivamente, mas sim o de Chefe de Divisão da Proteção Básica, ao qual todos os técnicos da Proteção Básica se reportam. Ter um assistente social nesta posição é estratégico porque somente este profissional pode elaborar encaminhamentos destinando benefícios e, caso um técnico de baixo escalão se recuse a rever o parecer que elaborou, o Chefe de Divisão da Proteção Básica possui qualificações técnicas para fazê-lo, segundo as necessidades. Assim, para o bom andamento das articulações políticas, a presença de um assistente social alinhado à postura do governo, na posição de

chefe de Divisão da Proteção Básica é central, uma vez que atende aos requisitos técnicos que permitem conter e mesmo impedir que situações conflitivas tomem proporções maiores.

No CRAS Cidade Aracy, me foram relatadas situações nas quais o usuário, ao receber um parecer negativo a determinada demanda, recorre a figuras políticas como vereadores ou mesmo gestores de escalão mais alto, como a secretária e a diretora da SAS. A busca por abafar escândalos, demonstrar competência, manter um possível público eleitor satisfeito talvez sejam as motivações que levam estas figuras a dispensarem atenção e tempo a tais questões e exercerem sua influência em favor de um usuário descontente. O fato é que, uma vez acionado em tais circunstâncias, o secretário tende a acionar a direção que, por sua vez, aciona o chefe de divisão.

Nestas ocasiões, o chefe de divisão trabalha elaborando a revisão de pareceres a partir de pedidos e ordens de superiores e aliados políticos, colocando em questão e mesmo deslegitimando o papel e a capacidade de avaliação que competem aos técnicos implementadores (especialmente os assistentes sociais), em situações que extrapolam o campo e atribuições da assistência social e se configuram em questões políticas.

Especificidades do CRAS Cidade Aracy

Localizado num dos extremos da cidade, chegar à unidade do CRAS Cidade Aracy¹⁵ implica transpor o que os moradores locais denominam de “serrinha”¹⁶. Principal via de acesso aos bairros da área, a pista sinuosa que corta a íngreme encosta, uma depressão considerável, separa a região do restante da cidade.

Objetivando a valorização posterior da área, o que de fato ocorreu e acabou por se constituir em um empreendimento altamente lucrativo, a atuação de loteadores na região¹⁷ foi pautada pelo incentivo à invasão e mesmo doação de alguns dos lotes, tendo como contrapartida o comprometimento em zelar pelo lote vizinho (Laisner, 1999). Nesse processo,

¹⁵ Além do CRAS Cidade Aracy, São Carlos conta com outras três unidades do CRAS, localizadas nos seguintes bairros: Vila São José, Santa Felícia e Pacaembu. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/cidadania-social/115291-centros-comunitarios.html>. Acessado em 25/05/2012.

¹⁶ Os bairros da região do “Cidade Aracy” se encontram abaixo dos limites topográficos das cuestas, diferente da maior parte do núcleo urbano do município de São Carlos. Ver Oliveira, 1996.

¹⁷ O principal deles foi Airton Garcia, que ocupou o cargo de vice-prefeito de São Carlos entre 1997 e 2000.

não coube outra saída à Prefeitura senão reconhecer a área como um loteamento e estender a rede de serviços públicos até à região, acarretando sua consequente valorização, gerando aos loteadores lucros advindos da venda dos lotes que haviam estado aos cuidados dos primeiros moradores.

Os traços deste modelo de ocupação nos bairros Cidade Aracy I e II são evidentes ainda hoje a qualquer observador minimamente atento, a despeito de já haverem se passado mais de vinte anos. Casas bem estruturadas, muitas das quais caberiam perfeitamente em bairros de classe média, intercalam-se com casas precárias e inacabadas, nas quais predomina a improvisação (gatos de energia, portões e portas escorados, etc.). As últimas são habitadas, em sua grande maioria, pelos que receberam ou invadiram os lotes anos antes e que, juntamente com filhos, netos e agregados, parecem não ter conseguido romper com ciclo excludente que os trouxe à região.

A área de abrangência do CRAS Cidade Aracy, unidade que é o foco deste trabalho, composta pelos bairros Cidade Aracy I e II, Presidente Collor, Antenor Garcia e mais recentemente pelo Jardim Zavaglia, que juntos perfazem um total de cerca de 50 mil habitantes¹⁸, a despeito do nível de desenvolvimento da cidade, é um bolsão de pobreza (Firmino, 2000), marcado pela heterogeneidade entre os bairros, alvos de intervenção e estudo (este trabalho de Iniciação Científica é um claro exemplo disso)¹⁹.

Os bairros Cidade Aracy I e II se apresentam hoje melhor infraestruturados e equipados quando comparados aos bairros Antenor Garcia e Presidente Collor, de formação mais recente, que se desenvolveram ao longo da década de 1990 (Dozena, 2001). O Jardim Zavaglia, conjunto habitacional popular, composto por mil casas, foi inaugurado no segundo semestre de 2011 (período das incursões a campo), desacompanhado de qualquer dispositivo estatal, como postos saúde e policial, creches ou escolas.

Conhecida como “Capital da Tecnologia” e “Cidade dos Doutores”, localizada em uma das regiões mais desenvolvidas do interior paulista, com população de aproximadamente

¹⁸ Cruzamento das informações levantadas pelo Censo IBGE 2010, acrescidas das estimativas dos funcionários do CRAS Cidade Aracy acerca do número de moradores do Jardim Zavaglia, conjunto habitacional inaugurado em 2011 e que, portanto, não entrou na contagem do Censo-IBGE 2010.

¹⁹ A respeito da produção bibliográfica que aborda a região do bairro Cidade Aracy em São Carlos/SP ver Silva (2007), Chaves&Oliveira (2003), Mancuso&Oliveira (1994), Oliveira (1999).

220 mil habitantes²⁰, São Carlos tem sua economia alavancada por coexistirem no município um Parque industrial bastante significativo, a Fundação Parque de Alta Tecnologia de São Carlos (ParqTec), onde se encontram encubadas várias empresas, fatores aos quais se somam a grande produção acadêmica – abriga um campus da USP e outro da UFSCar.

A despeito desta série de fatores que a colocam à frente de grande parte das cidades do estado e mesmo do país, o que se observa é que em relação ao convívio entre riqueza e pobreza, São Carlos não consegue fugir à regra daquilo que se tem observado nos contextos urbanos, em nível nacional, reproduzindo o processo orientado pela lógica econômica que se reflete na esfera socioeconômica, assim como na distribuição espacial, ambas, cada vez mais, marcadas pela segregação (Dozena, 2001).

Dada as características demográficas de São Carlos e para uma região com mais de 6 mil famílias referenciadas, como é o caso do CRAS Cidade Aracy, a composição da equipe profissional deveria, no nível superior, ser composta por quatro técnicos, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo, um quarto profissional com formação superior em área não especificada e quatro técnicos de nível médio, segundo o quadro abaixo:

Porte do município	Pequeno I	Pequeno II	Médio, grande, metrópoles e DF
Nº de famílias referenciadas	Até 2.500	Até 3.500	A cada 5.000
Nº de profissionais de nível superior	2 técnicos de nível superior: 1 assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior: 2 assistentes sociais e outro preferencialmente psicólogo.	4 técnicos de nível superior: 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional integrando o SUAS.
Nº de profissionais de nível técnico	2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006.

No entanto, o que se verifica na prática, no caso do CRAS Cidade Aracy, é que este é o primeiro ponto de distanciamento dos parâmetros contidos nos textos que orientam o modo como deve se dar o funcionamento do CRAS. Contando apenas com duas assistentes sociais e uma psicóloga, a ausência do quarto profissional de nível superior faz com que uma das assistentes sociais, Adélia, acumule a função de coordenadora da unidade. O fato da equipe técnica não corresponder ao mínimo exigido e prescrito nos textos do SUAS e do CRAS é, na

²⁰Dados estimados pelo Censo IBGE 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=354890>. Acesso em 04/03/2012.

sua opinião, onde se iniciam as dificuldades que enfrentam no dia a dia. Esta foi uma das primeiras informações que me foram passadas por Adélia quando nos conhecemos no CRAS Cidade Aracy, ocasião em que expliquei a ela a pesquisa que procurava realizar.

Durante esta conversa, ao relatar a dificuldade que os técnicos encontram em conferir um sentido prático as diretrizes contidas nos textos que pautam o trabalho que ela e os colegas desenvolvem no CRAS Cidade Aracy, Adélia expressou a forma como eles apreendem a PNAS. Nessa ocasião, de forma retórica, levantou questionamentos sobre o que significa ser o CRAS a primeira via de acesso ao SUAS, o que poderia ser entendido como proteção básica, qual sentido adquire o discurso inserido na PNAS que se ancora em termos como vulnerabilidade social, risco social, emancipação, protagonismo, autonomia, empoderamento e no qual há a proposição de fortalecimento da família, dizendo que não tinha respostas para estas e outras tantas perguntas que perpassam seu cotidiano como assistente social no CRAS Cidade Aracy.

