

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL –
PPDRS

RITA DE CÁSSIA AYRES DE HOLANDA

**O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EAS ENTIDADES DE
ORGANIZAÇÃO POPULAR NA VILA JANAINA:** uma análise das expressões
concretas de suas relações

São Luís
2016

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL –
PPDRS

**O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS ENTIDADES DE
ORGANIZAÇÃO POPULAR NA VILA JANAINA:** uma análise das expressões
concretas de suas relações

RITA DE CÁSSIA AYRES DE HOLANDA

Orientadora: Profa. Dra. Franci Gomes Cardoso

Dissertação apresentada ao Mestrado em
Desenvolvimento Socioespacial e
Regional da Universidade Estadual do
Maranhão, como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre – Área de
concentração: Desenvolvimento e
Diversidade Regional.

São Luís
2016

Holanda, Rita de Cássia Ayres.

O centro de referência de assistência social e entidades de organizações popular na Vila Janaina: uma análise das expressões concretas de suas relações / Rita de Cássia Ayres de Holanda – São Luís, 2016.

111 f. il.

Dissertação(Mestrado)- Programa de Pós- graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional PPDSR, Universidade Estadual do Maranhão, 2016.

Orientador: Prof^a.Dr^a. Franci Gomes Cardoso

1. Movimentos sociais populares. 2. Política de Assistência Social. 3. Estado Capitalista. I. Título.

CDU364.612(1-21)-78-22(812.1)

RITA DE CÁSSIA AYRES DE HOLANDA

O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EAS ENTIDADES DE ORGANIZAÇÃO POPULAR NA VILA JANAINA: uma análise das expressões concretas de suas relações

Dissertação apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre – Área de concentração: Desenvolvimento e Diversidade Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Franci Gomes Cardoso.

Aprovado em: / /

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Franci Gomes Cardoso (Orientadora)
Universidade Estadual do Maranhão

Profa. Dra. Cleonice Correia Araújo
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. José Sampaio de Mattos Junior
Universidade Estadual do Maranhão

Aos meus pais Conceição de Maria
e José Maria e ao meu filho Átila Gabriel.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida, por ter me dado sabedoria e discernimento durante esta caminhada, por ter me sustentando nas horas mais difíceis.

Agradeço aos meus pais: Conceição de Maria Ayres de Holanda, e a José Maria de Holanda Netto por nunca terem desistido de mim, e que sempre me apoiaram e estimularam em tudo que busquei enquanto projeto pessoal e profissional. Em especial á minha Mãe que sempre foi “para todas as horas” minha ancora.

Ao meu companheiro Paulo Rogério Costa de Oliveira, que ousou colocar-me o desafio desse estudo, e que mesmo em momentos de ausência por estar buscando seus objetivos em um doutorado distante de nosso Estado, desdobrou-se em ser presente enquanto pai, e ainda estimulando e apoiando-me em todos os momentos de minha pesquisa.

Ao meu filho Átila Gabriel que trouxe um novo sentido para minha vida e razão de alçar voos mais altos em vista do seu futuro.

À minha sogra Maria do Rosário Costa pelo apoio incondicional nos cuidados com o meu filho Átila, nos momentos em que precisei me ausentar para que pudesse estudar e pesquisar.

Aos meus irmãos: Wellington, Faustino, José Vagno e Renata por nossa união, pelo apoio de todos, em especial a minha irmã Renata, pelo carinho e atenção de todas as horas.

À minha prima e comadre Nádja de Fátima pela especial colaboração para a realização deste trabalho.

À minha prima Raimunda pelas orientações e colaboração.

À minha orientadora, Professora Dra. Franci Gomes Cardoso, por ter direcionado sabiamente e de forma crítica e pedagógica os caminhos deste estudo.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Socioespacial da UEMA, em especial a Professora Dra. Zulene Barbosa.

Aos colegas da Turma de 2014, pelas trocas de conhecimento, desabafos etc.

