

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**YOLANDA FLORES SCHMITT**

**OS SUJEITOS DE DIREITOS NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DO SUAS:  
PERCEPÇÕES SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**FLORIANÓPOLIS 2016/2**

YOLANDA FLORES SCHMITT

**OS SUJEITOS DE DIREITOS NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DO SUAS:  
PERCEPÇÕES SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso - TCC  
apresentado ao Departamento de Serviço  
Social, da Universidade Federal de Santa  
Catarina, como requisito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em Serviço Social sob  
orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Dilceane Carraro.

**FLORIANÓPOLIS**

**2016/2**

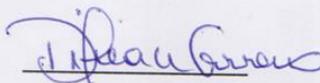
**YOLANDA FLORES SCHMITT**

**OS SUJEITOS DE DIREITO NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DO SUAS: PERCEPÇÕES  
SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, de acordo com as normas do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Florianópolis, 13 de dezembro de 2016.

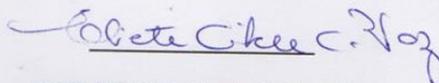
**BANCA EXAMINADORA**



**Profª. Drª Dilceane Carraro**

**Departamento de Serviço Social – UFSC**

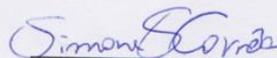
**Orientadora**



**Profª. Drª Eliete Cibele Cipriano Vaz**

**Departamento de Serviço Social – UFSC**

**1ª Examinadora**



**Simone Serafim Correa**

**Assistente Social**

**2ª Examinadora**

*Dedico este trabalho, como uma humilde homenagem, à minha Nona Adelina.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a você, independente de quem seja, se nos conhecemos ou não, por infinitas razões, por fazer desse trabalho mais do que uma simples passagem da graduação para a minha futura profissão. Ao chegar nos objetivos desse trabalho, você verá que um deles é torná-lo em um instrumento de aprendizado, de reflexão e de inquietações. Por isso, te agradeço por você estar dedicando seu tempo, mesmo que seja um minutinho do seu dia, a ler algo fruto do meu trabalho.

Agradeço aos meus familiares, principalmente meus pais, exemplos de pessoas, por sempre me apoiarem em todas minhas decisões, sem exceção.

Agradeço a todas pessoas que fizeram parte da minha vida nesses cinco anos de graduação. As minhas lindas amigas por proporcionarem os sorrisos mais sinceros e por serem parceiras incríveis, pelas conversas mais profundas e pelos aprendizados compartilhados.

E, aos meus dois maiores exemplos profissionais: minha supervisora de estágio, Simone Serafim Corrêa, a qual tive a oportunidade de vivenciar sua atuação profissional durante meu estágio no CRAS. E a minha orientadora e querida Professora, Dilceane Carraro. Profissionais maravilhosas que não medem esforços para colocar em prática o que acreditam. Obrigada por compartilharem um pouco do conhecimento e da experiência de vocês comigo.

## RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso propõe-se a analisar a percepção dos usuários da Proteção Social Básica do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), sobre a Política de Assistência Social e suas coberturas para a efetivação de direitos sociais, a partir de três eixos norteadores: o atendimento às demandas apresentadas no equipamento, a compreensão do espaço do CRAS como um espaço de referência a ser acionado nas situações de necessidades e, finalmente, a identificação do CRAS como espaço para a participação popular. Na abordagem do objeto de pesquisa, retomamos a formação do Brasil, lembrando as relações conservadoras, autoritárias e patrimonialistas que interferem na formação do país e favorece sua cultura política, a subalternidade das classes populares e reafirma as ações assistencialistas no enfrentamento da questão social. A escolha desse tema da Assistência Social mostra-se bastante atual e relevante frente ao desmonte de direitos na atual conjuntura política brasileira. Este trabalho foi realizado a partir de uma pesquisa do tipo qualitativa, fundamentada no método crítico-dialético. O resultado dessa pesquisa mostra que há de fato um vínculo entre os usuários e o CRAS, sendo esse vínculo ainda em processo de construção. Percebe-se que há dificuldade dos usuários identificarem as demandas coletivas para a efetivação da participação popular. Concluiu-se que muitas conquistas foram realizadas, porém, devemos continuar na busca da efetivação de uma Política de Proteção Social na perspectiva democrática e de participação social.

**PALAVRAS CHAVES:** Política de Assistência Social; Proteção Social Básica; CRAS; Usuários.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Evolução da rede de cidades com mais de 100 mil habitantes de 1872 a 1991 .....	26
Tabela 2 - Distribuição de renda no Brasil .....	27

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1 FORMAÇÃO SOCIO-HISTÓRICA E ECONÔMICA BRASILEIRA: PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DA POBREZA .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Breves apontamentos sobre a formação social do Brasil até o século XX .....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 O Brasil do século XX .....</b>	<b>20</b>
<b>2 IMPACTOS SOCIAIS E RESPOSTAS ESTATAIS: A CONFORMAÇÃO DAS CLASSES SUBALTERNAS .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1 A atenção aos impactos sociais do desenvolvimento capitalista no século XX: iniciativas até a Constituição Federal de 1988.....</b>	<b>29</b>
<b>2.2 As políticas sociais no Brasil pós-1988: as garantias constitucionais e sua efetivação.....</b>	<b>32</b>
<b>3 A COMPREENSÃO SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS DESDE OS SUJEITOS USUÁRIOS: A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PERSPECTIVA .....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 Metodologia da Pesquisa .....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 A Proteção Social Básica do SUAS sob a percepção dos usuários .....</b>	<b>40</b>
<b>3.3 As potencialidades do CRAS a partir da percepção dos usuários .....</b>	<b>46</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>55</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>58</b>
<b>Apêndice 1 – Roteiro de Entrevista: .....</b>	<b>58</b>
<b>Apêndice 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido: .....</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

A Assistência Social brasileira passou por diferentes concepções desde suas origens. O marco para romper com as concepções anteriores foi a Constituição Federal de 1988 que a incluiu no âmbito da Seguridade Social e alguns anos depois foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993, como um

[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

Dessa forma, a Assistência Social passa a se inserir no sistema do bem-estar social brasileiro no campo da Seguridade Social, o qual compõe o tripé ao lado da Saúde e da Previdência Social.

Cabe à política de proteção social, nessa perspectiva, assegurar a sobrevivência de rendimento e autonomia<sup>1</sup> dos cidadãos afim de manter as condições básicas para sua reprodução social. Entende-se que é na relação que o ser humano reconhece a sua subjetividade e cria sua identidade, assim como desenvolve os processos civilizatórios, as questões culturais e políticas. Cabe então, à política de proteção social e, logo, também à política de assistência social garantir a concretização dessa possibilidade, realizando a cobertura em forma de direitos sociais.

É garantindo a cidadania sob responsabilidade do Estado que a Política Pública de Assistência Social marca sua concepção. E, é com a Lei Orgânica de Assistência que se garante, sob primazia do Estado, o acesso a esses serviços, programas e projetos através de cinco princípios e quatro diretrizes que conduzem essa garantia desse direito social.

Os princípios, de acordo com o que está na primeira seção do Artigo 4 da LOAS, de forma geral são: a igualdade de acesso ao atendimento, respeito ao cidadão, universalização dos direitos sociais, divulgação ampla dos direitos e supremacia do atendimento às necessidades sociais. Já as diretrizes da LOAS, com base na Constituição Federal de 1988, contemplam: a gestão e administração é de forma compartilhada e descentralizada, ou seja, se divide entre federal, estadual e municipal; participação popular; competência e responsabilidade do Estado; centralidade na família para concepção e implementação dos

---

<sup>1</sup>“Por autonomia básica entendemos a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões. [...] Ser autônomo nesse sentido consiste em possuir capacidade de eleger opções informadas sobre o que se tem que fazer e de como leva-lo a cabo” (PEREIRA, 2002, p. 70).

benefícios. Dessa forma, a Política de Assistência Social deve considerar as diferenças socioculturais e socioterritoriais para garantir a proteção social a quem dela necessitar.

Desde 2004, a política de Assistência Social se organiza em um sistema de gestão descentralizado chamado Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Este, se divide em dois grandes eixos, o de Proteção Social Básica e o de Proteção Social Especial a qual se subdivide em média e alta complexidade. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, PNAS (BRASIL, 2004), a Proteção Social Básica, tem como objetivo central prevenir situações de risco, desenvolvendo potencialidades e aquisições, fortalecendo vínculos familiares e comunitários. Dessa forma, essa proteção atende famílias e indivíduos que vivem em condições de pobreza, fragilidade de vínculos afetivos e de pertencimento social (por gênero, deficiência, étnicas, etc.), ausência de renda, renda baixa ou sem renda, e o não acesso à serviços públicos. Os serviços e os benefícios são prestados através do PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Famílias), SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos) e do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (BRASIL, 2009). Ademais, a Proteção Social Básica compreende os benefícios eventuais e a promoção do acesso aos demais benefícios da Assistência Social como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família (PBF).

Esses serviços são prestados com apoio de programas e projetos e de uma rede de atendimento, executados entidades socioassistenciais e, principalmente, pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que é considerado a “porta de entrada” unificada da política de assistência para a rede de proteção básica. São os CRAS que fazem o atendimento socioassistencial familiar e comunitário.

Complementar a Proteção Social Básica, a Proteção Social Especial tem como objetivo proteger famílias e indivíduos de situações de risco, onde os direitos tenham sido violados e, ou, que já tenham ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários. Na Média Complexidade, os direitos já foram violados, mas os vínculos comunitários e familiares continuam. Já na Alta Complexidade, não há referência de vínculos e/ou, estão em ameaça, necessitando assim, de ser retirado do convívio familiar/comunitário. Ou seja, é uma política feita para indivíduos ou famílias decorrentes de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, etc (BRASIL, 2004). A garantia de direitos para esses casos descritos, é feita através de uma rede de atendimento onde há, na maioria dos casos, centros especializados no assunto, como é o caso do Centro Pop para pessoas em situação de rua, os PETI que é o

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, os CREAS, que são os Centros de Referência Especializados de Assistência Social, Casa Lar, entre outros.

Portanto, o SUAS compreende uma estrutura de proteção social que busca atender os seus usuários a partir de suas necessidades com vistas a garantir as seguranças sociais inscritas na PNAS<sup>2</sup>. Em Florianópolis, a estrutura do SUAS compreende além dos equipamentos da proteção social especial, dez Centros de Referência da Assistência Social enquanto equipamentos da Proteção Social Básica que se localizam nos territórios de maior vulnerabilidade social.

As discussões sobre a Política de Assistência Social despertaram uma inquietação a mais ao cursar a disciplina de Serviço Social e Seguridade Social: Assistência Social, tendo como motivação também o fato ter realizado o estágio obrigatório I e II em um dos CRAS de Florianópolis nos semestres 2016.1 e 2016.2. Dessa forma, a escolha pelo tema Assistência Social segundo a percepção dos próprios usuários da Assistência Social, se refere ao fato de que a grande maioria dos usuários, principalmente aqueles que estão em situação de maior dificuldade e precariedade não imaginam, com exceções, que as “ajudas” que buscam na Assistência Social são direitos de cidadania, garantido por lei. Essa experiência de estágio trouxe a dura realidade em perceber que muitas dessas pessoas atendidas não têm consciência do que significa a Assistência Social. Elas acionam os serviços socioassistenciais de forma emergencial, quando não suportam o peso dos problemas. Portanto, a afirmação do SUAS, enquanto sistema de gestão e garantia de direitos sociais no campo da Assistência Social exige, o repensar dessa política, desafio que está posto na implementação de uma nova concepção e da política de proteção social no País. Nesse sentido é importante compreender qual é a percepção dos usuários da Proteção Social Básica no CRAS o qual é a “porta de entrada” do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pelo fato de ser o serviço mais próximo da população no território de abrangência, e, principalmente, por ser um centro de referência, como o próprio nome já diz.

Neste intuito, o objetivo deste trabalho é identificar e analisar a percepção dos usuários da Proteção Social Básica do CRAS sobre a política de Assistência Social e suas coberturas para efetivação de direitos sociais. Para cumprir nosso intento buscamos desvendar tal percepção partindo de três eixos principais: o atendimento às demandas apresentadas no equipamento, a compreensão do espaço do CRAS como um espaço de referência a ser

---

<sup>2</sup>Conforme a PNAS, a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

acionado nas situações de necessidades e, finalmente, a identificação do CRAS como espaço para a participação popular.

Adicionalmente, esse objetivo geral se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- Compreender a constituição da pobreza a partir do resgate da formação sócio histórica brasileira no século XX;
- Elucidar as iniciativas do Estado para enfrentamento à pobreza e aos impactos sociais do desenvolvimento econômico brasileiro;
- Analisar, através de uma pesquisa no Centro de Referência da Assistência Social do Saco Grande na cidade de Florianópolis/SC, a percepção dos usuários sobre o serviço prestado no CRAS.
- Problematizar a percepção dos usuários sobre a atenção às demandas apresentadas no CRAS, se o mesmo constitui-se como espaço e referência no território e se eles reconhecem espaços de participação popular dentro do CRAS ou no território, estimulados pelo CRAS.

A trajetória da Assistência Social no Brasil carrega traços muito marcantes que reforçavam os mecanismos de controle da população, com caráter seletivo, fragmentado e esporádico devido às exclusivas ações filantrópicas de caridade, com vinculação às ações de solidariedade das primeiras damas e de igrejas. Diante disso, tenho como hipótese de pesquisa que a percepção de direito ainda não está completamente compreendida. Esta pesquisa poderá mostrar uma visão assistencialista, o não entendimento do serviço e a não referência à família.

De acordo com Gil (2008), a pesquisa exploratória

[...] têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2008, p. 41).

Dessa forma, o instrumento utilizado será a entrevista através de uma pesquisa exploratória qualitativa. Ou seja, esta pesquisa pretende verificar a relação da realidade com o objeto de estudo, obtendo diferentes interpretações ao invés da quantificação de dados coletados.

Para alcançar esses objetivos e a problematização proposta, este trabalho será organizado nos seguintes capítulos: além desta introdução, a qual descreve os motivos para a escolha dessa temática, os objetivos e metodologia do estudo, este trabalho contempla um

primeiro capítulo que abordará a formação sócio-histórica e econômica brasileira no seu processo da constituição da pobreza desde a colonização até o século XX, sendo esse subdividido com marco do século XX e a industrialização. O segundo capítulo relata o enfrentamento da pobreza no Brasil subdividindo-se antes de 1988 e após 1988. No terceiro capítulo é descrito a metodologia desse trabalho, seguido da análise das entrevistas sob a ótica dos usuários do CRAS, e em seguida a análise a partir dos três eixos norteadores dessa pesquisa. E, a conclusão o qual resgata os principais elementos desse trabalho, com algumas características da Política de Assistência Social e algumas reflexões acerca da atual conjuntura política do país.