O que se evidencia nesta fala, é a forma confusa, obscura e por vezes vazia como o profissional assimila o conteúdo das terminologias que pautam. No CRAS Cidade Aracy, o modo como estão sistematizadas as atividades desenvolvidas e direcionadas às famílias, algo que busco tratar neste trabalho, fornece sinais para a compreensão do desenvolvimento deste processo.

O que os diários de campo dizem sobre o CRAS Cidade Aracy: dinâmicas em torno das demandas e oscilações no ritmo da unidade

Quem recorre à assistência social no CRAS Cidade Aracy?

No que toca a composição do grupo de usuários, o CRAS Cidade Aracy é um universo predominantemente feminino, embora haja procura diária de homens por atendimento e informação. Neste grupo bastante heterogêneo, a maternidade, a baixa escolaridade (poucas são as usuárias que concluíram o ensino médio) e o desemprego ou a ocupação de postos informais no mercado de trabalho, parecem ser os elementos comuns ao conjunto formado por mulheres das mais variadas idades (desde adolescentes até senhoras idosas) e origens distintas (da própria cidade, de outras partes do estado de São Paulo e de outras regiões e estados do país). Aqui, a centralidade que a família e a matricialidade familiar assumem na PNAS, talvez

possam ser elementos que expliquem, como sugerem Carloto e Mariano (2009), tamanha discrepância de gênero observada entre o público frequentador do CRAS Cidade Aracy.

Por outro lado, a equipe técnica²¹, composta por profissionais de nível médio e superior, grupo bem menos diversificado que o primeiro, mas ainda assim, majoritariamente feminino, é constituído por dois homens, ambos técnicos de nível médio²² e quatro mulheres, três de nível superior e uma de nível médio²³. Este grupo mantém muito poucas características em comum com o dos usuários. Além de predominantemente feminino, talvez o fato de ser formado, em sua maioria, por pessoas de origens distintas seja o único ponto semelhante que aproxime os grupos.

Na esfera do atendimento individual, a metodologia de trabalho adotada tenta levantar junto aos usuários, especialmente através de entrevistas e visitas domiciliares, valendo-se do que certa vez Adélia denominou de “escuta qualificada”, as necessidades, riscos e vulnerabilidades aos quais se encontram expostos e responder, na medida do possível, repassando informações, benefícios e encaminhando os usuários e suas demandas à rede socioassistencial de serviços²⁴ do município.

Freguesia e a “cultura da cesta básica”

Esta unidade do CRAS tem uma espécie de “freguesia” sazonal, composta por pessoas que, no início de cada mês, frequentam o atendimento social por dias seguidos até que as

²¹ Falo aqui dos membros que compõem a equipe de atendimento social e psicológico e dos funcionários de nível administrativo. Os membros que compõem a equipe do ProJovem Adolescente não entram na contagem, por não ter tido a possibilidade de acompanhar a rotina deste programa.

²² Compete aos técnicos de nível médio as tarefas de recepção, prestação de informação, cadastro, recadastro e consulta aos programas e projetos disponíveis.

²³ Entre os técnicos de nível médio, Adolfo é responsável pelo Cadastro Único e Michel divide com Ivana as tarefas da Recepção. Adélia, Helena e Eliana compõem o grupo de técnicos de nível superior. Além de coordenar a unidade, Adélia, assim como Helena, realiza os atendimentos sociais. Eliana realiza os atendimentos psicológicos e o acolhimento. Há ainda Leila, responsável pela limpeza do prédio e a única a residir na região de abrangência do CRAS Cidade Aracy.

²⁴ A rede socioassistencial é composta por dispositivos governamentais e não governamentais entre os quais circulam os usuários e suas demandas. No caso do CRAS Cidade Aracy, os dispositivos da rede mais acionados, de acordo com Adélia eram: CAPS (neurológico e A/D), Centro de Especialidades Médicas, Conselho Tutelar, CRM (Centro de Referência da Mulher), Defensoria Pública, Fórum, INSS, SAAE, UBS Cidade Aracy, USF Antenor Garcia, Cidade Aracy e Presidente Collor.

cotas²⁵ de cestas básicas, passes para ônibus ou gás sejam liberadas. Caracterizam-se pelo conhecimento que possuem sobre a lógica interna de funcionamento do CRAS Cidade Aracy e da própria SAS. Dificilmente se descontrolam com um não, como eventualmente ocorre com usuários que, entrando em contato com a assistência social de São Carlos pelas primeiras vezes, não aceitam receber uma resposta negativa, mas não sabem a quais outros canais podem recorrer e acabam não tendo sanadas suas demandas.

Os que insistem em frequentar o atendimento social nos primeiros dias do mês de forma ininterrupta, com a finalidade de conseguir uma cesta básica, adotam um comportamento que os técnicos do CRAS Cidade Aracy enquadram no que costumam chamar de “cultura da cesta básica”. Em momentos distintos, Adélia, Helena e Eliana me relataram ter tentado, sem sucesso, conscientizar o usuário que este é um benefício emergencial, cuja requisição deve ocorrer no caso de uma eventualidade e não de forma corriqueira como tem sido feito.

O rompimento com esta tutela é dificultado porque, segundo Adélia, elas são tomadas como as piores pessoas do mundo quando dizem não ao usuário, responsabilizadas pelas mazelas e problemas enfrentados pelas pessoas que buscam atendimento. Na sua visão, por conta desta postura dos usuários, a equipe tem dificuldades em encontrar saídas para o assistencialismo que permeia a prática dos profissionais que atuam no CRAS Cidade Aracy. Por diversas vezes, entre um atendimento social e outro, as assistentes sociais me disseram não ver alternativas para superar tal cultura, mas nos seus discursos, em nenhum momento, percebi uma autocrítica ao modo como conduzem o trabalho de avaliação das demandas no CRAS Cidade Aracy, algo que pode dar pistas para entender a razão de tal “cultura” se manter tão arraigada entre esta parcela dos usuários.

A orientação dada por Helena a uma usuária num dia em que a cota havia se esgotado, alertando que ela teria mais chances de conseguir uma cesta básica se viesse ao CRAS Cidade Aracy nos primeiros dias do mês, lembrando-se de adverti-la que não poderia garantir que iria conseguir, mas que a possibilidade seria maior, evidencia o modo como a postura do técnico, frente aos recursos que dispõe para o trabalho, pode contribuir para alimentar a “cultura da cesta básica”. Nesse processo de precarização dos serviços públicos, marcado pela busca por

²⁵ A SAS destina ao CRAS Cidade Aracy, mensalmente, 80 cestas básicas, 5 botijões de gás, 700 vales transporte (passe social), além de um número não definido de óculos de grau, que oscila de acordo com a demanda.

soluções pontuais à pobreza e materializado na SAS pela adoção do sistema de cotas, é incluído aquele que chega primeiro. Assim, a identificação e reconhecimento do usuário como sujeito de direito me pareceu se dar, em algumas situações, a partir do número que ele ocupa numa fila de atendimento.

Acompanhando a rotina do atendimento social por alguns meses e em dias e períodos distintos do mês, de forma geral o que se nota é que, enquanto há cestas, as assistentes sociais, mesmo utilizando o discurso de que se trata de um benefício ocasional, não deixam de elaborar o encaminhamento e sanar a demanda do usuário. Negar uma cesta a alguém num dia em que muitos usuários saem das salas de atendimento social com um encaminhamento nas mãos geraria um desgaste tão grande, que elas acabam optando pela saída da não seleção. O que se vê, portanto, é que a “destinação”, “fornecimento” ou “concessão”²⁶ de uma cesta básica é feita com ou sem avaliação a depender da disponibilidade.

A elaboração de um parecer determinando se um usuário se enquadra ou não no que é considerado como situação emergencial e, portanto, passível de receber o direcionamento de uma cesta básica, só passa a vigorar quando o técnico precisa recorrer a outras instâncias no interior da SAS e pleitear a disponibilização do benefício junto a elas. Isso significa que a realização da avaliação, de fato, apenas ocorre quando a cota se esgota e, se enquanto há disponibilidade de benefícios, o discurso dos técnicos gira em torno da superação da “cultura da cesta básica”, após seu esgotamento, passa a haver, por parte das assistentes sociais, a preocupação atrelada à seleção que elaboram, somada ao esforço em acalmar os ânimos do usuário, com a sinalização de que, no próximo mês, ele pode conseguir uma cesta básica, caso se antecipe aos demais. Esta lógica se aplica aos outros benefícios disponibilizados, como botijões de gás e passes de ônibus.

A centralidade da cesta básica no cotidiano do CRAS Cidade Aracy

Entre as demandas trazidas pelos usuários, a busca por uma cesta básica, embora não seja a única, é a mais recorrente e, somada as demais, acaba por ditar o ritmo dos atendimentos e do próprio funcionamento CRAS Cidade Aracy. Foram muitas as situações que presenciei e relatos que ouvi acerca da centralidade desta demanda na rotina da unidade.