Às trabalhadoras e trabalhadores do Centro de Referência de Assistência Social da Vila Janaina e aos representantes das Entidades de organização popular pela contribuição dada a esta pesquisa.

Em todas as disputas, acaba-se por chegar a um ponto em que nenhuma das partes tem completa razão nem completa falta dela; e o compromisso é a única alternativa para aqueles que seriamente desejam a paz e a estabilidade.

(Nelson Mandela)

RESUMO

O estudo expõe uma análise histórica e crítica da Política de Assistência Social e a participação dos movimentos sociais populares como sujeitos da construção dessa política, que apresenta em cada contexto avanços e retrocessos que confluem com a participação dos movimentos sociais populares na sociedade brasileira. Aponta que a Política de Assistência Social é um produto histórico da relação entre a classe trabalhadora e o capital, onde a luta de classe traz a cena pública a questão social, que tende a ser mistificada pelo Estado que através das políticas sociais busca a reprodução da força-de-trabalho, assim como a conformação das lutas que a classe trabalhadora trava para a conquista dos seus direitos. A temática explicita a funcionalidade que o Estado capitalista atribui a Política de Assistência Social na aporia da proteção social enquanto enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, na garantia de direitos, mas que é funcional á manutenção do trabalhador na condição de pobreza, assim como na condição de sua conformação com a ordem vigente e desmobilização do trabalhador enquanto sujeito político. Apresenta a análise da relação entre CRAS e as organizações populares, uma relação complexa pela contradição na qual a Política de Assistência Social apresenta em suas atribuições o protagonismo dos seus usuários, e a “superação da pobreza”, mas trata-se de um mito uma vez que a captura da Assistência Social pelo Estado capitalista e neoliberal revitaliza estratégias de intervenção voltadas as solidariedade e parcerias, tornando a questão social uma responsabilidade individualizada e despolitizada. Assim como inova as estratégias de cooptação e conformação da classe trabalhadora através das políticas compensatórias. O Estado capitalista inova na concepção das “terceirizações” das organizações populares como apresentamos no trabalho, como parceiras no enfrentamento da pobreza, através dos serviços socioassistenciais potencializados através de convênios, retirando de suas essências o caráter de mobilizadoras e articuladoras de sua comunidade. Percebemos no trabalho que essa prática foi historicamente construída como estratégia de desmobilização da classe trabalhadora através da cooptação de suas organizações de base.

Palavras-chave: Movimentos sociais populares. Política de Assistência Social. Estado Capitalista.

ABSTRACT

The study presents a historical and critical analysis of Social Assistance Policy and the participation of popular social movements as subjects of the construction of this policy, which presents in each context advances and setbacks that come together with the participation of popular social movements in Brazilian society. It points out that the Social Assistance Policy is a historical product of the relation between the working class and the capital, where the class struggle brings the public scene to the social question, which tends to be mystified by the State that through social policies seeks the reproduction of Labor force, as well as the conformation of the struggles that the working class hangs for the conquest of their rights. The thematic explains the functionality that the capitalist State attributes to Social Assistance Policy in the aporia of social protection as a confrontation of poverty and social inequality, in guaranteeing rights, but that is functional to the maintenance of the worker in the condition of poverty, as well as in the condition Of its conformity with the current order and demobilization of the worker as a political subject. It presents the analysis of the relationship between CRAS and popular organizations, a complex relation to the contradiction in which the Social Assistance Policy presents in its attributions the protagonism of its users, and the "overcoming of poverty", but it is a myth one. Instead, the capture of Social Assistance by the capitalist and neoliberal state revitalizes intervention strategies aimed at solidarity and partnerships, making the social issue an individualized and depoliticized responsibility. Just as it innovates the strategies of cooptation and conformation of the working class through compensatory policies. The capitalist state innovates in the conception of the "outsourcing" of the popular organizations as we present in the work, as partners in the confrontation of poverty, through the socioassistential services potentialized through agreements, withdrawing from its essences the character of mobilizadoras and articuladoras of its community. We realized in the work that this practice was historically constructed as a strategy of demobilization of the working class through the cooptation of its grassroots organizations.