# 1 FORMAÇÃO SOCIO-HISTÓRICA E ECONÔMICA BRASILEIRA: PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DA POBREZA

## 1.1 Breves apontamentos sobre a formação social do Brasil até o século XX

Para compreender quem é o sujeito hoje atendido pela Política Nacional de Assistência Social, é necessário resgatar a história econômica e política brasileira trazendo características da constituição da pobreza do Brasil. Isso, através de cada etapa do processo histórico, desde a descoberta do Brasil pelos europeus até o século XX. Para tanto, faz-se necessário enfatizar o processo de industrialização brasileiro, pois é a partir de 1920 que ocorreram expressivos impactos políticos, econômicos e sociais na vida das classes subalternas<sup>3</sup>. Dessa forma, para melhor entendimento, esse capítulo será dividido em duas partes. Cabe ressaltar aqui que, conforme Ribeiro,

[...] cada etapa correspondente a uma formação econômico-social, vale dizer, a uma combinação específica de modos de produção com certas formas de ordenação da vida social e com conteúdos ideológicos correspondentes. Em termos marxistas, o processo pode ser descrito como uma ruptura provocada por contradições tornadas antagônicas entre as inovações acumuladas nas forças produtivas materiais da sociedade e nas relações de produção preexistentes, rupturas estas que acionam o trânsito de uma formação econômico-social a outra (RIBEIRO, 1978, p. 23).

Desta forma, para entendermos a atualidade, é preciso analisar o contexto econômico e social, assim como compreender as contradições sociais e observar o antagonismo entre as classes e de que forma isso se constitui no processo econômico e histórico. Para cada etapa do desenvolvimento, há diversas formações econômico-sociais que são condicionadas pelo modo de produção de cada momento histórico, sendo que estes ordenam a vida entre os sujeitos e os processos ideológicos e materiais.

Faz-se necessário

A reconstrução histórica de alguns traços gerais na constituição do nosso Estado de Direito nos serve aqui para entendermos como a formação do Estado moderno no Brasil é parte integrante de um processo de mudança global de toda a vida social e do surgimento de um novo modo de ser gente (SOUZA, 2009, p. 348).

---

<sup>3</sup> “[...] a categoria subalterno, legado gramsciano, por sua expressividade, e por dar conta de um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação, foi escolhida para nomear classes em que se inserem os usuários das políticas sociais” (YAZBEK, 1999, p. 18). Ou seja, ao usar o termo subalterno, refere-se à uma classe inteira de indivíduos humilhados, abandonados politicamente e socialmente, submetidos à exploração e exclusão social.

O Brasil carrega a herança de uma história de injustiça social que exclui parte significativa de sua população em relação ao acesso às condições mínimas de dignidade humana e cidadania. Esse histórico vem desde a descoberta do Brasil em 1500, com a sua ocupação efetiva a partir de 1530 através do início da agricultura. Conforme Prado Júnior (2012), “a ideia de povoar não ocorre inicialmente a nenhum. É o comércio que os interessa, e daí o relativo desprezo por esses territórios primitivos e vazios que formam a América.” (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 15). Os portugueses, espanhóis e holandeses, que foram os primeiros colonizadores do Brasil, viram no índio que aqui habitava, uma mercadoria, uma mão-de-obra barata, a ser explorada.

Buscavam no fundo dos matos a distâncias abismais era a única mercadoria que estava a seu alcance: índios para o uso próprio e para a venda; índios inumeráveis, que suprissem as suas necessidades e se renovassem à medida que fossem sendo desgastados; índios que lhes abrissem roças, caçassem, pescassem, cozinhassem, produzissem tudo o que comiam, usavam ou vendiam; índios, peças de carga, que lhes carregassem toda a carga, ao longo dos mais longos e ásperos caminhos (RIBEIRO, 2008, p. 106).

Em meados de 1630 iniciou-se a chamada ocupação efetiva, ou seja, um processo de colonização e desenvolvimento da colônia. Em função do tamanho do país, colonizá-lo seria uma tarefa difícil, dessa forma, o governo português decidiu compensar aqueles que se propusessem a vir ao Brasil, abrindo mão de todos poderes soberanos em benefício de seus súditos que se dispusessem a se arriscar. É dessa forma, portanto, que se inicia a ocupação efetiva e a colonização no Brasil, uma colônia subordinada e com a função de fornecer ao comércio europeu alguns gêneros tropicais de grande expressão econômica.

Durante os anos 1700 de fato se efetiva essa ocupação a partir do empobrecimento de Portugal e com isso, a emigração para o Brasil aumenta de forma expressiva. Sendo assim, há um rápido crescimento da população e extensão da colonização, e, há um crescimento na ocupação do litoral brasileiro. Com a descoberta dos minérios do Brasil, surge o interesse europeu no desenvolvimento e conseqüentemente na política de restrições econômicas e opressão administrativa. Isso faz com que todas as demais atividades entrem em decadência, como, por exemplo, a agricultura. Nos lugares que isso ocorre, há o empobrecimento e o despovoamento. Em função do mercado aurífero, há a significativa ocupação do Centro-sul do país que se perpetua até hoje, deslocando seu eixo econômico. Com o desenvolvimento da pecuária, ocorre o povoamento do Nordeste. Cabe ressaltar, conforme Prado Júnior (2012), que

A influência considerável que as comunicações e transportes exerceram sobre a formação do Brasil. As distâncias enormes, os obstáculos opostos ao trânsito num território como o nosso, de relevo acidentado, de coberturas

florestais, nos pontos estratégicos, de difícil penetração, com uma linha costeira tão parcamente endentada, e rios, com poucas exceções, de curso cheio de acidentes e traçado infeliz para os rumos que a colonização tomou; de tudo isso vão resultar comunicações difíceis e morosas que imprimem às relações da colônia um ritmo lento e retardado, responsável certamente em grande parte por esse tom geral de vida frouxa que caracteriza o país (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 109).

A partir de 1808, com a vinda da família real para o Brasil que passa a ser a sede do governo português, acontece o fim da era colonial trazendo expressivas mudanças na economia, iniciando a chamada “era do liberalismo”.

É a época da ascensão da cultura cafeeira em São Paulo, das grandes entradas de emigrantes europeus – braços livres que vinham contrastar flagrantemente com o regime escravista vigente por toda parte -, a época da ruína das fazendas do Nordeste e da venda em massa de escravos nordestinos para o Sul (FACÓ, 2009, p. 102).

A escravidão indígena durou durante longo tempo, até a chegada dos escravos negros, que eram utilizados como mão-de-obra barata na produção das fazendas. Eles eram caçados nos matos e levados a condição de escravos. Eram “ índios legalmente livres, mas apropriados por seus senhores através de toda a sorte de vivências, licenças e subterfúgios.” (RIBEIRO, [1995] 2008, p. 99). Milhares de índios se juntaram à missão jesuítica, como forma de se integrarem a vida colonial. Mesmo assim, não se livraram da escravidão, passando a trabalhar exaustivamente até a morte. Para os colonizadores europeus, o índio custava bem menos que os negros importados da África. Tendo a religião com pretexto, os jesuítas junto com a Coroa Portuguesa, corroborou para regulamentar a escravidão indígena. “As aldeias missionárias eram concentrações de gente recrutáveis e disponível a qualquer tempo, a custo nulo para as guerras aos índios hostis, ao invasor estrangeiro e aos negros alçados” (RIBEIRO, [1995] 2008, p.101).

A escravidão no Brasil teve seu segundo momento com a vinda dos negros africanos, já na metade do século XVI. Aos poucos os índios foram sendo substituídos pelos escravos que chegavam da costa ocidental africana. Quando aqui chegavam, os negros eram vendidos como mercadorias para os fazendeiros. Segundo Ribeiro “a Coroa permitia a cada senhor de engenho importar até 120 ‘peças’, mas nunca foi limitado seu direito de comprar negros trazidos aos mercados de escravos” (RIBEIRO, [1995] 2008, p.161).

Os negros viviam em senzalas e eram explorados pelos fazendeiros, que não davam nenhuma assistência a eles. Eram separados dos familiares e amigos para evitar rebeliões. Quando se revoltavam, eram torturados ou mortos.

Muitos escravos, quando não submissos ao processo de exploração, articulavam planos de fuga e desenvolviam comunidades autossuficientes costumeiramente chamadas de quilombos. Nesses locais de fuga desenvolviam uma pequena agricultura associada a atividades artesanais constituídas com o objetivo de atender a demanda da própria comunidade. Entre os principais quilombos destacamos o Palmares, que se desenvolveu em Alagoas, na região da Serra da Barriga. Considerado principal foco de resistência negra, Palmares só foi destruído no final do século XVII. (SOUSA, s.d.).

As consequências desta exploração, tanto do índio como do negro africano fizeram marcas profundas na sociedade brasileira, que perdura até hoje, como a desvalorização de atividades braçais, processo de exclusão socioeconômica e o preconceito racial.

Mas foi somente a partir da segunda metade do século XIX que a causa dos escravos começa a ter visibilidade. O Brasil se dividia entre os escravocratas/abolicionistas e monarquistas e republicanos.

As injustiças impostas à população do campo iniciaram desde o Brasil colônia. Os negros, por sua vez, após trezentos anos de escravidão, foram contemplados somente com a “liberdade” por meio da Lei Áurea, mas os 723.419 mil ex-escravos não receberam indenização pelos anos trabalhados, nem em dinheiro e nem em terras, tanto por parte de seus donos quanto pelo Estado. T tamanha injustiça pode ser observada pelos inúmeros conflitos fundiários que continuam acontecendo em pleno século XXI (MARTINS, 1989, p. 53).

O final do século XIX foi de muita agitação no Brasil, com a abolição da escravatura e a proclamação da República, em 1889 e as crises política e econômica, com a quebra da produção agrícola e o início da industrialização, deixaram o país ainda mais dividido. Vale ressaltar a relação entre as classes, onde “o trabalhador do campo no Brasil fora sempre considerado pelos grandes fazendeiros e seus porta-vozes como simples escravo ou servo, geralmente equiparado aos animais de carga” (FACÓ, 2009, p. 91).

Para Florestan Fernandes (1976) a independência constitui a primeira revolução social no Brasil sob dois aspectos: o primeiro é em função da independência se dar como um marco histórico definitivo do fim da era colonial. Isso teve importância indireta para o desenvolvimento econômico, pois foi através dele que se deu um maior envolvimento das elites de origem rural na construção de uma política econômica nacional. O segundo aspecto é o fato da independência ser o ponto de partida para a época da sociedade nacional. Isso afeta diretamente o desenvolvimento econômico, pois foi na esfera econômica e ao nível da expansão do mercado interno que surgiram as primeiras consequências dinâmicas da independência e da integração nacional (FERNANDES, 1976).

Com as tensões políticas provenientes da abolição dos escravos e com a monarquia em descrédito, o Brasil torna-se um país presidencialista, a partir de 1889, com a instauração da república. Apesar de ser chamado de estado republicano, as eleições permanecem sendo intermediadas pelos fazendeiros e o direito ao voto restringido. Ou seja, apesar dos nomes terem mudado, a antiga dominação continua reforçando a estrutura social tradicional. Esta estrutura social, que faz parte da formação econômico-social do Brasil, conforme Ribeiro (1978), caracteriza-se como um losango, onde no ápice, há as classes dominantes que exercem funções de exploração econômica, sendo esta constituída pelo patronato, estamento gerencial estrangeiro e o patriarcado. Logo abaixo ficam os setores intermediários compostos pelos autônomos e pelos dependentes, ou seja, estes seriam os profissionais liberais e empregados, respectivamente. E, mais abaixo, as classes subalternas com os campesinatos e o operariado de fábricas e serviços. Por último, na parte mais inferior do losango, compondo a maior parte, as classes oprimidas ou marginalizadas. São aqueles que

[...] têm formas precárias e instáveis de ocupação e vivem em condições subumanas de pobreza e ignorância e de exclusão com respeito às instituições nacionais. Seu verdadeiro caráter é o de um contingente excedentário com relação ao setor modernizado do sistema ocupacional vigente. Esses marginalizados estão presentes no campo e na cidade, tanto nas áreas de antiga ocupação – deterioradas ou renovadas – quanto nas novas, como pioneiros das fronteiras de expansão agrícola e pastoril sobre regiões ainda despovoadas (RIBEIRO, 1978, p. 61).

De todas as esferas do losango, esta última foi a que mais se modificou na história brasileira em comparação com as demais. Antes, eram escravos explorados e possuídos por seus senhores, hoje, ditos cidadãos livres, porém, não tem espaço para se inserir no mercado de trabalho regular e por isso acabam se submetendo a qualquer atividade que possibilite a sua subsistência.

[...] sua aspiração é tão somente, “proletarizar-se” para alcançar a condição dos assalariados regulares das classes subalternas. Como isso é impraticável dentro da estrutura social vigente, eles se constituem em uma classe oprimida cuja integração supõe uma ruptura de todo o sistema (RIBEIRO, 1978, p.91).

Apesar dessas classes sociais serem antagônicas entre si, elas se complementam no sentido que estão inseridas no mesmo sistema e participam da mesma economia, embora se diferenciem por fazer parte dela de forma socialmente diferente, em funções de suas condições de vida, nos salários e trabalhos que exercem, no acesso aos bens de consumo, escolaridade, vestimenta, lazer e principalmente na função que exercem socialmente e no quanto contribuem na organização da produção de consumo da população (RIBEIRO, 1978).

Esta estrutura socioeconômica que dá lugar aos mais gritantes contrastes de riqueza e pobreza constitui uma novidade. Apenas reitera, em termos modernos, uma característica básica das economias dependentes geradas no curso de processo de incorporação histórica: a de serem capazes de criar e expandir empresas prodigiosamente prósperas, mas incapazes de generalizar essa prosperidade a toda população, dando lugar a sociedades cruelmente desiguais. Tem de novo, porém, a característica de tecnificar-se através de um núcleo moderno e dinâmico o qual, não necessitando ocupar toda mão-de-obra posta à sua disposição, marginaliza a maior parte dela (RIBEIRO, 1978, p.65).

Essa transição que caracteriza a proletarianização das classes subalternas também gerou uma tensão social. No início da década de 1920 crescia o descontentamento social contra o sistema oligárquico que dominava a política brasileira. Esse descontentamento era particularmente notado entre as populações dos grandes centros urbanos, que não estavam diretamente sujeitas às pressões dos coronéis, alcançando condições para o livre exercício da cidadania. Todavia, com o aumento das indústrias, os empresários passam a deter grande parte do poder.

Na virada do século XX, o início da industrialização no Brasil teve sérias dificuldades para se estabelecer. Isso, por que, de acordo com Prado Júnior (2012), “havia uma deficiência dos mercados consumidores, cuja amplitude encontra na produção de larga escala, que caracteriza a maquinofatura, uma condição essencial que nada pode suprir” (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 258). O padrão de vida da população e o nível econômico e demográfico do Brasil eram baixos e insuficientes para firmar uma industrialização. E ainda, não se pode esquecer, que a econômica na época era dividida em produções regionais que comercializavam seus produtos para o exterior.

Como resultado desta deficiência econômica, o Brasil se integrará completamente ao ritmo de vida moderno através do sistema imperialista. Este, sem dúvida, foi o resultado máximo do Brasil na penetração do capital financeiro internacional e do imperialismo dele resultante (PRADO JÚNIOR, 2012). Ou seja, é nesse momento que se assentava a vida brasileira e é também nesse momento que se verificará que a base econômica brasileira é restrita e limitada, não sendo possível acompanhar e manter uma estrutura econômica e social imposta pelas novas condições do mundo externo, o qual o país começava a participar. Não conseguindo manter o ritmo exigido, inicia-se assim, uma produção decadente, onde haviam crises periódicas, e conforme Prado Júnior (2008), crises crônicas e de superprodução junto à desvalorização dos produtos. Mesmo com manobras artificiais de estímulo para a produção, não houve resultados rápidos e eficientes fazendo assim iniciar um período de estagnação e decadência econômica na maior parte do país. Com esta estagnação, houve o crescimento do

êxodo rural, em que famílias inteiras deixavam a produção agrícola em busca de oportunidades e sustento nos grandes centros urbanos, tendo como resultado negativo os grandes bolsões ou cinturões de pobreza que até hoje cercam as grandes cidades, principalmente as do sudeste brasileiro.