²⁶ Adélia, Helena e Eliana se valem dos termos destinar, conceder, fornecer e suas derivações ao elaborar os encaminhamentos.

Durante certa manhã no CRAS Cidade Aracy, presenciei uma situação na qual os técnicos aguardaram por mais de uma hora pelo aval de um superior, para liberar a destinação algumas cestas básicas, num dia em que, no acolhimento, Eliana identificou que todos os presentes, mulheres em sua maioria, traziam entre outras necessidades, a demanda comum por uma cesta básica. A demora se deu porque os que poderiam autorizar a destinação das cestas básicas estavam em reuniões que não podiam ser interrompidas na SAS.

Ao longo do mês foram distribuídas apenas 42 cestas básicas, pouco mais da metade da cota de 80 que, mensalmente, são destinadas ao CRAS Cidade Aracy, porque a primeira remessa não foi suficiente. Ao chegar uma nova remessa (nunca foram falados os números gerais), mesmo tendo ainda direito a se utilizarem de 38 cestas básicas, caso houvesse demanda, os técnicos não o fazem. Precisavam de uma autorização para fazer algo que já havia sido autorizado.

Adélia e Helena se revezavam nos telefonemas, mas demoraram para conseguir contato com uma das duas pessoas que poderiam autorizá-las a destinar as cestas básicas acabando, involuntariamente, fazendo com que os usuários esperassem. O alívio foi geral quando Adélia conseguiu falar com um dos responsáveis e pôde, depois de mais de uma hora, dar início ao atendimento social: “eles ficam estressados e a gente também”, desabafou.

Um relato feito a mim, por Adélia, ilustra outro modo como a necessidade de uma cesta básica pode se expressar no CRAS Cidade Aracy. Certo dia, antes de sairmos para realizar algumas visitas domiciliares, Adélia relatou que mais cedo, ao chegar, foi abordada por uma usuária enquanto descia do carro e questionada sobre a disponibilidade de cestas básicas naquele dia. Contou que logo ao chegar, enquanto ainda manobrava o carro para estacioná-lo, uma mulher bateu no vidro lateral e, quando desceu, ela a pegou pelo braço perguntando, com algum desespero, se havia ou não cestas básicas naquele dia. A este relato, seguiram-se muitas reclamações sobre o fato de nem ao menos conseguir chegar ao trabalho com tranquilidade.

São frequentes no discurso dos funcionários, independente do nível, as reclamações acerca das péssimas condições de trabalho, intensificadas por posturas que alguns usuários optam por adotar, como a descrita por Adélia nesse dia. A desorganização e despreocupação com as consequências que podem ser geradas pelo não atendimento de um telefonema, por parte de outros setores da SAS, como ocorreu na primeira situação, contribuem igualmente para tornar desconfortável o ambiente de trabalho aos funcionários no CRAS Cidade Aracy,

responsabilizados e culpabilizados pelos usuários, em situações como essa, por uma espera que não dependeu deles e que poderia ter sido evitada.

Escassez de recursos e evidenciação da lógica de funcionamento do CRAS Cidade Aracy

Receio atrelado à seleção

Há situações extremas como a de Emília, nas quais as assistentes se veem forçadas a recorrer a outros setores da SAS. Grávida de quase nove meses, Emília estava desempregada, já tinha um filho, o companheiro, pai da criança que esperava havia ido para o Maranhão e não estava incluída, até o momento daquele atendimento, em nenhum dos programas de transferência de renda disponíveis²⁷, apesar de seu Cadastro Único estar completo havia meses. Explicou que sua mãe ficaria com seu filho quando fosse para a maternidade e que por não ter gás há alguns dias era na casa dela que vinha cozinhando. Precisava de um botijão de gás e uma cesta básica já que a criança estava para nascer por aqueles dias e quando voltasse da maternidade não teria como tomar providências com relação a isso.

A despeito de sua situação, que era complicadíssima, falava com tranquilidade. Contou que era cozinheira e voltaria a trabalhar, mas calculava que isso levaria um tempo "... eu preciso dessa ajuda só até eu me levantar, depois eu vou trabalhar, eu sempre trabalhei...". Num dia em que já havia feito algumas negativas carregadas de justificações as mesmas demandas, Helena, sem titubear, diz que lhe serão fornecidos a cesta básica e o gás: "... como você está grávida e depois não vai poder ficar andando nem nada, a gente vai te fornecer os dois". Helena tem o cuidado e a preocupação de explicar que, como seu caso é extremo, os

²⁷ Os Programas de Transferência de Renda direta disponíveis são: Bolsa Família (Governo Federal), Renda Cidadã (Governo Estadual) e Cartão Alimentação (Governo Municipal). Além destes, cuja transferência é direta, são ofertados também o Desconto Tarifário de Baixa Renda para conta de energia elétrica, para conta de água e esgoto e, no caso de São Carlos, a isenção do IPTU, programas de transferência de renda indireta. No caso dos benefícios de transferência de renda indireta, o desconto na conta de energia, correspondente a um terço do valor da fatura, é disponibilizado a qualquer família e/ou pessoa, desde que devidamente inseridos no Cadastro Único, sendo este o critério que habilita o beneficiário a fazer a requisição junto à concessionária de energia. O desconto para conta de água passa a vigorar a partir do momento em que o usuário começa a receber qualquer um dos benefícios de transferência direta de renda. Para isenção do IPTU, além dos dois critérios anteriores, há a necessidade da avaliação de um assistente social, realizada através de visita domiciliar.

itens estão sendo fornecidos, mas pede a ela que não espalhe entre os demais usuários que aguardam pelo atendimento que conseguiu uma cesta básica e um botijão de gás, justificando entre risos que:

“... a gente tem uma cota pequena, só para casos de emergência, como o seu. Se as pessoas ficam sabendo que fornecemos para você, vão achar que a gente faz diferença... senão as pessoas vêm brigar com a gente...”.

(Diário de Campo)

Emília se compromete a ser discreta, dizendo entender não ser possível disponibilizar os benefícios a todos. O sistema de cotas, por conta das limitações que lhe são próprias, obriga o técnico a trabalhar no sentido de destinar os benefícios que são mínimos, ao menor número possível de pessoas, o que na prática significa selecionar aqueles que podem continuar na exclusão.

Situações como esta, nas quais o usuário tende a se mostrar compreensivo e colaborativo aos pedidos de discricção que recebem junto com os encaminhamentos elaborados pelos técnicos, deixam à mostra o jogo de forças que se coloca o tempo todo na relação técnico/usuário, sendo que nesse caso, um simples comentário de Emília com os demais usuários que aguardavam pelo atendimento seria suficiente para desestabilizar o frágil equilíbrio que os técnicos buscam manter, através de uma série de justificativas, ao longo dos atendimentos marcados pela incapacidade de responder às demandas.

O que se evidencia é um dos caminhos que propiciam ao usuário a construção de conhecimento acerca do modo de funcionamento da assistência social no município, quais tipos de discurso e postura se mostram mais eficazes na hora de pleitear determinada demanda e quais dispositivos podem ser acionados quando lhe for dito que não há o que fazer, embora indique, também, que a possibilidade de resistência e reivindicação coletivas é bastante remota.

Estratégias adotadas pelos técnicos para lidarem com cotas irrisórias

Nível de conhecimento que o usuário demonstra possuir em relação à lógica de funcionamento do CRAS e da SAS

Uma das saídas de que se valem os técnicos para lidarem com a escassez de recursos e cotas tão diminutas é adequar o atendimento ao nível de conhecimento que o usuário demonstra possuir acerca do funcionamento da SAS do município. A sequência de três

atendimentos realizados por Helena, durante uma manhã na qual a cota mensal de cestas já havia se esgotado, ilustra bem tal processo.

Carmen, Catarina e Rosa, usuárias com a demanda comum por um cesta básica nesse dia, se posicionam de formas distintas diante das justificativas e explicações de Helena, que vai modulando seu comportamento a partir dos comportamentos e conhecimentos apresentados por cada uma das usuárias.

Carmen, que havia se mudado há pouco tempo para o bairro Antenor Garcia, vindo de Campinas, depois do último espancamento que sofreu do seu então marido, já tinha dito à Helena, antes de entrarem na sala onde o atendimento se realizou, que precisava de uma cesta básica. Depois de alguns questionamentos por parte de Helena, a conversa chega nesse ponto:

“... então Carmen, você queria a ajuda de uma cesta básica, né? Que você falou. Só que, assim, a gente trabalha... aqui a gente tem... trabalha com cota. A Prefeitura dá uma cota pra gente e a gente, enquanto tem essa cota, a gente vai entregando e já acabou esse mês, agora só o próximo mês que a gente vai ter de novo uma cota pra tá entregando...”.