Keywords: Popular Social Movements. Social Welfare Policy. Capitalist State.

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEB's	Comunidades Eclesiais de Bases
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CONSEA	Conselho Nacional d Segurança Alimentar
FUMCAS	Fundação Municipal da Criança e Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
ONG's	Organização não-governamental
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PAS	Política de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEMCAS	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO PROTEÇÃO SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DA POBREZA	25
2.1	A questão social, o Estado e a política social no Brasil	25
2.2	Os Movimentos sociais populares e o Estado na constituição da Política de Assistência Social	43
2.3	Do Programa Comunidade Solidária ao Centro de Referência de Assistência Social: a luta dos movimentos sociais populares para a garantia da efetivação da Política de Assistência Social	53
3	ARTICULAÇÃO DAS ENTIDADES DE ORGANIZAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	65
3.1	A influência do neoliberalismo na participação popular no contexto da política de assistência social.....	70
3.2	O Centro de Referência de Assistência Social da Vila Janaina e suas relações com as entidades de organização popular	77
4	CONCLUSÃO.....	101
	REFERÊNCIAS	106

1 INTRODUÇÃO

A escolha do objeto de estudo: a relação entre o Centro de Referência de Assistência Social e as organizações populares da Vila Janaina, surgiu a partir de questionamentos ocorridos na área de atuação profissional enquanto Assistente Social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da Vila Janaina, em São Luís, quando se reconhece que a Política de Assistência Social pode tornar-se um instrumento que possibilite a mobilização e articulação das organizações populares, uma vez que traz em uma de suas atribuições o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, buscando a autonomia e o protagonismo dos sujeitos sociais em seus territórios.

Buscamos, portanto analisar como se dá a relação entre o CRAS e as organizações populares da Vila Janaina, partindo do entendimento de que papel do Estado enquanto promotor de políticas públicas, o qual na contemporaneidade, é entendido como desmobilizador e, também, inibidor dos movimentos populares, principalmente quando se trata de organizações da classe trabalhadora, e que, num contexto neoliberal, vem consolidando princípios liberais como o individualismo e a cultura do privado.

Concebemos a Vila Janaina como um espaço contraditório e constituído de elementos históricos que evidenciam diferentes níveis sociais, políticos e culturais, assim como as relações de poder nele presente. Santos, ao analisar o espaço, enfatiza que este:

O espaço se impõe através das condições que ele oferece para a produção, para a circulação, para a residência, para a comunicação, para o exercício da política, para o exercício das crenças, para o lazer e como condição de "viver bem". Como meio operacional, presta-se a uma avaliação objetiva e como meio percebido está subordinado a uma avaliação subjetiva. Mas o mesmo espaço pode ser visto como o terreno das operações individuais e coletivas, ou como realidade percebida.[...] O espaço constitui a matriz sobre a qual as novas ações substituem as ações passadas. É ele, portanto, presente, porque passado e futuro. (SANTOS, 2006, p. 34-67).

Santos (2006), ao fazer uma definição do espaço geográfico, enfatiza sabiamente que o espaço que nos interessa é espaço humano, o espaço social, porque ele é a morada do homem, é o lugar de vida e trabalho. Nesse sentido, destacamos as relações entre as entidades de organização popular e o Centro de Referência de Assistência Social da Vila Janaina.