Esses fatos comprovam que não era mais possível manter-se a economia brasileira e alimentar a vida do país dentro de seu antigo sistema produtivo tradicional. Para promover o progresso do país e de suas forças produtivas, mesmo para simplesmente conservar o nível adquirido, tal sistema era evidentemente insuficiente (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 288).

Mesmo que de segunda ordem, desenvolvem-se novas formas econômicas que ampararam e, de certa forma, arrastaram a economia do Brasil na época, fazendo assim, manter-se a vitalidade econômica brasileira. Nasceram dessa forma, os primeiros passos de uma economia nacional. Ou seja, voltada para as necessidades do país, própria da população que o habita. “O progresso dessa nova economia em germinação é condicionado sobretudo pela constituição e ampliação de um mercado interno” (PRADO JÚNIOR, 2012, p.288). Isto é, junto ao aumento da população, há dois elementos fortes que reestruturam esse novo momento da economia brasileira que é o elemento consumo e o elemento produção, de acordo com Prado Júnior (2012).

A abolição da escravidão, em particular, trouxe nesse sentido grande contribuição, pois transformou de um golpe quase 1 milhão de indivíduos até então meros instrumentos de trabalho e produção, em consumidores efetivamente ou pelo menos potencialmente presentes no mercado (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 289).

Entretanto, foi a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) que a indústria brasileira ganhou impulso se desenvolvendo.

Mas é depois da Primeira Grande Guerra que as indústrias subsidiárias se multiplicam no Brasil. Só as norte-americanas somam 16, todas de grande vulto, estabelecidas entre 1919 e 1932. Os ramos principais da sua produção são: veículos motores, produtos farmacêuticos e químicos, aparelhamento elétrico, alimentação (farinhas, conservas, etc.) (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 267).

O Brasil passou por diversas oscilações econômicas enfrentando pequenas crises e se reajustando para continuar estimulando a produção interna. Porém, em 1929, o café que era a base que sustentava a economia brasileira entra em uma grave crise. A crise no sistema cafeeiro teve diversos motivos, sendo o seu principal, de acordo com Prado Júnior (2012), associado à superprodução da indústria norte-americana, a qual cresceu mais do que as necessidades de seu mercado interno e produziu mais do que o mercado internacional poderia comprar. Dentre o Brasil, vários outros países foram abalados gravemente.

A crise foi tão grave que abalou diversos setores da economia brasileira na época, pois era no café que estava investida a maior parte do capital das elites econômicas. Conforme Prado Júnior (2012), para se ter uma ideia, apenas no ano de 1929, o Brasil produziu 21 milhões de sacas de café e apenas 14 milhões foram exportadas.

A cafeicultura era a atividade econômica mais dinâmica, pelo valor de sua exportação e por toda a importação que custeava. Sendo produzido em unidades monocultoras as fazendas de café são os principais núcleos de consumo das safras de alimentos. É também o café que move o sistema de transportes, que implanta as estradas, ferrovias e portos, essencialmente para servi-lo. (...) É também com capitais oriundos do café que se fazem indústrias, que urbanizam cidades e que moderniza a vida social. Assim, a crise da economia agroexportadora cafeeira afeta (...) do lavrador enxadeiro ao operário fabril, do financista portuário ao banqueiro e ao empresário fabril (RIBEIRO, 1985b, nota 624).

Como alternativa da crise que afetava toda a população brasileira, o governo resolveu fazer empréstimos para tentar melhorar as condições do país.

A dívida pública externa do Brasil era, em 1930, de 253 milhões de libras estrelinhas. (...) A dívida efetiva do Brasil já somaria, no pós-guerra, talvez o dobro daquela importância, não fossem as reduções impostas aos credores cujo crédito era oficialmente reconhecido se reduziu apenas 130 milhões, que com mais outros cortes posteriores se foram liquidando por entendimentos parciais com os diferentes credores, por meio de compensação com créditos brasileiros provenientes de exportações não pagas que se efetuaram durante a guerra, e que tinham sido congeladas (PRADO JÚNIOR, 2012, nota 109).

É neste contexto de agravamento de crise que se cria a necessidade da industrialização no Brasil, a qual aprofunda a divisão de poder entre os setores agroexportador e industrial. E, é dessa forma que se instala uma industrialização responsável pela conformação de uma burguesia industrial e de um proletariado industrial, fazendo acentuar cada vez mais os problemas de ordem econômica, política e social na vida da classe trabalhadora.

## **1.2 O Brasil do século XX**

A história brasileira apresenta importantes contribuições para identificar quem hoje é atendido pela Política de Assistência Social e conhecer sua dramática trajetória na história da sociedade brasileira desde o início do processo de modernização. Dessa forma, relato a partir daqui

A continuação da reprodução de uma sociedade que “naturaliza” a desigualdade e aceita produzir “gente” de um lado e “subgente” de outro.

Isso não é culpa apenas de governos. São os consensos sociais vigentes, dos quais todos nós participamos, que elegem os temas dignos de debate na esfera pública, assim como elegem a forma de (não) compreendê-los (SOUZA, 2011, p. 24).

É neste século que a política brasileira apresenta duas fases bem caracterizadas, sendo a primeira marcada por grandes agitações sociais em função de diversas revoltas e a grande revolução de 1930, onde a burguesia atinge a plenitude caracterizando o sistema capitalista expondo cada vez mais as desigualdades do país e seu subdesenvolvimento. E, a segunda, definida com mudanças políticas do golpe de 1964 (MARINI, 1971).

A falência dos sistemas oligárquicos junto à crise iniciada em 1929 faz com que os segmentos sociais emergentes, ou seja, burguesia industrial, classes médias e proletariados, substituíssem as antigas oligarquias hegemônicas para o novo modelo de política. É dessa forma que surgem os novos regimes políticos baseados em compromissos e alianças, iniciando assim, os governos populistas do Brasil. As transformações políticas e econômicas se expressam socialmente, conforme Marini (1971), surgindo uma nova classe média advinda da burguesia industrial que passam a pressionar os antigos grupos dominantes com o objetivo de garantir espaço e poder na sociedade política.

As políticas sociais, enquanto formas de proteção social, constituem-se como respostas quase sempre fragmentadas e focalizadas às expressões da questão social na sociedade capitalista que se assenta na exploração do capital sobre o trabalho, promovendo assim, a desigualdade social. Nasce assim, o “Estado Novo”, fundado sob o regime político de Getúlio Vargas em 1937, fazendo com que a burguesia se firmasse no poder em parceria com os latifundiários e grupos de comerciantes, ao mesmo tempo que estabelecia uma relação com os proletariados. Desta forma, as políticas sociais foram introduzidas no Brasil, como meio de enfrentar a radicalização dos movimentos sociais que alteraram o definido pelo pacto estabelecido no início do governo Vargas.

O governo populista de Vargas fortaleceu o elo com as classes trabalhadoras. Foi no primeiro mandato que instituiu a jornada de trabalho de 44 horas semanais, criou a carteira de trabalho e instituiu também o salário-mínimo ao trabalhador.

Durante esse período, dá-se continuidade à produção da extensa legislação trabalhista e previdenciária, que regularia o trabalho urbano durante as várias décadas de desenvolvimento da industrialização por substituição de importações. Segundo os princípios corporativistas, o status de trabalhador com carteira de trabalho assinada e reconhecida pelo

Ministério do Trabalho (criado em 1930) permitiria o acesso aos benefícios dessa legislação, configurando o que Santos (1979:75) designaria pelo termo cidadania regulada (DINIZ, 1999, p. 23).

Estas concessões sociais serviram para que Getúlio Vargas buscasse apoio das classes populares, num momento onde os problemas sociais estavam gritantes. Essas concessões eram um modelo corporativista a partir de uma organização sindical rígida subordinada pelo governo, fazendo com que os trabalhadores brasileiros funcionassem como uma espécie de base social e política no processo de industrialização coordenado pelo “Estado de compromisso”<sup>4</sup>.

Ainda no período do Estado Novo, a industrialização dá um impulso, após a Primeira Guerra Mundial, com a construção da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda (RJ), e, a devolução das jazidas de ferro de Minas Gerais. Como consequência, Volta Redonda se torna a matriz da indústria naval e automobilística e de toda indústria mecânica. A Vale do Rio Doce coloca nossas reservas mineiras à disposição do Brasil, fazendo crescer e tornar uma das principais empresas à nível mundial de seu ramo. Foram criados também, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o Plano Nacional de Rodovias, o Fundo Nacional de Eletrificação, o monopólio estatal do petróleo (Petrobrás), o projeto de monopólio estatal de energia elétrica (Eletrobrás) e o Plano Salte<sup>5</sup>.

A Era Vargas se aproxima de seu fim, quando em 1953, o nível de importações cai junto à reforma cambial. Como consequência, o preço internacional do café é reduzido drasticamente e junto a isso, o volume de exportações brasileiras e o déficit da balança comercial fazendo assim, o país entrar em uma forte crise novamente. De acordo com Marini (1971), por causa da inflação, a média mensal dos preços passa de 175 em 1953, para 222 em 1954. Os preços dos produtos sobem, porém, o salário da classe trabalhadora continua o mesmo. Como consequência, o movimento trabalhista vai às ruas reivindicar reajustes salariais, contando agora com o apoio dos sindicatos e o direito de greve.

As políticas sociais implementadas no governo Vargas obedeceram a uma estrutura corporativista, como forma de sistema de dominação. Ou seja, o reconhecimento da cidadania acontece a partir da posição ocupada pelo cidadão no processo produtivo e de acordo com o que a lei reconhece. Porém, “a inclusão dos trabalhadores urbanos nas políticas sociais de

---

<sup>4</sup>O Estado de Compromisso criado por Getúlio Vargas, incorporou a função de intermediador no que se refere aos processos envolvendo interesses de vários grupos sociais que atuavam na política brasileira.

<sup>5</sup>Plano Salte é o programa de inversões públicas dos setores de saúde, alimentação, transporte e energia da Era Vargas.

Vargas vem acompanhada do controle oficial de suas organizações sindicais e políticas, caracterizando o autoritarismo e o corporativismo” (FALEIROS, 1992, p. 125).

Quando acabou a Segunda Guerra Mundial e com o fim do Estado Novo, com a queda de Vargas, ocorreram profundas alterações nas relações entre o Estado e a sociedade. Aconteceram significativas mudanças no processo de acumulação capitalista a partir das novas relações internacionais, das modificações introduzidas no processo produtivo e das ações ligadas à busca da democratização do Estado brasileiro

Em 1954 inicia-se um novo período de transformações políticas com o suicídio de Vargas, levando ao poder o seu vice, Café Filho. Café Filho ficou pouco mais de um ano na presidência, embora tenha causado um grande impacto para a economia do país. Foi em 17 de janeiro de 1955, diante de um contexto de restrição externa e da necessidade de divisas para dar continuidade ao processo de industrialização, em plena efervescência política após o suicídio de Vargas, que promulgou a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito—SUMOC. Conforme Marini (1971)

Essa Instrução, sem alterar o sistema cambial vigente, dava facilidades excepcionais ao ingresso de capitais estrangeiros, na medida em que permitia que as máquinas e equipamentos introduzidos no Brasil por empresas estrangeiras, não tivessem cobertura cambial, exigência que se mantinha para as empresas nacionais. Com essa norma, combinada à lei 2.145/54, entre os anos de 1955 a 1961, a importação total de capitais estrangeiros, sob a forma de financiamentos ou investimentos diretos que entraram no país foi de 2.300 milhões de dólares (MARINI, 1971).

Este fato influencia diretamente o equilíbrio social e político. Isto, por que, foi por meio desse ato que a burguesia toma posição diante da crise do setor externo visto que a escassez de divisas estava ameaçando todo o sistema industrial. Para a burguesia, que estava desesperada diante da crise que surgia, essa era a melhor saída. Para os grupos estrangeiros, isso também se tornava algo positivo, pois acabava com a política nacionalista de Vargas. Dessa forma, haveria a liberdade de entrada e saída de ação. Os norte-americanos, em função do contexto econômico internacional, precisavam de novos campos de investimentos.

É evidente que esse acordo não foi firmado enquanto se tomava chá. Em novembro de 1955, depois de uma tentativa da direita para ficar só no poder, verificou-se o que se chamou com eufemismo o “contragolpe de 11 de novembro”, sob o comando do Ministro da Guerra, Teixeira Lott. Assegurou-se assim a posse do poder na presidência e vice-presidência da república, dos candidatos eleitos em outubro pela coalizão do Partido Social Democrata e o Partido Trabalhista: Juscelino Kubitschek e João Goulart (MARINI, 1971).

O governo de Juscelino Kubitschek, com início em 1956, não desenvolveu o campo políticas sociais, apenas manteve as ações baseadas nos governos anteriores, toda sua atenção

foi voltada para a industrialização. Ele considerava que a justiça social estava ligada com o desenvolvimento e seu ufanismo previa dias melhores para os pobres, desconsiderando as suas necessidades imediatas e urgentes.

A participação da classe trabalhadora no governo de Juscelino tinha limites bem definidos já que preferia falar dos problemas dos trabalhadores de forma geral, deixando de lado suas necessidades cotidianas que dependiam de prontas soluções (LAJÚS, 1999. p. 51).

Desde o primeiro ano de governo, Kubitschek lançou um programa de desenvolvimento econômico: o Plano de Metas. Apesar dos estímulos da iniciativa privada, o Plano se apoiava principalmente em investimentos públicos e capital estrangeiro. O Plano previa, conforme o *slogan* “50 anos em 5”, importantes obras públicas e construções civis, e principalmente, a construção da nova capital: Brasília. De acordo com Marini (1971) a expansão econômica foi apreciável, porém, sofremos algumas consequências. Ou seja, somamos quase 2.500 milhões de dólares de investimentos e financiamentos estrangeiros apenas nesta fase. Todos esses dólares foram investidos apenas em infraestrutura das indústrias leves e pesadas. Se juntarmos isso, com a Instrução 113 da SUMOC do governo de Café Filho, demonstra a abertura do mercado para as empresas estrangeiras que criam laços com o setor nacional, fazendo com que essas tenham poder sobre a economia brasileira e influenciem a sociedade brasileira. Outra consequência foi a ampliação da intervenção do setor estrangeiro e sua repercussão sobre as relações existentes entre o setor industrial e o agrário-exportador, fazendo com que o sistema agrário-exportador dependesse da expansão do setor estrangeiro.

É fato evidente que a trégua que se estabeleceu entre os grupos industriais e agrário-exportadores, na fase de execução do Plano de Metas, terminou por traduzir-se num incremento de solidariedade mútua, graças à influência do capital estrangeiro investido na indústria, à qual importava muito mais o aumento dos lucros da exportação. Compreende-se assim que no processo de intensiva capitalização que representou o período de Kubitschek, a indústria tenha permitido, sem protestar, que uma boa parte do aumento da produtividade urbana fosse transferida para o setor agrário-exportador, por meio da mecânica dos preços, como incentivo às atividades desse setor, e que haja igualmente aceito a política de “armazenamento” do café, destinado a sustentar os preços internacionais do produto, que absorveu, entre 1954 e 1960, nada menos que 147 bilhões de cruzeiros, correspondentes a uma média anual de 1,32% do produto nacional bruto (MARINI, 1971).