(Diário de Campo)

Assim que Helena finaliza a explicação Carmen tem uma reação pouco comum, indicando o nível de conhecimento que possui da lógica interna de funcionamento da SAS e, por consequência, do CRAS Cidade Aracy ao perguntar, um pouco irritada “o que é cota?”. Helena explica tratar-se de um certo número de cestas básicas que o CRAS Cidade Aracy recebe mensalmente para distribuir aos usuários, já emendando a justificativa de que é impossível atender a todos, por se tratar de um número muito pequeno frente à demanda, que é enorme, uma vez que os vários bairros da região são atendidos por esta unidade.

Carmen, com o tom de voz alterado, quer saber quem são os responsáveis pelo fornecimento das cestas básicas, questionando se “... essa cesta, ela é distribuída pela Prefeitura ou como que é?”. A resposta positiva de Helena é seguida da explicação de que seria inútil tentar requerer junto à Prefeitura ou à SAS a cesta básica de que precisa:

“... só que como você mora lá no Antenor... Quem mora aqui no Aracy, no Antenor, tem que vir aqui. Não vai adiantar você ir lá no Centro, que eles vão te encaminhar pra cá, porque cada bairro recebe, né... cada região recebe o seu número de cestas básicas pra distribuir, né? Aí o pessoal vai lá e fala ‘ah, tem cesta básica’, só que não é nossa. Às vezes, pode ser que até tenha alguma cesta básica lá, mas só que já não é nossa, né? Cada um tem um limite pra entregar”.

(Diário de Campo).

Carmen argumenta que seguiu todas as orientações que lhe foram dadas na Prefeitura e na SAS. Há dias vinha circulando por entre várias instâncias, sendo orientada a passar de uma a outra sem que sua demanda fosse sanada. Isso faz parte da rotina de instituições que atuam como “acalmadoras” de conflitos, nos termos de Goffman (2010), caracterizadas pela incapacidade de apresentar solução ao problema trazido, buscando amenizá-lo direcionando o usuário para outras instâncias que, por sua vez, recorrem ao mesmo procedimento.

Helena se desdobra em explicações, mas pouco convencida e com um olhar interrogador, Carmen pergunta se há garantias de que conseguirá uma cesta no próximo mês. Tentando convencê-la de que isso está além de seu controle, Helena explica que:

“... então, depende... é... vem muita gente aqui, né? Então, a gente distribui vinte e duas senhas por dia e o pessoal costuma vir muito cedo aqui. Tem gente que chega de madrugada pra poder pegar senha, pra poder pegar a cesta básica, né? Enquanto tem cesta básica a gente vai distribuindo. Só que todo dia tem bastante gente aqui. Às vezes vêm quarenta, cinquenta pessoas por dia e a gente só atende vinte e duas pessoas por dia. Aí, depende de você conseguir a senha dentro desse número que a gente distribui por dia. Hoje eu tô sozinha atendendo, mas geralmente tem outra assistente aqui também e a gente não dá conta de atender mais que vinte e duas pessoas, né? Porque atende só na parte da manhã. Se você quiser... o dia primeiro vai ser quinta-feira, se você quiser tentar voltar dia dois pra ver se tem...”.

(Diário de campo).

Carmen interrompe as explicações de Helena e, bastante contrariada, volta a pedir uma garantia, dizendo que precisa de “sim ou não”. Helena tenta iniciar mais uma explicação, sendo novamente é interrompida por Carmen que prossegue argumentando ter recebido orientações na SAS para procurar o CRAS Cidade Aracy e expor sua situação, o que fazia naquele momento:

“... eu acho que a pessoa tem que ver e se achar que eu mereço... Porque eu também não posso ficar, sabe, perdendo tempo... se não dá pra arrumar, daí já fala pra gente, aí a gente não vai ficar perdendo tempo aí, em fila, entendeu? Porque eu acho que isso aí também não é justo. A gente chega aqui, e diz que não sei o que, não sei o que, quer saber não sei o que, não sei o quê. Eu acho que a pessoa tem que ver: é pra doar, vamos doar então. Se vê que a pessoa precisa, tudo bem. Se vê que não, já diz logo, pelo menos já desengana a gente...”.

(Diário de campo).

Helena apela para a numeração da carteirinha que há pouco tinha feito para ela. Explica que são mais de 6 mil prontuários cadastrados e 80 cestas básicas por mês. Lembra

que as informações dadas pelos usuários no momento do atendimento não são checadas e que não tem motivos para não destinar as cestas básicas. Carmen, depois de alguns minutos de insistência não parece convencida, mas cansada. Despede-se rapidamente, de forma seca, a tempo de ouvir ainda uma última recomendação de Helena para que retorne no início do próximo mês, quando provavelmente a próxima cota de cestas básicas será liberada.

Embora não deixe de ser um processo permeado por revolta – muitos são os momentos em que Carmen se altera, contrastando com a postura de Helena, que se mantém tranquila ao longo da conversa – usuários com níveis de conhecimento semelhantes ao de Carmen tendem a aderir às compensações propostas pelas assistentes sociais, que giram em torno da possibilidade de conseguir o benefício em outra ocasião.

A próxima usuária, Catarina, grávida de quase nove meses, depois de esclarecer alguns questionamentos feitos por Helena a partir das informações contidas em seu prontuário, volta a falar sobre a necessidade de uma cesta básica e diz que há dias vem tentando conseguir uma senha para o atendimento social. Helena então explica que a cota já se esgotou, perguntando à Catarina se seria possível a ela aguardar até o próximo mês. A moça diz que não vai poder esperar, porque está praticamente sem nada em casa e depois que voltar da maternidade vai ter que ficar em repouso por alguns dias. Helena dá novas explicações e a moça parece se conformar “ah, fazer o que, né?”, mas logo depois pergunta por Angela, secretária de assistência social, e aqui Helena não tem como dizer outra coisa, a não ser que é possível encontrá-la na SAS. Catarina levanta a possibilidade de recorrer a ela:

“... ah, eu posso tentar ir lá falar com ela, porque ela arranhou da outra vez lá, sabe? Porque eu já... eu... desse marido que eu larguei, eu fui... eu morei na Casa Abrigo²⁸, eu e meu filho, então elas sabem. Sempre que eu precisava, ela me ajudava. Aí eu não fui mais lá... porque agora tem aqui...”.

(Diário de campo).

Helena pergunta novamente à Catarina se ela está mesmo sem nada. Ela diz que sim e que se forem até sua casa vão ver que diz a verdade. Helena explica que não se trata disso e

²⁸ Catarina se refere à Casa Abrigo “Gravelina Terezinha Lemes”, vinculada ao Centro de Referência da Mulher – CRM de São Carlos. Este espaço, cuja localização é mantida em sigilo, destina-se ao acolhimento temporário de mulheres vítimas de violência, especialmente doméstica no caso de São Carlos, segundo Helena. Para mulheres que já são mães, o acolhimento se estende aos filhos com até 18 anos.

que no CRAS vale o que usuário relata, referindo-se ao sistema autodeclaratório²⁹, reiterando que o não fornecimento da cesta básica é devido ao esgotamento da cota deste mês. Ainda assim, resolve tentar resolver a situação e dá um telefonema, explicando à moça que se conseguir a autorização para destinar uma cesta básica a ela, esta cesta virá de sobras de cotas oriundas de outros setores da SAS, como os demais CRASs ou o CREAS.

Ao telefone, Helena se identifica e pede para falar no almoxarifado. Aguarda alguns instantes e começa a detalhar à Celina a situação de Catarina, perguntando ao final sobre a disponibilidade de alguma “cesta básica emergencial”. Numa conversa rápida e, aparentemente sem nenhuma contestação, Helena recebe o aval de Celina.

Catarina não se perturba com a primeira negativa que recebe e consegue se impor, demonstrando conhecer os caminhos possíveis para o atendimento da demanda que trazia, forma totalmente diversa da postura de Carmen, que em várias de suas falas evidenciou completo desconhecimento desta logística interna, dos dispositivos possíveis de serem acionados e que optou pela agressividade.

O gestor de escalão mais alto, frente a um usuário como Catarina, tende a tentar sanar a demanda buscando auxílio em outros setores da SAS e mesmo em instâncias externas e Helena, ao realizar o telefonema, buscou se antecipar a esta possibilidade.

O conhecimento e o não conhecimento da lógica de funcionamento da assistência social no município, pautado pela ingerência de superiores em relação aos pareceres negativos elaborados pelos técnicos que atuam no nível da implementação, aparentemente foi determinante para as atitudes adotadas por Carmen e Catarina, bem como para o desenrolar dos atendimentos e direcionamento das diferentes posturas adotadas por Helena.

As cenas descritas anteriormente mostram que o processo de destinação de benefícios, como uma cesta básica, no CRAS Cidade Aracy, é um modo de gestão pautado na distribuição do mínimo de benefícios necessários para a manutenção do equilíbrio de situações que podem redundar em conflitos de maior proporção. A avaliação da necessidade é

²⁹ O parâmetro a partir do qual o técnico, tanto assistente social, quanto psicólogo elabora seu parecer acerca da condição do usuário que tem a sua frente é o sistema autodeclaratório. Valendo-se de uma pequena entrevista com o usuário, busca levantar junto a ele informações acerca das condições e os meios de que tem se valido para se manter e que servem de indicadores ao técnico para a análise da necessidade reivindicada pelo usuário. Este procedimento é dito autodeclaratório por não haver a exigência de qualquer tipo de documentação que comprove o que relata o usuário.

atravessada e parece competir, no caso de São Carlos, com as necessidades colocadas pelo cenário político local, cujos desdobramentos na SAS, implicam em ingerência nos casos que escapam ao controle dos técnicos implementadores.