Para análise desta relação partimos do entendimento de que o Estado, em qualquer sociedade, é de dominação de classe, mas que assume formas distintas de acordo com a conjuntura política, econômica na busca de garantir suas obrigações e manter a sua legitimidade perante a sociedade. O Estado, portanto, desempenha a função de mediação, através de suas funções administrativas e burocráticas, ele tem sua origem na necessidade de controlar os conflitos sociais em seus diferentes interesses, principalmente a favor da classe dominante. Ainda nesse conceito, Marx alerta que o Estado é um aparelho ideológico, o qual aparece aos homens não como poder deles próprios, mas um poder alienado à margem dos homens e fora do alcance do seu controle. Desta forma, pode ser compreendido como algo superior à sociedade. No entanto, através das leituras feitas em Marx e outros autores, é possível perceber que a sociedade é que cria o Estado, e não o Estado que cria a sociedade, e esta por sua vez “é a verdadeira sede, o verdadeiro palco da história”.

Nessa concepção de Marx é possível perceber que a sociedade burguesa criou o Estado, e esse aparelho tornou-se alvo de disputa de diferentes interesses, tornou-se “um ser” de papel antagônico, uma vez que precisa atender aos interesses de toda a sociedade; nesse sentido, constrói uma forma política de acordo com as forças sociais, políticas e econômicas que o permeiam e pela pressão da luta de classes.

A sociedade civil não é o Estado, no entanto não é separada deste. Em uma perspectiva gramsciana, é da junção da sociedade civil com a sociedade política que surge o Estado Ampliado, o qual irá pertencer à superestrutura e, ao mesmo tempo, exercer a hegemonia - através da sociedade civil - e a coerção - através da sociedade política. O Estado será, portanto, uma instituição contraditória, uma vez que, ao mesmo tempo em que serve à classe dominante, ele usará o mecanismo de consenso para legitimar-se perante a sociedade, buscando atender as demandas da classe dominada. Não numa atitude passiva de concessões, mas através das lutas e pressões que os movimentos sociais populares empreendem em cada momento histórico.

Há portanto, uma relação onde, ora se garante, ora se nega qualquer item de pauta de reivindicações por parte do Estado, assim como as organizações populares evidenciam seu poder de legitimar e delegar ao Estado o caráter de representante da sociedade ou mesmo de ser a própria sociedade.

Tal relação se dá principalmente pelas formas com que as organizações populares têm se posicionado frente ao Estado, na luta pela garantia dos direitos e de seu reconhecimento enquanto sujeitos de direito e de como o Estado tem atendido a essas reivindicações. Colocam-se em pauta hoje a participação popular e os questionamentos sobre a forma que esta tomou com o processo de institucionalização através dos conselhos paritários das políticas públicas.

As políticas sociais são as expressões concretas das conquistas dos movimentos sociais populares junto ao Estado. No Brasil, historicamente, essas políticas vêm se apresentando à sociedade de forma paliativa, seletiva e precária, mesmo após a redemocratização do país, quando a Carta Maior define a garantia de direitos universais a toda a sociedade. Podemos entender as políticas sociais como espaços de articulação e ampliação do atendimento das reivindicações e necessidades dos movimentos populares, ou seja, a extensão dos direitos sociais das organizações populares. E, ainda, que as políticas sociais são produtos da correlação de forças no interior do Estado e na luta entre as classes sociais.

Os movimentos sociais populares, enquanto organizações coletivas, são movidos pela necessidade de reivindicar junto ao Estado o atendimento das suas necessidades básicas, principalmente no que se refere à garantia dos serviços básicos de sobrevivência como saúde, saneamento, segurança, educação, moradia, entre outros.

Os movimentos sociais populares podem não ser reconhecidos numa perspectiva de transformação social e nem possuírem um projeto societário, uma vez que, conquistadas as melhorias reivindicadas, o movimento diminui as suas ações. Mas, em uma visão crítica e dialética, os movimentos sociais populares podem expressar interesses de uma determinada classe social, a classe trabalhadora. “Marx, seguindo Hegel, diferencia duas dimensões da constituição de classe: ‘a classe em si’ e a ‘classe para si’.” (MONTÃO, DURIGUETTO, 2011, p. 97). Ele aponta que há um processo de transformação da ‘classe em si’ para ‘classe para si’ quando esta se torna consciente dos seus interesses, reconhece seu inimigo, toma consciência da exploração do capital e então, organiza-se na luta em defesa de seus interesses e na conquista de um projeto societário.