Esta expansão do capital começou a dar sinais de esgotamento a partir de 1960 devido à queda do preço, a diminuição do volume das exportações, a diminuição de renda interna, a rápida aceleração do processo de inflação. Isto leva o Brasil a uma grave crise cambial. Em função da industrialização do país houve a elevação da produtividade do emprego da mão de

obra. Devido ao crescimento demográfico de 3,1% ao ano para quase 6% referente a população urbana e mais de 9% referente à produção manufatureira, entre 1950 e 1960, o emprego na atividade industrial não apresentou um incremento anual maior que 3%<sup>6</sup>.

A partir desse cenário, voltam à tona as contradições sociais que será o motivo principal das grandes manifestações que iniciam em 1953 e 1954, principalmente pelas massas operárias e camadas médias das cidades, na luta pela melhoria das condições de vida.

Pressionada por elas [as manifestações] e experimentando a clara consciência da impossibilidade de manter a expansão industrial dentro dos quadros estreitos que lhe impunham os setores latifundiário-exportador e grupos monopolistas estrangeiros, a burguesia tentou quebrar o círculo, rompendo o compromisso com essas forças e impondo sua política de classe. Os governos de Jânio Quadros, em 1961 e – uma vez vencida a indecisão parlamentar de 1962 – o de João Goulart, em 1963-64, expressaram essa tentativa (MARINI, 1971).

Todo esse contexto econômico e político promove uma alta migração da população do campo para os centros urbanos do país. Considerada por autores como, por exemplo Darcy Ribeiro, um dos mais violentos êxodos rurais. “A população urbana salta de 12,8 milhões, em 1940, para 80,5 milhões em 1980” (RIBEIRO, 1995 p.198). Os centros urbanos brasileiros não tinham condições de receber este contingente espantoso de gente. Como consequência das cidades superlotadas, apenas as classes altas ocuparam os centros das cidades, fazendo assim, os recém-chegados ocuparem as periferias onde a terra é mais barata ou ainda sem dono, formando bolsões de pobreza. Assim como produzindo uma urbanização caótica e desordenada, uma competição acirrada por emprego, pessoas sem condições de habitação dignas e a miserabilização da população urbana.

A Tabela 1 demonstra a evolução das cidades no Brasil.

---

<sup>6</sup>Dados retirados do artigo “A dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil” de Ruy Mauro Marini, 1971.

Tabela 1 - Evolução da rede de cidades com mais de 100 mil habitantes de 1872 a 1991

<b>Categoria de cidades</b>	<b>1872</b>	<b>1900</b>	<b>1950</b>	<b>1991</b>
			Natal	103
			João Pessoa	119
			São Luís	120
			Maceió	121
100 a 500 mil habitantes	Recife 117	São Paulo 240	Manaus	140
	Rio de Janeiro 275	Salvador 206	Curitiba	181
	Salvador 129	Recife 113	Belém	255
			Fortaleza	270
			B. Horizonte	353
			Porto Alegre	394
			Salvador	417
				Campo Grande 525
500 mil a 1 milhão de habitantes				Terezina 598
		Rio de Janeiro 811	Recife	525
				Natal 607
				Maceió 629
				São Luís 695
				Goiânia 921
				Manaus 1011
				Belém 1245
				Porto Alegre 1263
mais de um milhão de habitantes				Recife 1297
				Curitiba 1313
			São Paulo 198	Brasília 1598
			Rio de Janeiro 2	Fortaleza 1766
				377
				B. Horizonte 2017
				Salvador 2072
				Rio de Janeiro 5474
				São Paulo 9627
População do Brasil	9 930 478	17 438 434	51 944 397	146 917 459

Fonte: RIBEIRO (1995, p. 199)

De acordo com Ribeiro (1995), neste século, o Brasil chegou a ter algumas das maiores cidades do mundo, tais como Rio de Janeiro e São Paulo, com o dobro da população de Roma ou Paris, por exemplo. Porém, diferentemente dos europeus, as cidades brasileiras não eram dotadas de serviços urbanos e nem de oportunidades empregatícias para toda essa população. É por conta desse alto crescimento populacional que o Brasil entra em crise em 1982, impossibilitado de continuar crescendo economicamente sob o peso das constrictões sociais que deformavam o desenvolvimento nacional. De acordo com Ribeiro (1995), porque,

[...] primeiro, em função da estrutura agrária dominada pelo latifúndio que, incapaz de elevar a produção agrícola ao nível do crescimento da população, de ocupar e pagar as massas rurais, as expulsas em enormes contingentes do campo para as cidades, condenado a imensa maioria da população à marginalidade. Segundo, a espoliação estrangeira, que amparada pela política governamental fortalecera seu domínio, fazendo-se sócia da expansão industrial (RIBEIRO, 1995, p. 200).

Ou seja, a história do Brasil vem se repetindo, demonstrando que o latifúndio estava centralizado nas mãos dos grandes donos de terras que não as utilizavam. Como demonstra na Tabela 2 sobre a distribuição de renda no país:

Tabela 2 - Distribuição de renda no Brasil

População	Participação (%)		
	1960	1970	1976
<b>Remunerada (%)</b>			
<b>50% mais pobres</b>	17,72	14,91	11,80
<b>30% seguintes</b>	27,92	22,85	21,20
<b>15% seguintes</b>	26,66	27,38	28,00
<b>5% mais ricos</b>	27,70	34,96	39,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: GUIMARÃES (2008, p.202)

A Tabela 2<sup>7</sup> demonstra que 50% dos mais pobres, em 16 anos diminuíram sua participação na renda em quase 6%, enquanto os 5% mais ricos, de 1960 a 1972 aumentaram a concentração de renda em 11,30%. Em 1960, os 50% mais pobres eram representados por cerca de 9 milhões de pessoas remuneradas e nas proximidades dos anos 1980 esse número aumentou para 25 milhões. Ou seja, “em 1960, 9 milhões podiam distribuir entre si 17% da renda nacional, no final dos anos 1970, 25 milhões podiam distribuir entre si, apenas 11% da renda nacional” (GUIMARÃES, 2008, p. 203).

<sup>7</sup>Dados retirados do livro *Classes Perigosas banditismo urbano e rural* de Alberto Passos Guimarães, editora UFRJ, 2008, página 201.)

Como pode ser observado, a concentração de renda é uma consequência do latifúndio e da concentração industrial, sendo isso, reflexos da estrutura agrária aumentando a renda dos mais ricos e diminuindo a renda dos mais pobres.

Uma renda distribuída desigual e injustamente é o produto de uma estrutura de poder organizada desigual e injustamente. Para que a maioria deva submeter-se a um gênero de vida em que não pode satisfazer suas necessidades básicas, a minoria dominante tem que recorrer, eventual ou continuamente, a um sistema de poder apoiado na opressão econômica e na violência política (GUIMARÃES, 2008, p. 202).

O Brasil alcança, a partir deste cenário, um novo modo de ser das grandes cidades. As expressões da questão social vêm à tona, gerando pressões e revoltas. Isto dificulta a era da industrialização brasileira em função de nenhum governo se preocupar verdadeiramente com o saneamento básico das cidades, nem com questões pertinentes à educação, saúde, habitação e à falta de empregos. Percebe-se assim, que a modernidade se constituiu e se consolidou numa estrutura socioeconômica que exclui parcelas da população brasileira, formando uma classe desprovida das condições sociais, morais e culturais. Essa modernização é deficiente, seletiva e periférica conforme Souza (2011), pois,

[...] jamais foi realizado aqui um esforço social e político dirigido e refletido de efetiva equalização de condições sociais das classes inferiores. A inclusão das classes inferiores no Brasil sempre for percebida - até pelos melhores como Florestan Fernandes - como algo que o mercado em expansão acabaria por incluir como que por mágica (SOUZA, 2011, p. 401).

Conforme Ribeiro ([1995] 2008),

[...] todos nós, brasileiros, somos carne da carne daqueles pretos e índios suplicados. Todos nós brasileiros somos, por igual, a mão possessa que os suplicou. A doçura mais terna e a crueldade mais atroz aqui se conjugaram para fazer de nós a gente sentida e sofrida que somos e a gente insensível e brutal, que também somos. Descendentes de escravos e de senhores de escravos, seremos sempre servos da marginalidade destilada e instalada em nós, tanto pelo sentimento da dor intencionalmente produzida para doer mais, quanto pelo exercício da brutalidade sobre homens, sobre mulheres, sobre crianças convertidas em pasto de nossa fúria (RIBEIRO, [1995] 2008, p. 120).

Percebe-se que mais uma vez se reafirma a história social e política brasileira, baseada em relações clientelistas, de primeiro damismo, de autoritarismo e com base escravocrata, o qual, mais uma vez deixa a desejar perante a classe trabalhadora, não favorecendo a construção de espaços democráticos e de direitos.

## **2 IMPACTOS SOCIAIS E RESPOSTAS ESTATAIS: A CONFORMAÇÃO DAS CLASSES SUBALTERNAS**

### **2.1 A atenção aos impactos sociais do desenvolvimento capitalista no século XX: iniciativas até a Constituição Federal de 1988**

No início do século XX, o Brasil começa entrar na fase da industrialização e com isso o desenvolvimento capitalista muda o sistema das relações de trabalho. A população começa a deixar o campo e passa a ocupar as grandes cidades brasileiras. Dessa forma, há uma crescente busca por empregos nas indústrias e conseqüentemente aumenta a classe trabalhadora e de operários. Com isso, as expressões da questão social se tornam mais visíveis e o que antes era tratado como caso de política ou tratado em ONG's e com filantropia, passou a necessitar intervenções estatais.

[...] a nova peculiaridade e enfrentamento da questão social é que ela passa a ser organizada de modo a atender a um duplo requisito: favorecer a acumulação de capital pela iniciativa privada e subordinar-se aos preceitos da segurança nacional (IAMAMOTO, 1992, p. 83).

Porém, foi a partir de 1930 com a economia voltada à industrialização, no Governo de Getúlio Vargas, que o Estado começa a assumir a responsabilidade sobre as políticas sociais em prol dos trabalhadores. Para a população que não tinha trabalho, não havia nenhum sistema de proteção que garantisse minimamente os direitos dos cidadãos como um todo, e não apenas daqueles que tinham a carteira de trabalho assinada.

Nesse momento histórico, relativo à Primeira República, observa-se uma forte aliança do Estado com os patrões e com a Igreja. O que acontece é uma negação da questão social, sendo esta tratada a partir de uma perspectiva moral e religiosa, retirando dela os aspectos políticos e econômicos, que constituíam verdadeiramente o seu fundamento. Da mesma forma, o modelo de proteção social que assegurava os trabalhadores do início do século XX, é excludente, pois apenas os cidadãos devidamente regulamentados eram protegidos pela lei. Ou seja, toda a população do mercado informal, ou os desempregados não poderiam acessar nenhum tipo de benefício ou direito social, dessa forma, conforme Fleury (apud Borba Silva 2012), este era o modelo denominado meritocrático. Segundo Borba Silva, este modelo foi

[...] inspirado nos moldes de seguro privado, porém diferenciando-se desse por meio da intervenção estatal, que, através de uma burocracia atuante, reconhece e legitima as diferenças entre os grupos ocupacionais em busca da lealdade dos beneficiados. Fundamenta-se em princípios de solidariedade, tendo um status de privilégio e busca manter o indivíduo no

mesmo nível de vida, mesmo que lhe ocorra algum imprevisto ou infortúnio, garantido através das contribuições compulsórias efetuadas ao longo do tempo de serviço. O benefício recebido toma a conotação, portanto, de privilégio e diferencia-se por categoria de trabalhadores e suas condições de inserção na estrutura produtiva, denominado de Cidadania Regulada<sup>8</sup>. (BORBA SILVA, 2012, p. 64)

O golpe, em 1964, foi marcado pelo poder assumido pelos militares, que afastaram toda e qualquer pessoa ou organização que colocasse em risco a ordem dominante. Ou seja, excluiu o processo democrático com base nas forças populares. O Estado autoritário assumiu formas duras na repressão aos que se opuseram ao regime pela supressão dos direitos e de medidas pensadas pelos militares. No que se refere à questão social o governo passou a usar os programas assistenciais para conter as ações da oposição e ao mesmo tempo obter apoio ao regime. Os programas assistenciais tinham como finalidade esvaziar, despolitizar a organização da classe trabalhadora.

As medidas assistenciais ingressam como um dos componentes da rede de relações autoritárias imprimidas à sociedade, passando a articular-se às estratégias das relações do Estado com as classes trabalhadoras, como uma das áreas instrumentais do intervencionismo crescente do Estado na sociedade civil. (IAMAMOTO, 1992, p. 83).

No que se refere à questão social, a estratégia de modernização autoritária não foi capaz de reduzir as desigualdades sociais e obter um desenvolvimento social sustentável. A estratégia, assistência e repressão não conseguiram impedir o ressurgimento da organização trabalhadora no cenário político como consequência da grave crise econômica que aumentou os índices de pobreza. “O social torna-se campo de reivindicação coletiva onde os segmentos espoliados se manifestam e exigem um direcionamento das propostas sociais” (SPOSATI, 1985, p. 21).

A ditadura militar manteve o padrão de dominação autoritário, não reconheceu efetivamente os direitos sociais no encaminhamento das políticas sociais, o que determinou o caráter assistencialista destas políticas.

Na metade da década de 80 o Brasil viveu o fim da ditadura militar. A população brasileira se mobilizou para a realização de eleição direta para Presidência da República, porém, o que aconteceu foi a realização de alianças com forças conservadoras e o governo militar. A eleição ocorreu, porém, via um sistema imposto pelo regime militar. Apesar da

---

<sup>8</sup>Cidadania regulada: quando o seguro social destina-se à cobertura da população assalariada com a qual se estabelece relação jurídica do tipo contratual. Os benefícios são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. A participação tende a ser compulsória e, embora restrita a uma parcela da população, é uma relação de direito social estabelecida com base em um contrato (FLEURY, 2007).

vitória da oposição, o Presidente eleito, por problemas de saúde, acaba morrendo e quem assume é o vice, José Sarney que é representante dos conservadores. Iniciou-se assim, o período da Nova República que significou a continuidade das forças conservadoras no poder, entretanto, não conduzidas mais pelos militares.

Esse governo estabeleceu como prioridade a política econômica em detrimento de políticas sociais sustentáveis, capazes de garantir melhor distribuição de renda e justiça social. Porém, no que se refere ao campo social,

[...] mantém intocados os interesses dominantes, apesar de assumir as lutas dos movimentos sociais e as necessidades imediatas dos setores populares, assumindo assim um caráter contraditório. Esta estratégia tinha como finalidade absorver as tensões e conflitos sociais, esvaziando-os e imobilizando os movimentos sociais e a luta dos trabalhadores como classe. (LAJÚS, 1998, p. 27).

O regime militar deixa o povo brasileiro em situação caótica no que se refere à área social, marcado pelas desigualdades sociais, econômicas, e deixando a desejar na questão dos direitos sociais. De acordo com Draibe (1993), entre 1981 e 1989, os 10% mais ricos da população detinham 46,6% da renda nacional, ampliando-a para 53,2%; o 1% dos mais ricos, que alcançavam 13%, passaram para 17,3%; enquanto os 10% mais pobres em 1989 retinham apenas 0,6% da renda nacional.