Aos usuários, o sistema de cotas parece requerer o esforço, como no caso de Catarina, que se valeu de uma espécie de chantagem (numa situação que sabia que poderia redundar em ingerência), para acessar a um benefício que, legalmente, bastaria requerer. O sistema de cotas permite aos que mantêm contato permanente com a rede socioassistencial do município este tipo de aprendizado, cujo uso evidencia o modo como as políticas públicas podem moldar as práticas políticas dos usuários.

Finalizo esta série de exemplos com o caso de Rosa. Aqui, é Helena que toma a iniciativa de tentar destinar à moça uma cesta básica a partir das dificuldades expostas no início do atendimento.

Por telefone, Rosa foi orientada a ir até o CRAS Cidade Aracy regularizar sua situação junto ao CadÚnico, o que possibilitaria que voltasse a receber o Bolsa Família. À Helena, explica que o motivo para o cancelamento foi a baixa frequência de Joana, uma de suas filhas, na escola nos últimos meses.

Relata que ela e o marido ficaram na Casa de Apoio³⁰, em Campinas, durante seis meses, por conta do tratamento do filho Murilo, que teve câncer. Durante esse período, Joana, ficou em São Carlos, “na casa dos outros”, e acabou não frequentando a escola como deveria. Procurou o CRAS Cidade Aracy naquele dia já que, na sexta-feira seguinte teria que voltar para Campinas e não sabia se teria ou não que ficar por lá. Murilo tinha consulta de rotina e Patrícia, a caçula, biópsia, indicada porque apresentava grande número de nódulos espalhados pelo corpo, semelhantes e nas mesmas regiões que os apresentados por Murilo alguns meses antes.

Helena se interessa por mais detalhes, quer saber a razão do tratamento estar sendo feito em outra cidade e Rosa explica que Murilo foi encaminhado para o Boldrini, no início do ano, dias depois de ser submetido a uma cirurgia em São Carlos, para retirada de um nódulo

³⁰ A “Casa de Apoio” a que Ana faz referência integra um dos três núcleos de apoio do Centro Infantil Boldrini, localizado na cidade de Campinas e especializado no tratamento de câncer infantil. São direcionados a este espaço pacientes e familiares que acompanham o tratamento, vindos de outras cidades. Além de alojamento, são disponibilizados, também gratuitamente, alimentação e transporte. Disponível em: http://www.boldrini.org.br/site/estrutura_alojamentos.asp. Acesso em 07/05/12.

na região da virilha, diagnosticado erroneamente como hérnia inguinal. Não foi feita biópsia do material retirado e, conseqüentemente, o garoto não recebeu o tratamento adequado. O resultado foi uma metástase em parte da região abdominal e nos pulmões. Segundo Rosa:

“... não fizeram biópsia nem nada, né? Pensaram que era hérnia, daí tirou... Daí ele subiu, porque mexeu, né. Daí alastrou. Daí nos fomos lá pra Campinas e nós ficamos lá, ele ficou internado lá...”.

(Diário de Campo)

Cerca de três meses antes do dia desse atendimento social, Murilo havia sido submetido à última cirurgia para retirada de massa morta da região abdominal. Após a longa temporada com Murilo no Boldrini, Rosa acabou optando por levar a filha direto para lá quando notou os nódulos em seu corpo.

Sobre as filhas, explica que elas ficaram aos cuidados de sua irmã, com quem Joana ficaria novamente. Nesse breve retorno a São Carlos, aproveitava para tentar resolver a questão do cancelamento do Bolsa Família, bastante significativa, já que ela e o marido encontravam-se desempregados.

Helena, após ouvir este relato, tenta, por telefone, falar com Cristina, assistente social que trabalha no CREAS. Quando consegue, explica a situação de Rosa, que Cristina diz não se lembrar de ter atendido, e pergunta se há cestas básicas sobrando da cota destinada ao CREAS para ser direcionada a esta família, mas Cristina informa não ter mais cestas básicas disponíveis. Helena agradece, desliga o telefone e pergunta à Rosa se ela está passando mesmo por muitas dificuldades, porque as cestas básicas, este mês, já acabaram. Rosa reitera que ela e o marido estão desempregados e não recebe o Bolsa Família há dois meses, além do fato de que viajava para Campinas na próxima sexta-feira, sem a certeza de quando estaria de volta. Helena se justifica, explicando que a cota de cestas básicas do CRAS Cidade Aracy já estava esgotada e que no CREAS havia ocorrido o mesmo.

Rosa não insiste nem questiona e Helena, com grande facilidade, passa para outro assunto. O atendimento se estende por mais alguns minutos e assim que Rosa deixa a sala, Helena comenta comigo que pensou em ligar novamente no almoxarifado e pedir uma cesta básica para Rosa, mas ficou preocupada com possíveis comentários dos colegas “... eu fiquei pensando em ligar de novo pro almoxarifado, mas iam falar *‘já dei a primeira, agora ela fica ligando...’* e o CRAS também já tem sua cota, né?...”. Helena avaliou que para o caso de Rosa, cabia a destinação de uma cesta básica, mas sua preocupação com possíveis comentários de colegas a impediu de ligar no almoxarifado novamente. Exemplo de que os

critérios técnicos de destinação de benefícios não são pautados apenas pelas necessidades impostas pelo jogo político local e suas implicações na SAS, cuja marca mais evidente é a ingerência de superiores aos pareceres elaborados pelos técnicos, mas também pelos constrangimentos nas relações pessoais entre os funcionários desta Secretaria

Comento sobre a questão do acesso a assistência social, que deve ser universal e as cotas que restringem tal acesso a um número super restrito e ouço o mesmo argumento usado por ela depois do atendimento de Carmen:

“... então, mas é que não tem número suficiente pra essas pessoas. É muita gente? É. E também é o que eu te falei, né? Às vezes a gente dá pra uma pessoa... realmente, que nem, essa família [referindo-se à Rosa], seria o caso, assim, né? Porque as pessoas... tem umas pessoas que toda hora vêm aqui, sabe? Não seria pra isso. Eles acham que eles têm o direito, têm o direito, e vêm pegar, sabe?...”

(Diário de Campo)

Fazemos pausa para um café ao final do atendimento à Rosa e Helena volta a tecer comentários sobre o usuário ter ou não direito a uma cesta básica ou algum dos outros benefícios disponibilizados pelo CRAS Cidade Aracy, fazendo um comparativo entre o caso de Rosa e de Carmen que, na sua visão, seria menos necessitada deste tipo de auxílio do que Rosa. Conclui que a seleção entre os usuários realmente necessitados é difícil, considerando, em relação às cotas que:

“... precisaria de ser mais, só que é o que eu te falei. Você vai distribuir trezentas cestas básicas num mês, não dá, nunca vai dar, porque eles comentam com o outro, sabe? Um fala pro outro que tem, sabe?... é muito complicado...”

(Diário de Campo)

Tais comentários explicitam o modo como o técnico apreende a PNAS e o acesso aos benefícios sociais, mostrando possíveis resquícios de uma cultura que prega que os serviços públicos devem ser direcionados, exclusivamente, aos pobres (Araújo, 1998).

Como o técnico lida com a ingerência dos superiores

O técnico também costuma recorrer a outros setores quando tem diante de si um usuário que demonstra saber que o CRAS não é o fim da linha, mas pelo contrário, apenas a porta de entrada de um sistema movido por jogos de força e ameaça.

Numa segunda-feira Roberto, que estava em São Carlos por ter sido beneficiado pela “saidinha”³¹ na sexta anterior, precisava estar de volta ao presídio até o final da tarde e, naquela manhã, ligou no CRAS Cidade Aracy perguntando sobre a possibilidade de conseguir a passagem para Bauru onde cumpria sua pena. Orientada por Helena, Ivana explica ao rapaz que o CRAS Cidade Aracy e a SAS não dispõem de recursos para este tipo de demanda e que não há nada a ser feito.

Não demora e vem o segundo telefonema. Aqui, a postura assumida pelo rapaz é mais agressiva. Ameaça expor sua situação numa das rádios da cidade no caso de nova negativa das assistentes a sua demanda. Desta vez, Ivana se reporta à Adélia que havia ido até à recepção apanhar um prontuário. Ela repete à Ivana as mesmas explicações que, pouco antes, Helena já havia lhe dado e parece não dar importância a possibilidade do rapaz promover um escândalo “... que faça! Eu já liguei a tecla foda-se...”.