Silva (2006), em seu livro “O Serviço Social e o Popular”, apresenta uma discussão pertinente sobre a concepção de povo/popular, quando enfatiza que o conceito de popular já tem em si um componente político e que se organiza em um

conjunto de práticas que vão além das dimensões econômicas, alcança “[...] um conjunto amplo e variado de opiniões, práticas pelas quais o povo se organiza e toma consciência de sua situação”.(IAMAMOTTO, 1987 apud SILVA, 2006, p. 131). É através dessa prática social que o popular se transforma em sujeito coletivo através das suas organizações.

Os movimentos sociais populares representam à concretude dessa luta de classe, que segundo Marx (2008), é a mola propulsora da história na nossa sociedade, uma luta que se dá entre as classes sociais e intraclasse. De forma que, na luta empreendida a classe dominante usará de todo poder material e ideológico para manter o domínio e garantir seus interesses, mesmo que em determinado momento busque “aliar-se” a outra classe.

O processo de redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, enfatiza a livre participação e a instituição de espaços democráticos de organização nos quais os sujeitos sociais possam manifestar-se em defesa dos seus direitos, mas evidenciamos nesse processo as estratégias da classe dominante de frear a participação efetiva dos sujeitos sociais oriundos dos movimentos sociais populares.

A participação popular fica evidente nas políticas sociais no Brasil a partir da Constituição Federal e, principalmente, durante as proposições das comissões setoriais instituídas após 1988, com objetivo de mudanças nas políticas de Previdência, Assistência Social, Saúde, entre outras, as quais destacaram os princípios que regem essas políticas hoje, como: descentralização, territorialização e a participação popular. Tais princípios trazem um avanço na perspectiva de proximidade dos serviços básicos prestados à população em seus territórios, atendem ao princípio de democratização segundo o qual a população deve ser protagonista na elaboração das políticas e pelo controle social.

Nesse sentido, as perspectivas que abordam a participação popular apresentam duas faces as quais apresentamos aqui como pressuposto desta investigação. Uma é abordada por Jacobi, que diz:

[...] Na década de 90 [...] A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado. (JACOBI, 1996, p. 40).

A outra face, que, para Gomes et al (2007), se apresenta como “nova participação popular”, se estabelece como “consenso forjado” devido à institucionalização que se dá através da Constituição Federal de 1988, a qual introduz nova concepção de participação popular no que diz respeito a implantação e implementação das políticas sociais públicas, através dos Conselhos deliberativos e participativos, como, por exemplo, Conselho Municipal de Assistência Social.

Esse “consenso forjado” antagonizou a luta pela participação política no processo decisório das políticas públicas, da luta pela transformação da sociedade capitalista. Abandonou-se a perspectiva revolucionária e se endeusou a democracia burguesa, mesmo que na sua versão participativa. Não se considerou que as potencialidades da democracia participativa estavam circunscritas pela estrutura do Estado burguês que a rigor sempre foi ampliado, uma vez que, de acordo com a ideologia jurídico-política burguesa não pode existir limites de princípios ou de direito na esfera individual-privado, que impeça o acesso dos cidadãos aos aparelhos do Estado, independente da classe social. (GOMES; COUTINHO, 2007, p. 5).

O cenário a partir dos anos de 1990 no Brasil é uma conjuntura de reforma administrativa do Estado assumindo as tendências neoliberais, o que irá representar um retrocesso quanto aos avanços alcançados principalmente na política de assistência social.

A Política de Assistência Social enquanto proteção social e política pública é efetivada no Brasil em 1988 a partir da Constituição Federal, tendo como marco legal a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742 de 1993). No entanto somente após um longo processo de luta dos trabalhadores dessa política e dos movimentos sociais populares, é que no ano de 2004 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Esta, por sua vez, no ano de 2005, cria um regime próprio de gestão e propõe a regulamentação dos serviços socioassistenciais pautados em padrões, critérios e parâmetros, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A assistência social torna-se a processadora das demandas sociais geradas pelos mecanismos de exclusão.