Portanto, uma das heranças deixadas pelo regime militar foi justamente a falência do sistema de proteção social. A falta de emprego gerada pela crise econômica e a crise do Estado, fez com que reduzisse o número de trabalhadores que contribuía para a previdência social. Dessa forma, houve descontentamento por parte dos trabalhadores que forçaram uma tomada de posição por parte do Estado, embora, a crise gerada não fosse apenas causada pelo mau atendimento frente as demandas sociais. De acordo com Draibe (1993),

[...] estão antes associados a determinadas características sócio-econômicas, tais como emprego, salários, distribuição de renda e outras, cujos impactos negativos muito dificilmente poderiam ser revertidos pela ação social do Estado (DRAIBE, 1993, p. 56).

Dessa forma, houve a necessidade de uma reformulação da área social propondo uma maior participação popular e dos governos municipal, estadual e federal, tornando assim, um sistema descentralizado e integrado entre as três esferas.

Diante desse cenário, o governo Sarney centrou sua busca por legitimidade na elaboração da nova constituição, que foi promulgada em 1988, mostrando um núcleo de oposição revitalizado pela grande participação popular que conseguiu interferir no jogo

político e introduzir mudanças sociais que representavam os interesses da população até então excluída.

Esse é o cenário brasileiro sobre o enfrentamento da pobreza no Brasil no final dos anos 80. Apesar de alguns ganhos como a aprovação da Constituição Federal e da reorganização das políticas de saúde e previdência, o país ainda deixa muito a desejar quando ao tratar da questão social e seu enfrentamento.

## **2.2 As políticas sociais no Brasil pós-1988: as garantias constitucionais e sua efetivação**

A questão da cidadania no Brasil começa a ser alterada no final dos anos de 1980, pois até então, a “cidadania” limitava-se aos trabalhadores inseridos no formal mercado de trabalho, através da cidadania regulada. Em 1988 a Constituição Federal instituiu a Seguridade Social no Brasil e com isso, ficou registrado em lei a garantia de direitos a todos os cidadãos brasileiros, decorrente das lutas por ampliação e universalização dos direitos sociais, representando um avanço no campo das políticas sociais.

O artigo 194 da Constituição Federal estabelece que a seguridade social faz parte de um conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade, o qual deve assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988). Dessa forma, ficou estabelecido, os princípios e objetivos da Seguridade:

[...] universalização; equidade; seletividade e distributividade na prestação de serviços e benefícios; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; democratização e descentralização da gestão (BRASIL, 1988).

Podemos notar que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social teve a importante conquista de garantir a proteção à todos que dela necessitarem, independente de contribuição prévia, como por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que atende aos idosos e portadores de deficiência que não conseguem se autossustentar. Na área da Saúde, os avanços são em relação ao seu funcionamento, pois passou a ser um sistema que atente toda a população de forma descentralizada, integrada, regionalizada e hierarquizada. Sobre a Previdência, foi estendida a proteção à maternidade, aumentando a licença gestante e a licença para o pai, e também, houve a criação do seguro-desemprego para proteger o trabalhador demitido.

Sobre o enfrentamento da pobreza no Brasil, também no campo das políticas públicas, foi estendido a aposentadoria para os trabalhadores rurais independentes de contribuições passadas, e foi ampliado o benefício mínimo da Previdência Social para trabalhadores urbanos e rurais para um salário-mínimo. Conforme Silva (2010), essas mudanças representaram um significativo impacto na vida dos brasileiros, isso, porque conforme a autora, constituiu-se na principal política de enfrentamento à pobreza no campo<sup>9</sup>.

É dessa forma que as Políticas de Saúde e Assistência Social tornam-se universais e não contributivas, permanecendo apenas a Política de Previdência Social com o caráter contributivo, dessa forma, cabe somente àquela parcela de cidadãos que contribuem financeiramente para a Previdência Social.

Essas mudanças no modelo de proteção social foram muito importantes visto a forte ideologia neoliberal e neoconservadora que atingia a América Latina. Conforme Yazbek (1999), “[...] as políticas governamentais no campo social, embora expressem o caráter contraditório das lutas sociais, acabam por reiterar o perfil da desigualdade no país e mantêm essa área de ação submersa e paliativa” (YAZBEK, 1999, p. 56).

No caso brasileiro,

[...] as políticas sociais, particularmente pós-64, tem-se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos. A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país [...]. Do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais (YAZBEK, 1999).

Entretanto, apesar de tratarmos aqui de uma espécie de “cultura política” que não se interessa em enfrentar a pobreza, a desigualdade e as expressões da questão social como um todo e, sabendo que desde sua descoberta, o Estado brasileiro tenta se livrar das suas responsabilidades quanto às demandas e aos problemas sociais. Porém, apesar do “terreno fértil” para a expansão das práticas na direção acima referidas, não podemos deixar de reconhecer o avanço constitucional realizado nesse período de retração no campo da proteção social, que embora tenha sido pauperizado, é fundamental para a manutenção e para o atendimento de alguns dos direitos sociais.

Em 1993, ocorre a regulamentação da Política de Assistência Social por meio da Lei Orgânica de Assistência Social, o qual instituiu nela o Benefício de Prestação Continuada

---

<sup>9</sup>Constituiu-se na principal política de enfrentamento à pobreza no campo, conforme Silva (2010), pois em 2008, dos 7,8 milhões de trabalhadores rurais apenas cerca de 10% contribuía para a Previdência Social.

(BPC), destinado às pessoas idosas a partir de 65 anos e a pessoas com deficiência com recorte de renda per capita das famílias de até  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo. Entretanto, o benefício somente foi implementado três anos após, ou seja, em 1996.

Também em 1993, durante o governo do Presidente Itamar Franco, foi criado o Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM), o qual tinha por objetivo, enfrentar a fome, pobreza e a indigência. De acordo com Silva (2010), esse Plano foi criado para os 32 milhões de indigentes diagnosticados pelo Mapa da Fome desenvolvido pelo IPEA<sup>10</sup>.

O governo Itamar, segundo Fernandes (1994, p. 2):

[...] superou Sarney na obediência a estratégia da transição gradual e segura traçada no ocaso da ditadura. Inculcou-se publicamente a função de combater a miséria, o desemprego, as carências educacionais e médico hospitalares, etc. Omitiu-se, porém, diante desses e outros dilemas sociais, transferindo aos privilegiados a proteção do Estado. Quando a dominação externa inscreve-se na história como o presidente que endossou o modelo econômico de dependência e neocolonialismo, inerente ao imperialismo oligopolista e neoliberal (FERNANDES, 1994, p. 2).

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente com o voto direto da população brasileira, a partir de uma aliança de centro-direita, formada pelos representantes do poder conservador e pelo governo. A aliança teve como base a política anti-inflacionária comandada por Fernando Henrique no governo de Itamar Franco.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) interrompeu o Programa de Combate À Fome e a Miséria em seu primeiro ano de governo, e criou o Programa Comunidade Solidária. Este Programa tinha como principal objetivo o enfrentamento da pobreza, para isso, atribuiu um selo de prioridade e gerenciamento de programas para os equipamentos que tivessem maior resolutividade sob o problema da pobreza e, identificou os municípios de maiores índices em relação à concentração da pobreza. Junto à ideologia neoliberal, esse Programa contava com a parceria da iniciativa privada para sua execução e sua coordenação foi atribuída à Primeira-Dama de FHC, lembrando os moldes do assistencialismo, o qual a caridade era feita pelas primeiras-damas. Isso demonstra mais uma vez o retrocesso diante dos recentes avanços da Constituição Federal, e o Estado dividindo responsabilidade em relação aos direitos sociais previstos por lei (SILVA, 2010). Ainda nesse governo, houve a criação do Fundo de Combate à Pobreza, que promoveu programas associados à educação e a ações de saneamento básico,

---

<sup>10</sup>Considerava-se indigente a população que detinha uma renda mensal de até um  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo, suficiente somente para a compra de uma cesta básica de alimento (SILVA, 2010).

eixos centrais da proteção social no País, com a ampliação de programas federais como o Bolsa-Escola<sup>11</sup> e o Bolsa-Alimentação<sup>12</sup>.

Com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1994 a 2002, o neoliberalismo ganhou mais legitimidade. Um de seus planos propunha a modernização do Estado brasileiro e a promessa da entrada do Brasil no terceiro mundo. Tais propostas previam a privatização, desregulamentação, pluralismo, flexibilização das relações de trabalho junto à legislação antissindicalista e a macroeconomia monetarista.

Behring (2003) afirma que, a partir dos anos 1990, o Brasil sofreu uma nova ofensiva burguesa, de adaptação às requisições do capitalismo mundial. A autora define este período histórico como contrarreforma, caracterizada por fatores tanto estruturais como conjunturais em nível externo e interno, de forma integrada com objetivos claros de recomposição da hegemonia burguesa.

Está em curso um novo processo, o qual está promovendo transformações duradouras no Estado e na sociedade brasileira dos anos 1990, e que tem a envergadura das mudanças pós-30 do pós-64, e guarda nexos com o passado. Contudo possui uma natureza específica especialmente se considerarmos que nossa transição para a modernidade completou-se com o crescimento acelerado do pós-64 (BEHRING, 2003, p. 115).

O significado deste processo é que a passagem do Brasil para a modernidade se dá de forma conservadora, sob a tutela do Estado, com a manutenção da hegemonia burguesa, sem a participação das camadas populares e sem ruptura com o passado. Conforme Behring (2003), o sentido neoliberal do ajuste estrutural dos anos 1990 foi sendo construído na década de 1980, na periferia do mundo do capital.

Portanto, sob esse cenário político, mais uma vez, não há grandes contribuições para a redução das desigualdades sociais o que acaba por fortalecer a exclusão do acesso da população aos programas e políticas sociais, visto que, a Assistência Social fica marcada, nesse governo, pela seletividade e pela focalização das políticas sociais.

---

<sup>11</sup>Segundo Borba Silva (2012), O Bolsa-Escola, instituído em 2001, era de responsabilidade do Ministério da Educação e destinava-se às famílias com crianças de 7 a 15 anos de idade. O benefício era transferido para cada família, no valor de R\$ 15,00 por criança, até, no máximo, três filhos, num total de R\$ 45,00. A contrapartida das famílias era a matrícula e a frequência da criança à escola. A partir de 2003, esse programa foi incorporado ao atual Bolsa Família.

<sup>12</sup>Segundo Borba Silva (2012), O Bolsa-Alimentação, também criado em 2001, pelo Ministério da Saúde, visava reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo. Destinava-se a famílias com mulheres gestantes ou que tivessem amamentando os filhos, ou ainda, com crianças de seis meses a seis anos de idade. O benefício era de até três Bolsas-Alimentação por família, ou seja, de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês. Além da transferência monetária, oferecia atendimento básico na área da saúde da família. A partir de 2003, também foi incorporado ao Programa Bolsa Família.

Em 2002 acontece nova eleição presidencial que conduz ao governo federal um representante legítimo da classe operária, criando uma nova realidade política no país. O poder político é ampliado, por meio da inclusão de setores marginalizados historicamente da participação política. Criou-se, então, uma expectativa do encaminhamento de um processo de ruptura capaz de construir um novo padrão de governo que levasse a um novo Estado.

Cabe lembrar a história da subalternidade do Brasil que caracteriza a identidade do povo brasileiro, fruto dos longos períodos de colonialismo, escravidão, ditadura e populismo, além do reconhecimento quanto à manutenção dos alicerces de grupos conservadores que permaneceram no poder. Neste contexto, a expectativa de grande parte daqueles que garantiram vitória tão expressiva ao novo presidente era a de encontrar em Lula alguém capaz de romper com o instituído historicamente, porque identificado com os anseios e necessidades populares.

O Presidente Lula correspondeu as expectativas de seus eleitores e elaborou uma proposta para a Assistência Social através do Sistema Único de Assistência Social e do Plano Nacional de Assistência Social, constituindo assim, o pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Ainda o Presidente Lula se comprometeu no combate à fome e à miséria no Brasil. Para isso, criou o Programa Bolsa Família. De acordo com Silva (2010, apud Borba Silva, 2012), o Programa Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do país com implementação descentralizada em todos os municípios brasileiros. O Programa propõe articular a transferência monetária a ações complementares, mediante articulação com outros programas estruturantes ligados à educação, saúde e trabalho, os quais devem ser promovidos pelas três esferas: municipal, estadual e federal. Segundo Silva (2010, apud Borba Silva, 2012), conforme os dados do MDS, em 2009, o Programa atendeu a 12.548.861 famílias em todo o Brasil, com o orçamento de R\$ 10,9 milhões.

Apesar do país continuar vivendo sob as ameaças do neoliberalismo e das crises cíclicas do capitalismo, foi possível notar que houve esforços para atender a classe subalterna.

As políticas de proteção social tiveram continuidade nos dois mandatos seguintes com a Presidenta Dilma Rousseff, combatendo a pobreza.

Ao mesmo tempo em que a Constituição Brasileira e as legislações específicas referentes às políticas sociais ampliam o papel do Estado enquanto responsável pela provisão dos direitos sociais, o modelo econômico vigente propõe um orçamento reduzido para a área social, fazendo com que as políticas se utilizem dos mecanismos compensatórios mínimos. Ou seja, ao contrário do que é proposto pela legislação, a universalização do acesso continua dando lugar aos antigos programas com caráter pontual, emergencial e temporário. E, ainda,

os efeitos das crises agravavam as desigualdades sociais, ampliando cada vez mais o número de pessoas que necessitam de proteção social. Dessa forma, a ineficácia da cobertura dos programas vem deixando de fora parcelas significativas dessa população. Só haverá o enfrentamento real das expressões da questão social se as políticas sociais superarem esse caráter focal e temporário com o qual vem enfrentando a desigualdade recorrente nas sociedades capitalistas. O sistema de proteção social deve caminhar na busca da garantia e efetividade dos direitos, de forma permanente, articulando junto às demais políticas, buscando trabalhar nas raízes estruturais da pobreza e da miséria, e isso de fato não é o cenário brasileiro. Podemos notar que os esforços para erradicar a pobreza no Brasil não surtiram os efeitos desejados, fazendo com que o Estado reveja as ações que estavam sendo desenvolvidas até então. Conforme Borba Silva (2012),

[...] a pobreza persiste no País faz com que os Governos criem programas e ações de enfrentamento à miséria que percorrem caminhos ainda tangenciais pela via das políticas sociais, sem que seja enfrentada, no Brasil, a questão central de distribuição de renda e de níveis tão elevados de desigualdade social. Décadas de clientelismo e de exercício da cultura de favores contribuem, e muito, para manter os entraves que emperram o protagonismo e a emancipação das classes subalternas e as mudanças necessárias para a implementação da Política de Assistência Social, conforme previsto legalmente. (BORBA SILVA 2012, p. 49)

Essa cultura política desestimula o protagonismo e a emancipação das classes subalternas, da “ralé brasileira” e dificulta a implementação da Política de Assistência Social, conforme prevista por lei e em conjunto com a busca de uma sociedade democrática.

Portanto, tentativa de erradicar a pobreza sempre foi um campo delicado e complexo, pois apesar de muitos avanços no enfrentamento da pobreza, resultados de processos de organizações e lutas de diversos segmentos, podemos, apoiados em leis, afirmar e reconhecer que todos somos sujeitos de direitos.