Pouco depois vem um telefonema da SAS. Helena é orientada a receber o rapaz, elaborar um encaminhamento para retirada, junto à SAS, da autorização a ser apresentada à empresa de ônibus e que permitiria a ele viajar sem custos. Depois de argumentar por duas vezes junto ao CRAS Cidade Aracy, o rapaz ligou na SAS e parece que lá suas ameaças encontraram ouvidos.

Helena, claramente contrariada por ser desautorizada e trabalhar sob o que nomeou de ameaça, dá prosseguimento aos atendimentos de forma normal até que chega a vez de Roberto. Me dizendo que era a vez do “moço da passagem”, fala sobre o quando se sente incomodada por ter que realizar atendimentos a pessoas como ele, demonstrando receio por desconhecer o motivo do rapaz estar cumprindo pena e dizendo que o fato de eu estar ali a tranquilizava um pouco.

³¹ O benefício da saída temporária destina-se a presos que estejam cumprindo pena em regime semiaberto e que, no momento da saída tenha cumprido um sexto da pena caso seja primário e um quarto, caso seja reincidente. Além de atender a esses requisitos, há a exigência de bom comportamento, analisada a partir de consultas realizadas pelos juízes junto aos Diretores de Presídios. Prevista na Lei de Execução Penal, a saída temporária para visitar a família (existe a possibilidade de saída para estudo), pode ser concedida até cinco vezes ao ano a um preso, sendo que cada saída pode se estender por até sete dias. Em São Paulo, as saídas são regulamentadas pelo Juiz Corregedor e concedidas nas seguintes datas: Natal/Ano Novo, Páscoa, Dia das Mães, Dia dos Pais e Finados. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/presos/parte9.htm>. Acessado em 11/08/12.

Sai e logo retorna com Roberto para a realização de um atendimento que em tudo diferiu dos anteriores, começando com o fato de que Helena não fechou a porta da sala. A demanda é distinta das anteriores e os meios de que se valeu Roberto para saná-la também. Não aceitou o não que recebeu mais cedo, como os demais usuários, que só estavam ali, naquele dia, por não terem conseguido o que precisavam nos dias anteriores em que estiveram no CRAS Cidade Aracy. Trazia uma única demanda, diferente dos que o antecederam que, além da cesta básica – demanda principal – tinham outras necessidades e problemas.

O atendimento super padrão e rápido dispensado por Helena aos que o precederam, cujas particularidades ela já conhecia, é aqui substituído por um procedimento mais cuidadoso e demorado. Evitando ao máximo fazer perguntas, Helena pediu a ele alguns documentos de identificação, conseguindo preencher grande parte dos campos da ficha de identificação sem ter que fazer questionamentos a Roberto. O preenchimento desta ficha pareceu deixar ambos impacientes e desconfortáveis. Mesmo questionando apenas o imprescindível, as respostas de Roberto vieram com desdém e impaciência “... desculpa, você pode repetir, por favor? Eu não entendi.”, lhe pediu Helena mais de uma vez. No fim, ele agradece de forma seca, destoando, até aqui, dos atendimentos anteriores, onde as pessoas não deixaram de demonstrar sua satisfação e gratidão.

Este exemplo ilustra uma postura pouco comum do técnico. O usual, nestas condições, é o técnico buscar evitar que se chegue ao extremo da ingerência praticada por superiores que, por razões muitas vezes mais políticas que técnicas, no caso particular da cidade de São Carlos, acabam desconsiderando e passando por cima de pareceres elaborados por assistentes sociais e psicólogos. Isso ocorre ainda que a orientação seja não atender determinada solicitação ou encaminhá-la para outra instância, como era o caso da demanda trazida por Roberto.

São circunstâncias nas quais os técnicos são pressionados tanto pelos chefes, já que não conseguiram resolver a questão no âmbito do CRAS, quanto pelos usuários, que tendem a por em dúvida a legitimidade do trabalho, das avaliações feitas e, em situações extremas, partem para agressões verbais e ameaças, como me relatou Helena ao falar de usuários que atrapalham e tumultuam as manhãs de atendimento.

Níveis distintos de relacionamento

Desconcerto entre técnicos e usuários frente uns aos outros

Há situações nas quais tanto técnico quanto usuário se mostram desconcertados um frente ao outro. A postura mais agressiva e questionadora do usuário, em geral daquele está chegando ao universo da assistência social, tende a intensificar o nível de stress no qual os técnicos trabalham.

Usuários como Mário que, quando questionado por Eliana, durante um acolhimento, sobre os motivos que o levavam ao CRAS Cidade Aracy naquele dia, respondeu que esperava receber todos os benefícios que o governo pudesse lhe oferecer, num tom engraçado e, aparentemente desconcertante para ela, quebram o padrão de atendimento. Em geral, depois da resposta que se segue a pergunta “O que te traz aqui hoje?”, Eliana questiona se há algo mais em que elas poderiam tentar ajudar e, com Mário, acabou ficando meio sem reação, com uma resposta tão destoante.

Na outra ponta, alguns usuários como Francisco, parecem se envergonhar por ter que recorrer à ajuda assistencial. Direcionado ao CRAS Cidade Aracy a partir de um encaminhamento que recebeu na Santa Casa, onde era solicitada uma cesta básica, Francisco relata o estado do pai, que deixaria o hospital por aqueles dias, depois de longo período internado. Era só mais um pedido de cesta básica, como tantos outros que já haviam passado por nós naquele dia, mas seu constrangimento era singular. Isso me constrange também e quando ele vai para a sala de espera, pergunto à Eliana se aquilo havia acontecido devido a minha presença ali, mas ela me tranquiliza sacudindo negativamente a cabeça e dizendo que “... as pessoas que se constroem são as que, normalmente, se constroem”.

A disparidade observada nas posturas assumidas por Mário e Francisco, em situações bastante semelhantes, é um indicativo da ambiguidade que ainda permeia a apreensão dos direitos de cidadania e do acesso a eles. Mesmo com garantias legais, Francisco se intimida ao requerer um benefício social, deixando à mostra o que poderiam ser resquícios de padrões de relações sociais não mediadas pelo direito, cujas bases remontam ao coronelismo e clientelismo, que dizem respeito ao processo no qual o acesso a direitos é compreendido por parte dos que o acessam como um favor, uma “dáviva”, nos termos de Teresa Sales (1994).

A despeito da relevância da existência formal de direitos (Telles, 1999), na qual Mário parece ancorar sua postura combativa, a série de entraves entre o parâmetro legal e sua efetivação, acabam por inviabilizar seu acesso a um direito social

Simpatia/antipatia influenciando a dinâmica dos atendimentos

Relações próximas, marcadas pela simpatia e/ou antipatia (onde antipatia é uma forma de conflito), mantidas por uma parcela do público frequentador do CRAS Cidade Aracy com os técnicos que aí trabalham, formalmente poderiam ser enquadradas como clientelistas e ilustram a complexidade do processo por meio do qual os usuários buscam acessar o Estado via CRAS.

A atenção dispensada por Graciane à Marina, durante um atendimento social que se estendeu por um período de tempo bem maior que o usual, lança luz sobre tal processo. Adélia realizou o atendimento com a filha de Marina no colo. A breve exposição da demanda foi seguida por relatos, feitos a mim, de como e há quanto tempo se conheceram, troca de elogios e recomendações à garota, mãe de primeira viagem. Ambas fizeram questão de demonstrar intimidade e, talvez por acompanhar mais de perto Marina, Adélia não questiona sua situação, como normalmente faz, quando ela diz precisar de uma cesta básica, entrega-lhe a filha e passa a preencher a autorização.

Postura totalmente diversa da que me relatou ter adotado, certa vez, durante um atendimento à D^a Isabel. De acordo com Adélia, quando D^a Isabel entrou em sua sala com o discurso de sempre para justificar o pedido de uma cesta básica, acabou colocando em dúvida a necessidade que alegava: “Eu disse: *D^a Isabel, o que acontece? Fala pra mim por que é que a senhora vem todo mês aqui? Não encontra outra saída? A única saída é que a gente forneça essa maldita dessa cesta?*”. Ri nervosamente ao final deste relato, dizendo que estava sem nenhuma paciência e que se impressiona em observar a forma como as pessoas, nas suas palavras, “se travestem de coitadas”, valendo-se do poder da pena e da dissimulação, concluindo que há “... muita atriz por aí... que fora do CRAS é outra pessoa, até a feição é diferente...”.

Voltando a falar de D^a Isabel, conta que ela chega ao CRAS Cidade Aracy mancando e que é justamente isso que a irrita, o fato desta senhora se esforçar para evidenciar um dos problemas que tem “... ela foca só nisso”. Cenas como essa, onde uma usuária se esforça para chamar a atenção do técnico para determinado problema, demonstram que mais que um campo a explorar a intimidade das pessoas, produzindo com minúcia dados a respeito delas – o que efetivamente faz – a assistência social parece ser também um dispositivo que conta com a facilitação do usuário que, expondo seu sofrimento, vislumbra aí uma possibilidade de obter a ajuda ou benefício de que necessita (Astier, 1996).