O texto da PNAS preconiza que a assistência social deverá ser realizada de forma integrada às políticas setoriais (saúde, educação, geração de trabalho e renda, entre outras), visando ao enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

“A pobreza, convém lembrar, já não é mais nem principalmente a carência material. As pobreza se multiplicaram em todos os planos e contaminaram até mesmo âmbito da vida que nunca reconheceríamos como expressão de carência”. (MARTINS, 2002, p.12). A pobreza enquanto expressão da questão social na contemporaneidade tornou-se mais complexa e aguda, que enclausura o sujeito social na ausência de capacidade do sujeito histórico.

A pobreza tornou-se tão complexa, que os sujeitos não a percebem enquanto produto de um sistema desigual, o qual gera em suas consciências um processo de conformismo e naturalização desse fenômeno. Acreditamos que esta seja a principal característica da metamorfose da questão social na contemporaneidade. Segundo Iamamoto (2007) a questão social é produto da relação capital/trabalho, do momento incisivo no qual a classe trabalhadora reconhece e toma consciência da exploração do capital e organiza-se coletivamente, buscando garantir perante o Estado melhores condições de vida e trabalho, exigindo, portanto, a instituição de políticas sociais e econômicas que garantam a reprodução de sua sobrevivência.

As desigualdades sociais no Brasil não são representadas pelo desenvolvimento econômico, mas pela funcionalidade que o capitalismo dá ao econômico, que quanto mais aumenta a riqueza, aumenta também a concentração da mesma. O simples fato de existir uma política de transferência de renda não significa que a regra seja que não existirão mais pobreza e desigualdade social.

Enquanto política pública de proteção social, a PNAS tem por finalidade garantir as seguranças de sobrevivência familiar e comunitária, segurança de renda (aqui podemos citar o programa de transferência de renda o Programa Bolsa Família) e afiançar a proteção social básica e a proteção social especial, devendo ser implementada nos territórios de maior índice de vulnerabilidade social e pobreza.

A proteção social apresenta dois eixos: de Proteção Social Básica, no intuito de prevenir as situações de vulnerabilidade social, e a Proteção Social Especial, tendo como competência atender as situações de violação de direitos. A Proteção Social Básica será executada através dos Centros de Referência de Assistência Social, que, segundo as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deverão estar localizados nas áreas de maior expressividade da vulnerabilidade social e deverão referenciar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Os CRAS são espaços de efetivação da Política de Assistência Social. Enquanto unidade pública, eles têm como uma de suas ações a articulação das entidades socioassistenciais, que se constituem de organizações populares como associações, união de moradores, clube de mães, dentre outras, que desenvolvem algum tipo de serviços e ações socioassistenciais no território.

Somente em São Luís foram implantados vinte CRAS, que são gerenciados pela Secretária Municipal da Criança e Adolescente (SEMCAS). Os bairros onde foram implantados são: Centro, Liberdade, Bairro de Fátima, Bequimão, São Francisco, Coroadinho, São Raimundo, Vila Esperança, Cidade Operária, Cidade Olímpica, Vila Janaina, Forquilha, Vila Nova, João de Deus, Anil, Sol e Mar, Itaqui-Bacanga.

A maioria desses bairros onde estão localizados os CRAS compreende bairros oriundos de ocupação ilegal de terras devolutas, um processo de crescimento desordenado da Cidade de São Luís ocasionado pelo fluxo migratório de famílias trabalhadoras expulsas pela violência no campo, pela desapropriação de suas terras, pelo grande latifúndio e pelo agronegócio.