### 3 A COMPREENSÃO SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS DESDE OS SUJEITOS USUÁRIOS: A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PERSPECTIVA

#### 3.1 Metodologia da Pesquisa

A história do Brasil mostra claramente que a formação social e política da sociedade brasileira não favorece espaços de construção de luta nem a conquista dos direitos e cidadania. Ao contrário disso, carrega traços de uma lógica invertida, o qual demonstra a dificuldade da consolidação dos direitos até os dias atuais. A Política de Assistência Social como uma política pública dentro dos direitos socioassistenciais permanece como um dos maiores desafios diante desse histórico. Apesar de todo desenvolvimento e progresso tecnológico dos últimos anos ainda convivemos com problemas como a fome, por exemplo. Dados do Banco Mundial de 2014 revelam que 7,4% da população brasileira vive abaixo da linha de pobreza nacional<sup>13</sup>. Este dado revela a gravidade da situação e evidencia o problema das classes subalternas. Problema, esse, que é “consentido por toda a sociedade, por toda uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduzem há gerações enquanto tal”, conforme Souza (2009). Para o autor esse problema tem nome: rale estrutural.

São chamadas assim para demonstrar o maior conflito social e político que é o abandono social e político – classe social sempre esquecida enquanto uma gênese e um destino comum, só percebida no debate político como um conjunto de “indivíduos” carentes ou perigosos, tratados fragmentariamente por temas de discussão superficiais, dado que nunca chegam sequer a nomear o problema real, tais como “violência”, “segurança pública”, “problema da escola pública”, “carência da saúde pública”, “combate à fome”, etc. (SOUZA, 2009, p. 21).

É com o objetivo de dar visibilidade aos usuários do Sistema Único de Assistência Social, buscando o conhecimento por meio da realidade que vivem, afim de desvendar as contradições da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social na perspectiva ético-política, que este trabalho propôs essa pesquisa sobre a percepção do usuário da Proteção Social Básica do CRAS. É através dessa pesquisa que pretendo ampliar as possibilidades de compreensão da prática profissional, assim como da intervenção profissional e do entendimento que os sujeitos atendidos têm, visando sempre o compromisso com a

---

<sup>13</sup>Dados retirados Banco Mundial disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/brazil?locale=pt>> acesso 25 de agosto de 2016.

transformação social e com a melhoria de todo serviço prestado. Essa pesquisa só fará sentido se retornar aos sujeitos investigados de forma indireta, ou seja, na melhoria do serviço.

Essa pesquisa buscou indagações e a descoberta da aproximação da realidade, articulando a teoria e os dados empíricos coletados. Para isso, a pesquisa realizada se caracterizou como do tipo qualitativa, fundamentada no método crítico-dialético, propiciando assim, uma abordagem que favorecerá o contato direto entre o sujeito pesquisado e o pesquisador.

Os entrevistados foram usuários que já passaram pelo menos por três atendimentos no CRAS Saco Grande, localizado na região norte de Florianópolis/SC. A definição dos sujeitos entrevistados foi realizada junto à equipe de referência do CRAS Saco Grande, junto à pesquisadora e acordado previamente com cada sujeito da pesquisa. As entrevistas foram realizadas nos locais escolhidos pelos usuários, de maior acesso para eles, ou seja, houve a possibilidade de serem realizadas no CRAS, no trabalho de cada usuário, no próprio domicílio, etc. As entrevistas são anônimas e foram gravadas por áudio para que pudessem ter o melhor aproveitamento durante o período de análises. Após a conclusão da pesquisa, os áudios gravados foram excluídos pois já teriam realizado a sua finalidade.

A análise foi feita a partir de três etapas: pré-análise, descrição da análise e a conclusão. A pré-análise caracteriza-se de uma escuta qualificada das entrevistas gravadas. Esta etapa foi importante para que houvesse antes de iniciar a descrição, uma organização do que foi descrito nas entrevistas a partir do objetivo da pesquisa, dos referenciais teóricos escolhidas e dos eixos que as estruturam, conforme citamos em nossa introdução. A segunda etapa constituiu-se pela descrição da análise apoiada no material empírico coletado. Esta também foi uma etapa importante pois auxiliou na aproximação maior com o problema pesquisado e deu a base para desvendar e para a interpretar os dados coletados. A última etapa, a conclusão, como o próprio nome já diz, foi o ato de concluir a partir do material coletado e das análises feitas. Ou seja, foi a percepção das respostas da pesquisa.

Os dados serão coletados a partir de entrevistas que tiveram em seu roteiro perguntas semiestruturadas, porém, direcionadas para os três eixos norteadores desta pesquisa: o atendimento às demandas apresentadas no equipamento, a compreensão do espaço do CRAS como um espaço de referência a ser acionado nas situações de necessidades e, finalmente, a identificação do CRAS como espaço para a participação popular. Dessa forma, as perguntas tiveram a finalidade de expressar a compreensão dos sujeitos sobre essas noções, sendo que os questionamentos que surgiram, foram elaborados de forma indireta com o intuito de qualificar as informações da pesquisa. Para avaliar a visibilidade e utilidade da entrevista que foi feita,

decidiu-se fazer uma entrevista piloto visto a importância de uma reflexão e aprimoramento conforme a necessidade.

Todas as entrevistas realizadas seguiram um roteiro, conforme o Apêndice 01, e foram consentidas pelos entrevistados, conforme o termo de consentimento livre e esclarecido, cuja a cópia está no Apêndice 2.

### **3.2 A Proteção Social Básica do SUAS sob a percepção dos usuários**

Nos capítulos anteriores, a partir da contextualização histórica da realidade brasileira e suas interfaces nas políticas públicas, demonstram que a trajetória da Assistência Social começou com caridade e filantropia, em relações clientelistas que reforçando a cultura política patrimonialista e conservadora. A Assistência Social só inicia sua trajetória como política pública em 1988 com a Constituição Federal, em 1993 com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e, posteriormente, lançando novos desafios em 2004 com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social.

A LOAS, a partir da Lei nº 12.435 de 2011, significou um grande avanço para a população brasileira pois ela prevê a universalidade da proteção social, superando e prevenindo as diversas formas de exclusão social, garantindo a cidadania a todos que dela necessitarem, com caráter de política não contributiva. A LOAS ainda propõe-se a descentralizar a administração dividindo a responsabilidade nas três esferas de governo com o objetivo de romper com as práticas conservadoras da gestão pública, que conforme Borba Silva (2012),

Apresenta-se como um dos grandes desafios o entendimento do que são ação estatal (destinada a todos) e práticas vinculadas a instituições privadas com ações voltadas ao assistencialismo ou dirigidas a algumas pessoas, conforme o recorte de suas demandas e a oferta das próprias instituições. Faz-se necessário que a gestão pública deixe de centralizar suas ações nos repasses de verbas para o desenvolvimento de ações pelas entidades sociais, mediando ações de benemerência ou caridade, e passe a criar soluções e respostas às necessidades de proteção social da maioria da população, por meio, inclusive, de ações de prevenção social na rede estatal. (BORBA SILVA, 2012, p. 69)

Com a proposta de garantir os direitos e as condições mínimas de subsistência, a PNAS foi aprovada em 2004, e define um novo modelo de gestão compondo com a

Seguridade Social Brasileira. Ampliando, dessa forma, os espaços de participação popular e o protagonismo de seus usuários.

Entendemos que foi com a Constituição Federal de 1988, que o Serviço Social se reconfigura garantindo os direitos enquanto dever do Estado. De acordo com Sposati (2009),

O modelo de proteção social não contributivo é uma direção (ou um norte histórico) de um caminho em construção na sociedade brasileira. Supõe conhecer e enfrentar obstáculos no percurso e também não desistir da chegada, pelo fato de ter que realizar mudanças durante o processo (SPOSATI, 2009, p.17).

Os resultados desse acontecimento histórico dão continuidade ao que já estava posto em Lei pela Constituição Federal de 1988 e também pela LOAS. Porém, reafirma mais uma vez a responsabilidade do Estado e dos órgãos públicos de incluir a classe subalterna nos direitos básicos que todos os cidadãos devem ter. Inovou também, no jeito de pensar a classe subalterna, percebendo que a população tem diversas e diferentes necessidades sociais, fazendo assim, ser identificado as potencialidades e as fragilidades de cada usuário. Dessa forma, a Assistência Social passou a ter três funções principais: a de proteção social, a de vigilância social e a de defesa de direitos socioassistenciais.

A função de proteção social, é dividida entre Proteção Social Básica e Especial, de Média e Alta Complexidade. Essa, é dividida de forma hierárquica de serviços e benefícios. A função de vigilância é a que monitora as ocorrências e as áreas de vulnerabilidade e fragilidade estejam em risco de desproteção. E, por último, a função de defesa de direitos é encarregada de estabelecer procedimentos que serão utilizados pelos serviços de alcance dos direitos socioassistenciais e de espaços de participação popular. É por meio de uma rede de serviços que a população acessa a proteção social e os benefícios.

Esse novo sistema, vem com a perspectiva de estabelecer a matricialidade sociofamiliar, incluindo os cidadãos, famílias e grupos que estão em situação de risco e de vulnerabilidade. De acordo com Fleury (2008), que essa inovação traz um debate relevante sobre a população usuária do sistema, pois, ao defini-la, descola a mesma da condição de classe social subalterna, condição fundamental para discutir os usuários e a proteção social que cabe à Assistência Social (FLEURY, 2008).

Nas entrevistas realizadas, ao ser perguntado “Na sua opinião, para que serve o CRAS?”, verifica-se, a partir do entendimento dos usuários entrevistados, a percepção de que a política deve ajudar “os mais necessitados”, aqueles que “estão com problemas”, que “não conhecem seus direitos”, conforme se observa nas falas:

[...] *Para ajudar principalmente as pessoas mais necessitadas, que realmente precisam de uma orientação psicológica, orientação educacional e de subsistência, em termos de vales, de cesta básica. Mas principalmente ajudar as pessoas realmente necessitadas.* [...] (Depoimento do Sujeito 2).

[...] *Serve para ajudar as pessoas com problemas, que não tenham dinheiro suficiente para continuar a vida e pra gente saber nossos direitos* [...] (Depoimento do Sujeito 3).

[...] *Quando você tem problemas você pode vir aqui, ou quando as pessoas têm necessidades, em termos de problemas financeiros e de saúde* [...] (Depoimento do Sujeito 4).

Contraditoriamente, nos depoimentos colhidos, encontra-se a visão de que, na Política de Assistência Social, se tem a solução para os problemas dos “desfavorecidos”, dos que não conhecem seus direitos e onde é encontrada a porta de entrada para tanto. Porém, a Proteção Social Básica apresenta como objetivos prevenir situações de risco por meio de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação e ou da fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social (BRASIL, 2005).

De acordo com Yazbek (1999),

O resgate das experiências e representações dos subalternos permite, sob novos ângulos, não apenas entender os usuários dos serviços socioassistenciais e suas estratégias para obter “ajuda” ainda que parcial, mas, sobretudo, ampliar as interpretações das práticas assistenciais, em geral constituídas por um conjunto de providências que terminam por oferecer um serviço paliativo e fragmentado em face da demanda. A fragmentação das demandas em um mosaico pulverizado de serviços e ações acaba por fragmentar a própria identidade dos usuários e reiterar a baixa efetividade dessas ações (YAZBEK, 1999, p. 169).

Podemos notar, através das entrevistas, que os usuários ainda não têm o entendimento do que é a PNAS e para que ela serve. Nas falas dos sujeitos entrevistados, percebe-se que eles se identificam como uma classe subalterna que necessita de “ajuda” e de um olhar atento do Serviço Social, e que sem ele não poderiam se auto gerir e se organizar na sociedade.

O papel do CRAS enquanto uma instituição que materializa a Política de Assistência Social tem valorizado a inserção social dos usuários atendidos no sentido de proporcionar a participação social e a inclusão social. Porém, ainda percebe-se que o entendimento que os sujeitos entrevistados têm sobre o serviço ofertado no CRAS ainda é de caráter assistencialista e pontual, sempre remetendo-se à ações profissionais da equipe técnica como uma “ajuda”.

Segundo Borba Silva (2012), percebe-se que

O caráter universal de acesso acaba, muitas vezes, sem efeito, tendo, na prática, que ser substituído pela focalização “naqueles que mais precisam”.

Essa priorização pode ter duplo sentido: o de fazer a escolha pela falta de condições de atender a todos que buscam os serviços, ou a de selecionar quem acessa segundo categorizações que ficam a critério de quem opera a Política na ponta, o que, muitas vezes, reproduz velhas práticas de seletividade em um novo contexto de Sistema Único de Assistência Social (BORBA SILVA, 2012, p. 56)

Compreende-se que mesmo com as conquistas recentes do SUAS, ainda há grandes obstáculos e muito o que se aprender sobre a Assistência Social atuando sobre a necessidade dos usuários.

Ainda sobre as falas expostas acima, identifica-se na fala de alguns entrevistados a importância de ter um trabalho/emprego, e que com ele, não necessitar mais utilizar a Política de Assistência, assim como nas falas abaixo:

*Graças a Deus eu não preciso mais vir aqui pedir algo, tenho um emprego fixo que tô lá há um bom tempo e minha esposa conseguiu se aposentar depois de muita luta. (Depoimento do Sujeito 4)*

*Ah, serve para ajudar quando a gente não tem mais dinheiro para se sustentar, quando não conseguimos mais trabalho, aí viemos aqui. (Depoimento do Sujeito 6)*

A PNAS/SUAS vem com o projeto de incluir os “invisíveis”, num modelo novo que é de proteção social, buscando entender a singularidade de cada sujeito usuário, para assim, conhecer e conseguir enfrentar os riscos e as vulnerabilidades expostas. Por isso, possui o caráter universal que reconhece todos como cidadãos de direito enquanto parte da sociedade. Portanto, busca prestar assistência respeitando as diferenças, as desigualdades e as disparidades.

A PNAS/SUAS vem com a intenção de romper com o método do Serviço Social antigo, o qual tinha suas ações pautadas no assistencialismo, no clientelismo e numa lógica compensatória e de meritocracia. Isso é importante pois, de acordo com Borba Silva (2012),

*Essa lógica acaba por reiterar a condição de subalternidade, já internalizada em muitos sujeitos que demandam a Política, reforçando sua incapacidade pessoal para prover os meios de subsistência para si ou para sua família, vendo-se obrigados a recorrer à Assistência Social sob a intenção da ajuda e não do direito, interferindo, portanto, no exercício de sua cidadania. (BORBA SILVA, 2012, p. 103)*

Constata-se, a partir das falas dos sujeitos entrevistados, pontos que reforçam outras compreensões sobre as funções do CRAS, da Política de Assistência Social e do SUAS, através da sua interface com as demais políticas e as demais áreas, como, por exemplo, a saúde e a educação:

[...] *Ah, acho que posso ir no CRAS ver sobre questões como escola, com alunos, questões de transporte coletivo ainda mais para crianças com deficiência [...]* (Depoimento do Sujeito 1).

[...] *Questões de aspectos sobre o transporte coletivo, numa assistência principalmente psicológica. Acho que é muito importante uma orientação psicológica, acho que todo mundo precisa, independente da classe social [...]* (Depoimento do Sujeito 2).

[...] *Vocês poderiam fiscalizar melhor o pessoal que tem o Bolsa Família e não merece ganhar. De resto acho que está tudo ótimo [...]* (Depoimento do Sujeito 4).