Situação limite

Dentre as muitas situações familiares e individuais que acompanhei no CRAS Cidade Aracy ao longo da pesquisa de campo, algumas me pareceram singulares, dado o excesso de acompanhamento e intervenção de que eram alvos. Paloma, que conheci durante um atendimento social, então grávida de sete meses foi um deles. Antes de chamá-la para o atendimento, Adélia me advertiu que se tratava de um caso complicadíssimo, que recebe acompanhamento constante e que iria tentar puxar alguns assuntos para que eu tivesse ideia do que falava.

Paloma havia ido ao CRAS naquela manhã apanhar os passes para ônibus que, mensalmente são reservados a ela, mas não fez menção alguma a eles quando entrou, apenas se sentou e permaneceu calada, esperando. Os passes garantem as idas diárias de Paloma ao CAPS Saúde Mental³², onde recebe acompanhamento clínico por conta de seu quadro depressivo.

Adélia dirigiu-se à primeira gaveta do arquivo (onde ficam os casos que requerem acompanhamento constante) que tem em sua sala, apanhou o prontuário de Paloma, onde os passes já se encontravam separados em um envelope e passou a preencher uma ficha de controle interno. Durante esse procedimento fez alguns questionamentos à Paloma, que sempre monossilábica ia respondendo apenas com sim ou não às perguntas, entre elas se sabia como ia a própria gravidez, respondido por ela com um “não”. A tentativa de estender um pouco a conversa, feita por Adélia, fracassa. Assim que o envelope com os passes lhe é entregue, Paloma se retira rapidamente.

Segundo os dados contidos em seu prontuário, a pedido do Conselho Tutelar, a família perdeu a guarda de dois de seus filhos por abandono. As crianças foram encaminhadas para a casa de parentes no estado da Bahia. Isso ocorreu após Pablo, seu filho mais velho e então com quinze anos, ser encaminhado para a Fundação Casa. De acordo com os relatórios do CAPS anexados ao prontuário, Paloma, por conta do agravamento de seu quadro de saúde, permaneceu alguns meses sem conseguir efetuar tarefas básicas da rotina diária, como alimentar e cuidar da higiene e saúde dos filhos e dela própria. Somou-se a isso a suspeita, por

³² Centro de Apoio Psicossocial. São Carlos conta com duas unidades: CAPS Saúde Mental e CAPS-AD (álcool e droga).

parte de conselheiros tutelares, de que uma das crianças estivesse sofrendo abuso sexual do pai, o que foi negado por ele e nunca comprovado.

Além deste evento, Paloma possui um histórico de depressão pós-parto de todos os filhos, um deles com consequências bastante graves. Em março de 2011, seu quarto filho, um bebê de três meses morreu sufocado e sobre Paloma recaiu a suspeita de que tenha provocado a morte do filho ou, no mínimo, sido negligente. Em outra ocasião, Adélia havia me narrado como foi providenciar o velório social³³ deste bebê, considerado por ela a pior e mais deprimente das demandas.

O esposo de Paloma externalizou às assistentes sociais do CRAS Cidade Aracy o temor de que o filho que ela espera seja tirado da família como os outros, algo que Adélia considera ser uma possibilidade nada remota, a julgar pelas avaliações psicológicas e recomendações dos conselheiros tutelares, que seguem junto às solicitações de acompanhamento social à família, direcionados ao CRAS Cidade Aracy, elaborados tanto pelo CAPS, quanto pelo Conselho Tutelar, justificando tais pedidos.

A saída de Pablo da Fundação Casa, cerca de dois meses depois do dia que conheci Paloma durante o atendimento social motivou uma visita domiciliar à família. Antes de sairmos, enquanto ainda anotava os endereços das famílias a serem visitadas naquele dia, Adélia me disse que Paloma havia dado à luz a cerca de dez dias, mas a menina continuava na maternidade, a pedido do Conselho Tutelar, que considerava arriscado entregá-la aos seus cuidados. A família estava de mudança para a Bahia, onde residem alguns parentes e estão os outros dois filhos. Provavelmente, a guarda da bebê seria passada a uma cunhada de Paloma que também reside lá, a exemplo dos outros dois filhos. A outra possibilidade era permanecer em São Carlos e ter a filha encaminhada para um abrigo, além de ficar distante dos outros filhos.

³³ A demanda “velório social” engloba o pagamento das taxas funerárias e concessão de lote de terra para efetuação do enterro, por parte da Prefeitura. Essa demanda apareceu em apenas dois dos atendimentos sociais que assisti, ambos realizados por Helena. Há uma espécie de rodízio entre as funerárias conveniadas à Prefeitura, acionadas cada qual segundo o dia da semana. A concessão de terra estende-se por três anos. Ao final desse período, caso a família ou outra pessoa interessada não providencie um espaço permanente, os restos mortais são depositados em vala comum. De modo geral, a agilidade e prioridade em relação aos demais usuários, marcam esse tipo de atendimento. Por não ter garantido uma existência que, socialmente tenha feito sentido, no que toca o acesso de direitos, o Estado precisa entrar em cena nesse momento e a morte parece se constituir, de forma bastante paradoxal, num espaço com margem para reivindicação de direitos (Agamben, 1998).

Ao chegarmos, após alguns chamados, Paloma vem os atender, mas não somos convidadas a entrar e Adélia não esboça a menor insistência, fazendo alguns questionamentos à Paloma na calçada mesmo. O corredor estreito e curto atrás de Paloma, que permanece encostada na lateral do portão é só o que dá para observar do interior da residência.

Como no atendimento social, Paloma responde apenas com sim ou não às poucas perguntas que Adélia lhe dirige sobre o marido e a bebê, que não pode ser amamentada por ela por conta da medicação que faz uso, mudando de atitude apenas quando questionada sobre Pablo estar ou não usando drogas, o que motivou sua internação (roubava para sustentar o vício, sendo pego numa das vezes). Aqui Paloma abandona a postura desinteressada, explicando que o filho não tem usado drogas porque deixou de andar com as más companhias. Com exceção desse ponto, a conversa pouco flui e, logo depois de chegarmos, sem ter visto ou falado com Pablo, motivo da visita domiciliar, já estamos nos despedindo, com as recomendações de Adélia à Paloma para que a procurem no CRAS Cidade Aracy, caso necessitem.

O desajuste que marca as relações travadas entre os membros desta família e o Estado, que os enquadra em categorias bastante rígidas, a partir de processos excludentes ligados à criminalização e patologização, tirando deles a autonomia de arbitrar sobre a própria existência indica os equívocos que acompanham as intervenções cujo resultado parece ser a intensificação dos problemas que se propõem a resolver. Por outro lado, mostra que é justamente por ocuparem tal posição e estarem enquadrados em tais categorias que se torna possível a eles o acesso a um mínimo de benefícios.

NOTAS FINAIS

Neste trabalho, busquei tratar, a partir de um contexto específico, do conjunto das transformações que vêm se processando na esfera da assistência social nos últimos anos. Ao discurso de universalização de direitos, a PNAS-2004 incorpora uma série de condicionalidades que cumpre a função de restringir os que podem acessar seus benefícios. Da adoção deste modelo de gestão, resulta a característica excludente da atual política de assistência social, embasada pela retórica da universalização e do direito.

No contexto estudado, lidando com recursos mínimos, voltados ao menor número de usuários possível, não conseguindo avançar muito e propor ações que ultrapassem os serviços de cadastro, recadastro e destinação de benefícios, a despeito do progresso teórico trazido pela PNAS, sobretudo no trato à pobreza, a análise desta realidade evidencia que a equipe técnica, a quem cabe implementar diversos dos pontos da PNAS, apreende o conteúdo e terminologias desta política de forma ambígua – a fala de Adélia sobre o que seria proteção básica, entre outros questionamentos, parece-me exemplar –, não acompanhando a ampliação de perspectiva que se deu no plano conceitual a ponto de superar o discurso que atribui aos indivíduos a responsabilidade pelos problemas sociais que enfrentam.

Adotando o procedimento de não obrigatoriedade de participação nas eventuais atividades propostas como contrapartida ao acesso a algum tipo de benefício, a face coletiva do atendimento no CRAS Cidade Aracy praticamente inexistente. Observa-se a sobreposição dos atendimentos individuais e visitas domiciliares, dissociados do trabalho coletivo e socioeducativo, cujo objetivo, de acordo com a PNAS, seria a superação do imediatismo das concepções que se constroem em torno destas atividades, voltadas às necessidades mais urgentes, sendo desconsiderados em conjunto, portanto, os fatores internos e externos que atravessam as dinâmicas familiares e que acabam por conduzir os indivíduos ao CRAS Cidade Aracy. Aqui, não se efetivou a proposta que visa garantir o protagonismo e autonomia dos sujeitos alvos da PNAS, via abordagem conjunta e preventiva de fatores que, perpassando contextos familiares e individuais, enfraquecem os vínculos sociais, potencializando situações de risco social e violação de direitos.