Esse processo migratório infla nos anos de 1980 e permanece num fluxo contínuo até os tempos atuais. A população migrante que chega à cidade não é acolhida nos melhores bairros, com infraestrutura e conjuntos habitacionais. A maioria vai estabelecer-se em casas de parentes e posteriormente adentrar para as terras devolutas, porém aquelas de menor especulação imobiliária, localizadas distante dos centros comerciais, em áreas de mangue, morros, entre outras.

Desta forma, grande parte dos bairros da Cidade de São Luís é criada a partir desse processo e contará com pouquíssima infraestrutura, onde a presença do Estado mais evidente é a força policial. Esse cenário apresenta uma tímida mudança no que se refere à infraestrutura a partir da constituição das ações coletivas dos movimentos sociais populares, através das associações de moradores, clube de mães e outras organizações.

Na contemporaneidade, após a Constituição Federal de 1988, que inova o princípio da descentralização das políticas públicas, a presença do Estado pode ser percebida além da Polícia, também nas escolas, nos postos de saúde e, por fim, nos (CRAS).

O censo demográfico de 2010 estimou a população de São Luís em 2015 em 1.073.893, sendo que a maioria estaria residindo em bairros periféricos, ou em

“aglomerados subnormais” como denomina o IBGE, que contabilizou 232 bairros. Verificamos nestas estimativas onde estão concentradas a pobreza e a desigualdade social, ou mesmo onde vive a maioria da classe de trabalhadores, nas mais variadas características, no que diz respeito à sua inserção no mercado de trabalho (desempregados, trabalhadores informais, assalariados, diaristas, autônomos, os que não têm trabalho). Estes, porém, vivem em uma exploração alienada na qual não se apercebem enquanto classe, invólucros na busca de garantir sua sobrevivência, das garantias das necessidades básicas de alimentar-se e vestir-se, envolvidos também pelas políticas individualistas e consumistas impostas pela sociedade de massa.

O fenômeno do individualismo e do consumismo, a atomização do indivíduo, tem sido um fator do enfraquecimento dos movimentos sociais populares. Esse fator pode ser somado, ainda, às estratégias que o Estado (da classe dominante) tem utilizado para desmobilizar dos movimentos sociais populares. O Estado repressor investiu na política de perseguição e sufocamento dos movimentos sociais, com o discurso de combate ao comunismo, de “promoção do crescimento” e da “divisão do bolo” manipulou ideologicamente a população. O estado neoliberal apropriou-se do discurso da liberdade democrática.

Com a ordem capitalista, que precisa da mercadoria força de trabalho “livremente” comercializada e à disposição do capitalista no mercado de trabalho, desenvolve-se a necessidade de maior liberdade civil, e com ela, a democracia. Dessa forma, o ‘envolver de ordem capitalista abre a *possibilidade objetiva* da democracia política’ (Netto, 1990, p.76). Porém essa *possibilidade* de maior protagonismo social nas decisões, conforme a organização e lutas dos setores populares, pode se tornar uma *realidade* ameaçadora da ordem [...]. (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 148).

Marx e Engels (2008) apreendem esse processo dialético e contraditório quando relatam, no Manifesto do Partido Comunista, que “em todas essas lutas, a burguesia se vê forçada a apelar para o apoio do proletariado e arrastá-lo para a luta política. Ela mesma, portanto, supre os elementos para a formação política do proletariado, isto é, as armas contra ela mesma.” (MARX; ENGELS, 2008, p. 26). Portanto, existe a possibilidade de maior participação dos setores populares e essa maior participação é ameaçadora quando se torna um obstáculo e possibilidade de mudança da ideologia dominante, daí surgem as estratégias de desmobilização por parte da classe dominante que “tentam virar a roda da história para trás” (MARX, 2008).

Não à toa, vimos com clareza alguns processos políticos de dominação sendo retroprojetados na atual conjuntura brasileira, principalmente na maranhense, uma “modernização conservadora” que expande o capital, aprofunda as desigualdades e aumenta a pobreza, conformando a população pobre por meio de políticas compensatórias e paliativas.