[...] *Acho que tipo, se eu tiver alguma situação em casa, tipo se eu tiver algum problema relacionado ao alcoolismo, drogas. É, tipo, bolsa família, essas coisas [...]* (Depoimento do Sujeito 5).

Encontra-se, nessas falas, a falta de clareza por parte dos sujeitos no que compete às funções do CRAS. Para eles, o CRAS e a Assistência Social como um todo devem dar conta, inclusive, da oferta de serviços que são atribuições das demais políticas públicas, como por exemplo, da Saúde e Educação. É importante deixar claro que a política de Assistência Social tem como um de seus princípios na Lei Orgânica de Assistência Social (1993), a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas (Brasil, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). Ou seja, cabe à Política de Assistência Social dar visibilidade as demandas sociais a fim de que as demais políticas alcancem esses sujeitos e garantam seus direitos sociais. Isto reflete, também, a necessidade de efetivar um trabalho em rede, expressando um conjunto integrado de ações e instituições que ofertam e operam serviços, programas, benefícios e projetos que articulem-se entre todas as unidades de provisão da proteção social.

Na materialização da política de Assistência Social, através do CRAS e dos atendimentos prestados pelos Assistentes Sociais e Psicólogos, assume-se o papel de mediador entre as demandas trazidas pelos usuários e a instituição. É importante lembrar que o CRAS é um espaço público e que tem como proposta ser reconhecido pelos usuários como um lugar de luta e reconhecimento das demandas coletivas, ou seja, de participação popular. Nas entrevistas, fica marcado que os usuários não compreendem que é função do Assistente Social cooperar no atendimento e buscar meios para garantir os direitos desse usuário. É comum, após os atendimentos, os usuários retribuírem com presentes, como forma de agradecimento pelo serviço prestado. O Assistente Social fica com o papel de “salvador” naquilo que lhe é obrigação enquanto profissional de Serviço Social. Isso fica evidente nas falas abaixo:

[...] *Eu só tenho a agradecer o CRAS, o pouco recurso que vocês têm de fazer tudo que fazem.*” (Depoimento do Sujeito 2).

“[...] *Eu gosto de vocês e sempre me ajudaram quando eu precisei.*”  
(Depoimento do Sujeito 3).

A partir das falas expostas, remete-se à reflexão do forte papel atribuído à equipe técnica do CRAS e às demais instituições de serviços Socioassistenciais pelos usuários da Política. Esse papel que profissionais de Serviço Social carregam, está ligado as origens do Serviço Social, no qual são identificadas como assistencialistas, antigamente praticadas pela igreja e pelas primeiras-damas até se tornar uma profissão devidamente regulamentada. Infelizmente, essa prática assistencialista está sendo retomada no atual Governo de Michel Temer, ao nomear sua mulher como madrinha do Programa Criança Feliz.

Diante do contexto atual, agora mais do que nunca, há a necessidade da categoria se manifestar e se mobilizar diante desse retrocesso na profissão. Pois, não é hoje que evidenciamos as práticas conservadoras no Serviço Social. Ainda, é necessário refletir junto aos usuários o contexto político atual retirada de direitos sociais para buscar o fim da condição de subalternidade.

Ao fazer a pergunta “você acredita que os motivos que fizeram você buscar o CRAS são iguais ou parecidos com o de outras pessoas da sua família ou do seu bairro?”, em todas as respostas houve a consideração de que os motivos que os faziam procurar o CRAS eram ao menos parecidos com as de pessoas próximas – familiares ou vizinhos:

*“São próximos e bem parecidos, mas infelizmente as pessoas não tem o lance de saber e conhecer que ali (no CRAS) eles poderiam dar toda a assistência que às vezes a gente leigo não sabe qual caminho tomar e onde ir buscar.”* (Depoimento do Sujeito 2).

*“Acho que sim. Os problemas de todos são sempre os mesmos. Eu costumo dizer que a gente tem basicamente cinco tipos de problemas: profissional, familiar, sentimental, de saúde e o financeiro. Então é basicamente isso. Alguém sempre vai ter um desses aí.”* (Depoimento do Sujeito 3).

*“Ah sim, todo mundo na Vila (referência a comunidade que reside) tem vários problemas de tudo que é tipo.”* (Depoimento do Sujeito 4).

*.”Acho que tem sim, talvez não todos mesmos problemas, mas a maioria sim. Acho que os problemas dos meus conhecidos e do pessoal que mora aqui perto são todos os mesmos.”* (Depoimento do Sujeito 5).

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) determina o princípio da territorialização. Ele é importante para compreender a vulnerabilidade e os riscos sociais das comunidades onde atua. Para o responder as demandas existem as seguintes orientações:

- Na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura de indivíduos e famílias sob situações similares de risco e vulnerabilidade;
- Na garantia da integralidade da proteção social a indivíduos e famílias;

- Na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa nas ações da Assistência Social;
- No processo de descentralização e planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos (BRASIL, 2010, p. 17).

Pensar o princípio da territorialização é importante para pôr em prática a Política de Assistência Social. Segundo a NOB/SUAS, o conceito de territorialização abrange o espaço territorial, geográfico e o espaço ocupado pelos usuários. Portanto, identifica-se através das falas dos sujeitos entrevistados que as situações dos indivíduos e das famílias são características históricas e estruturais do Brasil e do sistema capitalista que está inserido.

Todas as entrevistas trazem elementos que demonstram o necessário processo de rompimento com a condição de subalternidade através da tomada de consciência histórica, a qual possui muitas determinações. Conforme Yazbek (1999),

[...] a cultura assistencialista e tuteladora que permeia as ações assistenciais não tem favorecido o protagonismo dos subalternos ou sua emancipação. No entanto, criar condições para que os subalternizados caminhem na direção de sua constituição enquanto sujeito é parte das tarefas socioeducativas e políticas de uma assistência social que não sirva à reinternação da subalternidade de seus usuários (YAZBEK, 1999, p. 164).

Para melhor entendimento do leitor, o subcapítulo abaixo propõe-se a realizar uma síntese geral sobre a percepção dos usuários do CRAS sobre o equipamento, as possibilidades de atenção às demandas apresentadas e as potencialidades frente aos desafios de materialização dessa especial política pública junto aos usuários.

### **3.3 As potencialidades do CRAS a partir da percepção dos usuários**

A partir das entrevistas realizadas com os usuários da Política de Proteção Social Básica e após fazer uma análise geral sobre elas, ressalto aqui, os três eixos norteadores dessa pesquisa.

Em relação às demandas correspondidas e atendidas, há elementos nas falas dos entrevistados que representam um vínculo em relação ao CRAS. Isso deve-se ao fato dos usuários retornarem ao serviço, comentarem sobre o equipamento de forma positiva e de agradecerem pela “ajuda” que lhes foi prestada. Entende-se que alcançar um vínculo é um processo lento, feito de passo a passo. Percebe-se que é um processo demorado devido a inúmeros fatores como por exemplo, o fato da criação dos CRAS ainda ser muito recente, também, devido às condições precárias dos CRAS, ao seu alcance enquanto uma instituição

que atende diversos bairros, devido ao número reduzido de equipe, a falta de material para trabalho dos técnicos do SUAS, a falta de recurso disponibilizado pelo Estado, etc.

Observa-se que, embora cada usuário tenha sua demanda específica, todos os sujeitos ouvidos nesta pesquisa vêm buscando suprir as carências que definem sua condição de vida, recorrendo ao CRAS enquanto uma instituição que oferece programas e serviços diversos. Ou seja, acontece a busca ao CRAS, aos programas e serviços que são do âmbito da Assistência Social e se destinam particularmente ao atendimento dessa população, muitas vezes excluída das demais políticas sociais. Conforme Yazbek (1999),

Conforma-se assim uma complexa rede de instituições, programas e serviços voltados especificamente aos pobres, constituindo o que Falcão (1989) vai denominar de “Estado marginal assistencial”. A fragmentação que vem peculiarizando a abordagem do campo social pelas políticas sociais e assistenciais evidencia-se neste quadro. Como também se evidenciam a multiplicidade das carências dos subalternizados e o enorme fosso das desigualdades econômicas, sociais e políticas de nossa sociedade (YAZBEK, 1999, p. 136).

Sobre as demandas que chegam de forma voluntária ao CRAS, em sua maioria são necessidades pontuais que não deveriam existir como, por exemplo, o pedido de vaga em creche, pedido de fraldas, problemas relacionados a álcool e outras drogas, maus tratos às crianças e adolescentes, violência doméstica, abuso sexual, entre outros. Muitas vezes nem tudo que é solicitado ou demandado cabe ao CRAS e à Política de Assistência Social. Porém, pode-se entender que esta instituição cumpre de forma incompleta a prevenção da violação de direitos, papel da Proteção Social Básica e da Assistência Social como um todo. Muitas demandas se repetem e por isso, percebe-se que os usuários não identificam o CRAS enquanto um espaço de construção política. Ou seja, não fazem do CRAS ou não o reconhecem enquanto um espaço com potencial para resolver as necessidades de uma comunidade como um todo para além das demandas espontâneas e individuais. Utilizarei uma demanda comum ao CRAS para explicar um exemplo: a falta de vagas em creches. Esse não é um problema individual, e sim um problema coletivo pois há diferentes usuários que chegam ao CRAS diariamente buscando alguma solução para isso. Dessa forma, essa demanda é coletiva pois há diversas famílias de uma mesma comunidade recorrendo a uma outra instituição com o mesmo problema. Cabe ao CRAS, aqui, promover um espaço de construção política, onde os sujeitos atendidos se reconheçam com demandas comuns a todos. Quando isso acontecer, quando os usuários se reconhecerem de forma coletiva, o CRAS poderá atuar com seu papel de agente politizador e mobilizador frente as demandas coletivas de uma comunidade que a instituição atenda. A Assistência Social é uma política para tornar o sujeito

usuário alcançável às demais políticas, conforme afirma a LOAS, e o papel do CRAS é de dar visibilidade para os direitos e para as políticas que a população não esteja acessando.

É preciso que haja uma compreensão massiva da política e uma participação efetiva da população no processo de garantia e avanço das proteções sociais definidas na PNAS e NOB-SUAS. Considera-se como absolutamente necessário garantir espaços para que a população possa denunciar a violação de seus direitos e garantia de uma gestão da política voltada para o acesso aos benefícios, programas e projetos socioassistenciais.

As inserções e as experiências que os usuários pesquisados trazem, remetem para, talvez, um dos maiores desafios que o SUAS tem a enfrentar, que é integrar a participação popular dentro do CRAS e de outras instituições socioassistenciais. Atendendo a necessária articulação com a participação dos usuários será possível romper com a condição subalterna que, historicamente, tem sido atribuída a quem é expropriado dos bens de produção e da condição de cidadão. A participação popular deve ser também um eixo da política pública.

O processo de participação popular, ou "local" na linguagem hesitante, não resulta em mudanças rápidas - consistentes - nem o aludido "papel ativo" também pode ser exigido ou almejado como pré-condição para a ampliação dos "canais de participação", como se coubesse troca ou recompensa. Por mais que esta sentença não represente uma lógica utilitarista, ela é suficientemente mal formulada para permitir esta interpretação. Se não há proposta concreta, e se as hipotéticas são condicionadas, é quase evidente que na disputa política que deu origem ao consenso possível da PNAS os atores que negociaram e formataram a PNAS em sua versão final não pretenderam priorizar a participação popular. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, n.p.).

É notável o vínculo e a identificação dos usuários com o SUAS através do CRAS. Quanto aos usuários, a sua identificação com o SUAS se dá através dos CRAS. Porém, a população não assume papel ativo, não tem sido protagonista deste processo. Há, portanto, necessidade dos técnicos priorizarem ações coletivas que garantam resultados mais efetivos em relação a construção de uma política realmente pública com participação popular.

[...] é através das práticas de cidadania que se faz a passagem da natureza para a cultura, tirando o outro do indiferenciado e inominado, elaborando sua(s) identidade(s), construindo o(s) seu(s) lugares de pertencimento e integrando(s) por inteiro nesse espaço em que a experiência do mundo se faz como história (TELLES, 2006, p.130).

Dessa forma, valorizar e reconhecer o que cada sujeito tem a dizer já é um início para esse processo para que se dê a prevenção, função da Proteção Básica. É importante salientar que é um privilégio, no sentido da atuação profissional, poder trabalhar na "ponta", no contato direto com a população usuária e com as comunidades. Por isso, é tão importante ultrapassar os limites físicos do CRAS, enquanto instituição, pois é só conhecendo a realidade e a

dinâmica de cada lugar que será possível atuar de forma mais efetiva, buscando soluções e alternativas junto aos usuários e as demandas das comunidades coletivamente.

Embora a PNAS e o SUAS tenham consolidado diversas conquistas na área da Proteção Social, ainda há muito o que ser feito para diminuir a desigualdade social retirando muitos usuários da vulnerabilidade social e das zonas de violação de direitos. Para tanto, é necessário fortalecer a Política de Assistência Social. Segundo as autoras Paiva, Rocha e Carraro (2010),

A natureza mesma de sua formação sociohistórica no país, o modo como sempre foi feito o processamento das demandas dirigidas à assistência social, em geral centralizada em requerimentos privados, individualizados e com foco prioritário de ação sob o indivíduo vulnerável ou na sua família “em risco” (“aquela que falha”, no linguajar do senso comum conservador) e não a necessidade social, histórica e coletiva e muito menos no âmbito da luta de classes (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, n.p.).

Baseado nas entrevistas feitas com os usuários do CRAS, podemos considerar que a Assistência Social vive num período de fragilidade devido sua história de muita luta e a atual conjuntura política e econômica que passa o país. Acredito que os usuários do CRAS sentem, ao procurar a instituição, a falta de infraestrutura adequada e as deficiências no serviço prestado. Dessa forma, faz-se necessário repensar a Política de Assistência Social e as estratégias de enfrentamento às expressões da questão social. Aliar forças na conjuntura atual, trazendo o usuário para discutir possíveis mudanças que dizem respeito diretamente a eles, como benefícios, é de extrema importância para enfrentarmos os descompassos do momento em que vivemos. Portanto, devemos pôr em prática instrumentos criativos diante do corte de orçamento destinado à Assistência Social brasileira, para romper com a prática conservadora, enraizada na profissão, melhorando assim o atendimento às demandas e dando voz aos usuários para que eles se sintam pertencentes à sociedade como um todo. É imprescindível derrubar as barreiras que engessam os serviços públicos como forma de tornar mais dinâmico e eficiente o serviço prestado pelo CRAS.

Conforme Coutinho (2008),

A democracia só realizará seu valor universal no Brasil se essas grandes massas de excluídos forem incorporadas ao processo social como autênticos protagonistas. Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão. Assim, a democratização é um valor universal sobretudo porque é um permanente desafio. Nunca poderemos chegar a um ponto que nos permita dizer que a democracia está acabada. A democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção (COUTINHO, 2008, p.153).

## CONCLUSÃO

No decorrer deste trabalho de conclusão de curso buscamos recuperar o processo histórico brasileiro, abordando elementos que permitem compreender a totalidade e complexidade do objeto de pesquisa. Para isso, foi utilizado de um esforço crítico dialético durante sua elaboração, de maneira com que, consigamos analisar a influência histórica dos processos socioeconômicos e políticos na percepção dos usuários do CRAS.