O sistema de cotas de benefícios adotado pela SAS, essencialmente limitado, cumpre a função de gestão da pobreza, ao mesmo tempo que possibilita e mesmo exige, a construção de

estratégias por parte de técnicos e usuários, mobilizadas no jogo de forças que travam diariamente, especialmente quando os benefícios se esgotam.

Obrigados a selecionar os que serão deixados de fora do diminuto sistema inclusivo à disposição, os técnicos precisam contar com a colaboração dos usuários, seja para aguardar pacientemente até que haja benefícios disponíveis novamente, seja com sua discricção junto aos demais usuários, em situações extremas ou naquelas em que, conhecendo os meandros políticos da SAS, os usuários se valem deste conhecimento, requerendo com mais veemência suas demandas. Em meio a contextos formalmente democráticos, como é o caso do CRAS Cidade Aracy, a destinação de benefícios e recursos, que desponta como emergência de escrúpulos em meio aberto, parece reforçar o argumento foucaultiano que nega os efeitos homogeneizadores das práticas de poder, já que, parte dos usuários alvos destas políticas, se valem das lacunas que encontram para circular pelas instâncias do Estado e elaborarem seus métodos de resistência e sobrevivência.

Assim, o sistema de cotas, por seu caráter simultaneamente inclusivo e excludente – já que oferece benefícios apenas em casos com potencial de ameaçar o equilíbrio que se busca manter no interior da SAS –, evidencia que no CRAS Cidade Aracy o conflito não se expressa apenas na forma da carência extrema e tudo que disso deriva, na difícil relação travada entre técnicos implementadores e usuários. Trata-se de um sistema de gestão que acarreta implicações nas relações entre os técnicos de diferentes níveis na SAS e nos seus modos de agir.

Este modelo de intervenção proposto pela SAS, parece contribuir pouco para a superação das dificuldades trazidas pelos usuários, muitas vezes acirrando ainda mais, por conta da incapacidade de atendimento, o conflito inicial. Gera possibilidade de resistência, mas apenas no plano individual, já que, talvez por conta do modelo de atendimento individual adotado, o usuário se contente em ter sua demanda sanada e colabore, ainda que de forma não deliberada, sendo discreto e evitando comentários sobre os benefícios que acessou, com o processo que exclui os que chegaram depois e/ou desconhecem a lógica interna de funcionamento da SAS e suas possibilidades.

A trajetória da PNAS mostra que a tarefa de implementar um sistema público de garantia de direitos e acesso a eles exige tempo e investimento político. Os desdobramentos desta política na rotina do CRAS Cidade Aracy, evidenciaram a mim que uma série não previstas de amarras são elementos que também estão em jogo, compondo, influenciando e

atravessando intervenções e ações que se colocam em curso na busca, defesa e luta de e por direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: sovereign power and bare life*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. “Os imponderáveis conceitos dos vulneráveis cidadãos: trajetórias de crianças e jovens das classes populares”. In: LEANER, J. (coord.) *Cidadania: verso e reverso*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1997/1998.

ALMEIDA, Carla. R. “O marco discursivo da ‘Participação Solidária’ e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil”. In: Dagnino, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ARAÚJO, José Prata de. *Manual dos Direitos Sociais da População*. Belo Horizonte: Gráfica O Lutador, 1998.

ARRETCHE, Marta e Rodriguez, Vicente (orgs.). *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: Fapesp, IPEA, Edições Fundap, 1999.

ASTIER, Isabelle. “Le contrat d’insertion: une façon de payer de sa personne?”. *Politix*, nº 34: 99-113, 1996.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *IV Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em: <http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/CNAS-10-direitos-socioassistenciais.pdf>. Acesso em 8 de junho de 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social e NOB/SUAS*. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>. Acesso em 27/10/11.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>. Acesso em 05/10/2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Paif: Serviço de Proteção Integrado à Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/servicos/protECAo-e-atendimento-integral-a-familia-paif>. Acesso em: 30/10/2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social: orientações técnica para o Centro de Referência de Assistência Social. Disponível em: http://www.mds.gov.br/suas/guia_protECAo/cras-centros-de-referencia-da-assistencia-social. Acesso em 21/09/2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Conselho Nacional de Assistência Social: Conferências Nacionais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>. Acesso em 05/12/2011.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis, Vozes, 1998.

JARDIM, Maria Chaves. *Inclusão social é trabalho coletivo: resgate da dignidade e da auto-estima de moradores em um bairro popular da cidade de São Carlos - SP*. Projeto apresentado ao II Prêmio da Mostra PUC - Rio, 2003.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: MATO, Daniel (coord). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DOZENA, Alessandro. *São Carlos e seu desenvolvimento: contradições urbanas de um pólo tecnológico*. Mestrado em Geografia – USP, São Paulo, 2001.

ECKERT, Cornelia & ROCHA, Ana Luiza Carvalho da. *A memória como espaço fantástico*. Porto Alegre: Banco de Imagens e Efeitos Visuais, PPGAS/UFRGS, 2000.

FASSIN, Didier. *Compassion and repression: the moral economy of immigration policies in France*. *Cultural Anthpology*, 20 (3): 362-387, 2005.

FIRMINO, Rodrigo José. *Espaços inteligentes: o meio técnico-científico-informal e a cidade de São Carlos*. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, EESC-USP, São Carlos, 2000.

FOUCAULT, Michel. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Moraes. Rio de Janeiro: Nau Editora. 1999a.

_____. *História da Sexualidade – A Vontade de Saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1999b.

_____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Raquel Ramalhete (Trad.). 29 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GOFFMAN, Erwing. *Acalmando o Otário*. *Revista Plural*, n.16, 2010.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: 1993.

LAISNER, Regina C. *Entre formas autoritárias e possibilidades democráticas: uma análise das representações de moradores da periferia de São Carlos/SP*. Mestrado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 1999.

MALINOWSKI, Bronislaw. *Os argonautas do pacífico ocidental*. São Paulo: Abril Cultural. Vol. XLII (coleção Os Pensadores), 1976.

MANCUSO, Maria Ines Rauter, OLIVEIRA, Elza de A. *Condições de vida e pobreza em São Carlos: uma abordagem multidisciplinar*. Núcleo de Pesquisa e Documentação da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1994.

MARIANO, Silvana Aparecida. CARLOTO, Cássia Maria. *Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família*. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 17(3): 312, setembro-

dezembro/2009. Disponível em: <http://www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/artigos/10022010-031932p-901908-marianocarlotto.pdf> . Acessado em 14 de agosto de 2011.

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

MONNERAT, Giselle Lavinias. *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. *Ciência & saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, nº 6, Dec. 2007.

NAVARRO, Vicente. *Produção e Estado de bem-estar: o contexto político das reformas*. *Revista Lua Nova*, n. 28/29, p. 160-199, 1993.

OLIVERIA, Alessandro J. *Um olhar sobre a cidade*. Monografia de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, 1999.

OLIVEIRA, Carlos Henke de. *Planejamento Ambiental na Cidade de São Carlos (SP) com ênfase nas áreas públicas e nas áreas verdes: diagnóstico e propostas*. Mestrado em Ecologia e Recursos Naturais, UFSCar, São Carlos, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor – a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social – repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

RUI, Taniele. *Corpos Abjetos: etnografia em cenários de uso e comércio de crack*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2012.

SALES, Teresa. *Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 25, jun. 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça – A Política Social na Ordem Brasileira*. 3.^a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SEIDEL, Gill. “The competing discourses of HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa: discourses of rights and empowerment vs discourses of control and exclusion”. In: *Social Science and Medicine*, 36 (3): 175-194, 1993.

SILVA, Virgínia Ferreira da. *Migrantes na periferia urbana do interior de São Paulo: trajetórias e identidade*. Cad. CERU, São Paulo, n. 18, 2007.

SIMMEL, Georg. “A natureza sociológica do conflito”. In: E. Morais (org.). *Simmel: Sociologia*. São Paulo. Editora Ática, 1983.

SPOSAT, Aldaiza. “O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social”. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, ano 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

TEIXEIRA, Ana Claudia. *Identidades em construção: Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Annablume – FAPESP, 2003.

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

Weber, Max. “A política como vocação” In: Weber, M. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Cultrix, 1996.

WHYTE, William Foote. *Sociedade de Esquina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

YASBEK, Maria Carmelita. *Questão social: desigualdade, pobreza e vulnerabilidade social*. São Paulo, 2008a.

YASBEK, Maria Carmelita. “Estado, políticas sociais e implementação do SUAS”. In: *CapacitaSuas*. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília: MDS, v.1, 2008b.

WEBSITES CONSULTADOS

www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/cidadania-social/115291-centros-comunitarios.html

www.ibge.gov.br

www.boldrini.org.br

www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/presos/parte9.htm

www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/CNAS-10-direitos-socioassistenciais.pdf

www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs

www.mds.gov.br/assistenciasocial

www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif

www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/cras-centros-de-referencia-da-assistencia-social

www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais

www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/artigos/10022010-031932p-901908-marianocarlotto.pdf