Conforme Borba Silva (2012),

O sistema de proteção social no Brasil constituiu-se, desde o século passado, calcado em bases frágeis e consolidado segundo a lógica de privilégios para poucos e desproteção para muitos. A lógica do favorecimento e do merecimento e das relações clientelistas, características da formação da sociedade brasileira, demarcou ações assistencialistas e pontuais, gerando, na população, o sentimento de ter que ser “merecedora” dessas práticas para ter acesso às “benesses”. A questão do acesso a direitos, portanto, ficou restrita à parcela da população que correspondia ao perfil dos “clientes” das políticas sociais e que se enquadravam, dessa forma, em seus critérios. (BORBA SILVA, 2012, p. 125)

Percebemos que a questão da meritocracia acompanhou toda a história brasileira e ainda é presente nos dias de hoje, por meio de ações políticas que reforçam o apadrinhamento conforme os interesses da classe dominante. Conforme Damatta (1985), a lógica “dos amigos e correligionários que, uma vez no poder, terão tudo! E a lógica é a das lealdades relacionais que não tem nenhum compromisso legal ou ideológico” (DAMATTA, 1985, p. 73).

Somente a partir dos anos 80, com a instalação do processo de abertura política no Brasil, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, aconteceram mudanças na concepção do sistema de proteção social brasileira. Ocorreu o reconhecimento do tripé da Seguridade Social, tornando universais as políticas de saúde e assistência social.

Segundou Borba Silva (2012) apensar dos avanços, ainda há muita coisa a ser feita para melhorar a vida da população. É preciso mais do que pôr em prática a legislação para que haja uma mudança efetiva que faça diferença para os usuários, “[...] é preciso mecanismos que confirmem o protagonismo dessa população” (COUTO, 2004, apud BORBA SILVA, 2012, p. 126).

A Assistência Social, portanto, como política social, constitui-se a partir da relação histórica, contraditória das classes sociais frente as desigualdades sociais, resultantes da tensão permanente entre capital e trabalho. Também ficou nas mãos do Estado, considerando seu papel histórico como agente central no enfrentamento da questão social. Nesta

perspectiva, a Assistência Social constitui-se como possibilidade de ação no que se refere ao papel de processante de reconhecimento dos direitos sociais pela população excluída e de restituição da cidadania.

A Assistência Social parte da concepção de que a pobreza e a miséria não se superam com um conjunto de benefícios e repasse de renda, mas sim com vontade política efetiva do governo em intervir nas questões referentes às condições de vida, de trabalho, salário e distribuição de renda. Ainda que a solução desses problemas estruturais passe pela descentralização, ou seja, divida-se entre esferas do governo de poder e as populações locais, redimensionando assim a relação entre CRAS e usuários, ou seja, Estado e sociedade civil.

A implementação do SUAS significou o desafio de dar condições para que a Assistência Social se efetivasse com a noção de direito como redutor das diferenças de classe, como ação, no sentido de modificar do padrão de desigualdade social. Significa o entendimento de que a contradição existe e que a sociedade divide-se por classes, os direitos sociais existem para garantir cidadania, embora, acredito, que função atual seja a desigualdade. Demanda, ainda, a compreensão de que a expressão concreta dos direitos sociais do cidadão são os serviços sociais, direito de todas as pessoas da sociedade na qualidade de cidadãos. Para isto há necessidade de romper com as antigas práticas de caráter populista, clientelista, conservadoras e focalizadas. As mudanças só vão acontecer a partir do momento em que essas antigas práticas, culturalmente enraizadas no Serviço Social, sejam abolidas dando espaço para que o as Política Públicas assumam o seu devido papel.

Borba Silva (2012) salienta que a questão da subalternidade está relacionada diretamente às políticas públicas.

A Política de Assistência necessita, ainda, deixar esse lugar. Necessita deixar o lugar que, historicamente, lhe foi determinado, de executora de ações meramente “de ajuda”, com caráter pontual e compensatório de alívio à pobreza, e assumir, efetivamente, seu protagonismo. Deve tomar seu lugar no campo da Seguridade Social, com conquistas de financiamentos adequados para a execução de um Sistema Único de qualidade, de ofertas de serviços que contemplem as reais necessidades expressadas pela população que lhes demanda. (BORBA SILVA, 2012, p. 126).

Portanto, deve-se pensar as políticas públicas e o CRAS como um espaço de referência para cada família, que tem suas próprias demandas e sua própria subjetividade. Essas famílias devem ser atendidas no CRAS ou em outro equipamento socioassistencial, sem perder sua essência, fazendo com que cada profissional respeite e compreenda os limites de cada sujeito. Concordamos com Borba Silva (2012), que há uma necessidade de entender que não cabe somente ao SUAS o enfrentamento das expressões da questão social e a superação das

desigualdades. A autora ao citar Simionatto (2004), entende que a partir dos anos 80, com a implementação do ideário neoliberal, viveu-se sob a ordem estabelecida pela cultura de um Estado mínimo, ou seja, nos ajustes econômicos materializados na apologia da privatização e da supremacia do mercado e na conclamação da sociedade civil e das classes subalternas à adesão a essa lógica, desqualificando a democracia e a política (SIMIONATTO, 2004, apud BORBA SILVA 2012, p. 127).

Na busca diária de atender as demandas imediatas que chegam ao CRAS, a Política de Assistência Social convive com práticas conservadoras e clientelistas baseadas nas antigas relações de favor, distanciando-se do seu objetivo de prevenir as situações de vulnerabilidade social da população, dificultando assim, seu papel voltado para a construção da cidadania dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Dessa forma, acaba deixando de atender a LOAS (1993), que em seu Capítulo I, art. 1º, define a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, como política de seguridade não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento das necessidades básicas.

Cabe ressaltar aqui, conforme Pereira (2002), que os

[...] os mínimos sociais – uma política mais facilmente verificável nos países capitalistas centrais – são geralmente definidos como recursos mínimos, destinados a pessoas incapazes de prover por meio de seu próprio trabalho a sua subsistência. Tais recursos assumem frequentemente a forma de renda e de outros benefícios incidentes, setorialmente, sobre as áreas da saúde, da educação, da habitação, etc., ou sob categorias particulares de beneficiários, como: idosos, pessoas portadoras de deficiência, pais solteiros (mãe ou pai), viúvas, etc. Seu financiamento advém, preponderantemente, de fonte orçamentária – e não de contribuições – e o seu funcionamento o mais das vezes prevê: obrigações recíprocas entre o beneficiário, o Estado e a sociedade; a inserção profissional e social; e contrapartidas. (PEREIRA, 2002, p.16)

A questão social no Brasil, é enfrentada a partir de programas de transferência de renda. Porém, é possível constatar que embora cada vez mais as pessoas vivam sem a proteção do Estado, sem infraestrutura, como saneamento básico, dependendo de uma saúde precária, a população consegue ainda resistir a essa deficiência estatal. É contraditório que apensar dos avanços, que foram muitos e de muita importância, principalmente nos últimos 15 anos, ainda tenhamos áreas inteiras subdesenvolvidas no Brasil. Essa desigualdade é reflexo do Sistema Capitalista neoliberal, que serve a poucos em detrimento à maioria da população reiterando os princípios de uma política econômica que reforça o papel do Estado mínimo.

Iamamoto (2007, p. 160) afirma que:

A questão social expressa desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural, ela atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa “luta aberta e surda pela cidadania” (Ianni, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos. Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais.

De acordo com o que está proposto no objetivo geral deste trabalho, que é identificar e analisar a percepção dos usuários da Proteção Social Básica no CRAS a partir de três eixos norteadores, e dos objetivos específicos que são: problematizar a participação popular, problematizar a relação entre os usuários e o serviço realizado dentro do CRAS e analisar a percepção dos usuários sobre o serviço prestado no CRAS, pode se concluir que há um vínculo de fato entre os usuários e o CRAS devido ao fato das pessoas voltarem e recomendarem o CRAS para seus conhecidos. É importante deixar claro que por mais que os usuários identifiquem o CRAS como um espaço de referência para solução de suas principais demandas, a Política de Proteção Social é recente nas legislações e no cotidiano das pessoas e das comunidades, dessa forma, entende-se que o vínculo é um processo e que não acontece de forma rápida. Há muito o que se pensar, repensar e melhorar.

Nota-se que há uma dificuldade dos usuários reconhecerem o CRAS como um espaço com potencial para resolver suas necessidades para além da resolução de demandas espontâneas individuais, e conseqüentemente por não identificarem que suas demandas são coletivas, há uma barreira para a participação popular e sua mobilização.

Percebe-se também que cabe mais esforços aos CRAS em problematizar e refletir o papel dessa instituição para além das resoluções dos problemas imediatos, de necessidade diária de sobrevivência. Identifica-se que o trabalho do CRAS precisa ser orgânico, no sentido de fazer com que os usuários percebam suas identidades coletivas. Foram muitos avanços para chegarmos com a Política onde ela está agora. Ter o CRAS atuando nas comunidades significa uma série de conquistas, as quais não podemos desperdiçar, visto o complexo caos político que vivemos atualmente em função dos possíveis retrocessos no que diz respeito aos direitos sociais. É necessário perceber que há uma relação em construção mesmo com a falta de estrutura e infraestrutura dentro das instituições de assistência social.

Os rumos que a Política de Assistência Social tomará nesse contexto histórico que estamos vivendo ainda é desconhecido. Defendemos o CRAS enquanto uma instituição que materializa o SUAS. Esta pesquisa serve também para tentar, de alguma forma, contribuir e

fortalecer o SUAS e a Política de Proteção Social Básica. Percebe-se que a conjuntura política não está favorável, porém, temos que continuar avançando pois não sabemos o que a nos aguarda diante disso.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BORBA SILVA, Marta. **Entre a rebeldia e o conformismo: O debate com os sujeitos demandatários da política de assistência social**. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na PUC/RS em 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, Brasília, DF, 2009.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS 2004. Norma Operacional Básica - NOB/ SUAS**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS 2004. Norma Operacional Básica - NOB/ SUAS**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, B. R. **O direito social e a Assistência Social brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **O direito social e a Assistência Social brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DINIZ, Eli. **Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais**. In: PANDOLFI, Dulce (org). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro. Ed. Getúlio Vargas, 1999

DRAIBE, S. **Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes**. Série

Reformas de Política Pública, Santiago do Chile, CEPAL/Naciones Unidas, n.14, 1993.

FACÓ, Rui. **Cangaceiros e fanáticos: gênese e lutas.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. 248 p.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O trabalho da política: Saúde e segurança dos trabalhadores.** São Paulo: Cortez, 1992.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica.** 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. 413 p.

\_\_\_\_\_. **Contradições do governo.** Folha de São Paulo, 19 set. 1994. Caderno 1, p. 2

FLEURY, S. **Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

\_\_\_\_\_. **Por uma sociedade sem excluídos(as).** 2007: disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/social-watch-2007/Social%20Watch%202007%20sociedade%20-%20Sonia%20Fleury.pdf>> acessado em 24 de setembro de 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **As Classes Perigosas: banditismo urbano e rural.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. 274 p.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos.** São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2007.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. **A política pública de assistência social brasileira: novas ideias, velhas práticas.** Pelotas, 1999 (dissertação de Mestrado Universidade Católica de Pelotas).

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. **Reflexões sobre a sociedade brasileira, o processo de descentralização como reordenamento político institucional e os Conselhos Municipais.** In: SILVA, Vini Rabassa da. **Conselhos Municipais e Poder Local.** Pelotas/RS: EDUCAT, 1998, p. 17-42.

MARINI, Rui Mauro Marini. **Problemas e perspectivas do desenvolvimento brasileiro.** São Paulo: Vesper, 1971.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra.** São Paulo: Hucitec, 1989.

PAIVA, B.; ROCHA, M., CARRARO, D. **Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito.** Revista Katálysis, Florianópolis, vl.13, nº 2, 2010. Disponível em: <>. Acesso em 7 de novembro de 2016.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 187 p.

\_\_\_\_\_. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos - Crítica aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil.** Brasília: Thesaurus, 1996.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2012.

RIBEIRO, Darcy. **O Dilema da América Latina: Estruturas de Poder e Forças Insurgentes.** Petrópolis: Vozes, 1978.

\_\_\_\_\_. **O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SANTOS, Fabrício Barroso Dos. **O início da industrialização brasileira; *Brasil Escola.*** Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/industrializacao-brasileira.htm>> Acesso em 24 de julho de 2016.

SILVA, M. O. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira.** Revista Katalysis, Florianópolis, v.13, n. 2, 2010.

SIMIONATTO, I. **Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização?** Revista Katálysis, Florianópolis, v. 7, 2004.

SOUSA, Rainer Gonçalves. **Escravidão Africana; *Brasil Escola.*** Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/escravos.htm>>. Acesso em 25 de julho de 2016.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: Quem é e como vive.** Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. Uma questão em análise.** São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, A. FALCÃO M., FLEURY S. **O direito (dos desassistidos) sociais.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

TELLES, V. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 200

YAZBEK, M.C. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social e Sociedade,*** jun 2012, nº 110, p. 288-322.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social: 3.** São Paulo: Cortez, 1999.

## APÊNDICE

### Apêndice 1 – Roteiro de Entrevista:

Questões do roteiro para entrevista:

- 1 - Como você conheceu o CRAS?
- 2 - Na sua opinião, para que serve o CRAS?
- 3 - Em que situações você acha que pode buscar este espaço/serviço?
- 4 - Quantas vezes você veio até o CRAS? Foi sempre pelo mesmo motivo?
- 5 - Você participa ou já participou de atividades do CRAS? (grupos, oficinas, palestras, etc.) Se sim, quais, quando, com que frequência? Se não, você teve conhecimento de alguma atividade realizada, ou já ouviu falar de alguma atividade do CRAS?
- 6 - Você acredita que os motivos que fizeram você buscar o CRAS são iguais ou parecidos com o de outras pessoas da sua família ou do seu bairro?
- 7 - Você costuma comentar, conversar e indicar o CRAS com pessoas conhecidas? Alguém que você conhece já comentou ou indicou o CRAS para você?
- 8 - Que outras atividades você acredita que poderiam ser desenvolvidas no CRAS? Desde que não sejam realizadas em outro local (como escola, posto de saúde, etc.)
- 9 - Há mais alguma coisa que você gostaria de falar ou comentar?

## Apêndice 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido:



### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a)

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar de nosso estudo “A percepção dos usuários do Centro de Referência de Assistência Social” que tem como objetivo analisar a referência que a instituição tem para os usuários que a frequentam, pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social de Yolanda Flores Schmitt sob orientação da Professora Dilceane Carraro.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será estar livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido. As bases deste TCLE estão estabelecidas na Resolução 196, de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, e normas complementares.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo. Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis a todos os participantes.

---

Yolanda Flores Schmitt  
Estudante  
Serviço Social  
UFSC

---

Profa. Dra Dilceane Carraro  
Orientadora  
DSS/CSE/UFSC

---

Eu, \_\_\_\_\_, assino o termo de consentimento, após esclarecimento e concordância com os objetivos e condições da realização da

pesquisa estudo “A percepção dos usuários do Centro de Referência de Assistência Social”, permitindo, também, que os resultados gerais deste estudo sejam divulgados sem a menção dos nomes dos pesquisados.

Florianópolis, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201\_.

\_\_\_\_\_ Assinatura do Sujeito da Pesquisa

Qualquer dúvida ou maiores esclarecimentos, entrar em contato com os responsáveis pelo estudo:

**e-mail:** yolandaschmitt@hotmail.com