No Brasil, as políticas sociais caracterizam-se por modelos assistencialistas e paternalistas, seletivas e focalizadas, mascarando os direitos conquistados pelos movimentos sociais populares em meras concessões do Estado e, através delas, em determinados momentos cooptando e manipulando as organizações desses movimentos.

A política de Assistência Social (PAS) pode ser um exemplo deste tipo de estratégia do Estado. Essa política passou por uma longa construção enquanto política pública e ainda busca a desconstrução de três características históricas: o assistencialismo, a caridade e o paternalismo. A gênese da assistência sucede da organização de obras de caridades para o atendimento da população pauperizada, desassistida pelo Estado, vista como indivíduos desajustados e incapazes. A pobreza era tratada pelo Estado somente como caso de polícia, e não apreendida como produto das relações do sistema de produção capitalista.

A Política Nacional de Assistência Social será efetivada como política pública no ano de 2004, após onze anos da publicação da Lei Orgânica de Assistência Social, no ano de 1993, mediante pressão dos movimentos sociais populares. Dos aspectos inovadores da PNAS se destacam:

- I. dever do Estado e de caráter não contributivo;
- II. a concepção da pobreza e a desigualdade social como produto de um sistema econômico e político desigual;
- III. participação popular;
- IV. a percepção do usuário como sujeito de direito com um potencial de emancipação.

Nestes dois últimos aspectos apresentados, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais destaca três aquisições que o usuário da política de assistência social poderá obter durante o processo de atendimento e acompanhamento quando inseridos nos serviços e programas, a saber: segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e comunitário e, por fim, a segurança de desenvolvimento de autonomia, que tem por objetivos proporcionar aos usuários:

[...] vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social. (BRASIL, 2014, p. 14).

Isso pressupõe que a PAS, através dos serviços prestados à população que dela necessitar, e aqui destacamos os Centros de Referência de Assistência Social, incentive a participação popular. Entendemos que essa participação deve ser estimulada em suas bases locais, principalmente nas organizações populares que são lócus privilegiados de participação popular, e não apenas a participação momentânea nas Conferências, sem uma base de discussão e problematização das demandas de seus territórios.

As organizações populares são a base primordial para insurreição dessas discussões. O surgimento das organizações populares foi estimulado, principalmente, pelos ideais da Teologia da Libertação, através das Comunidades Eclesiais de Bases (CEB's), que proporcionaram a formação de lideranças comunitárias e por meio de uma metodologia de círculos bíblicos fomentavam as discussões sobre os problemas da comunidade, "objetivos locais". Contudo, o processo de militarização desmobilizou essa prática e corrompeu através de outras estratégias a organização popular, a exemplo do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) "[...] convertido em 'movimento comunitário, mobilizando ideias, conceitos e procedimentos parecidos com os dos grupos e movimentos das comunidades". (SOUZA, 1985, p.111). Verificamos que no período da Ditadura existia uma relação direta do Estado nas comunidades, instituindo práticas assistencialistas e paternalistas, que depois foram incorporadas pelas organizações populares como, por exemplo: a implantação de escolinhas comunitárias, cursos de geração de renda, atividades culturais, o que, aos poucos, promoveu a perda da militância e da politicização dos membros da comunidade.

Esta estratégia do Governo Militar deixou um legado às organizações populares que é a prestação de serviços assistenciais a população de suas comunidades. Nos bairros populares, são as associações de moradores e clube de mães, que historicamente vem desenvolvendo esses serviços, e, na maioria das vezes, devido à ausência das políticas públicas nessas localidades.

A efetivação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993 vai conceber importância e titularidade às organizações populares enquanto entidades e

organizações de assistência social, àquelas que sem fins lucrativos desenvolvem algum tipo de serviço socioassistencial previsto no artigo 3º desta Lei. A atual introdução dos CRAS nos bairros não visa desobrigar as entidades dessas atividades, pelo contrário, está previsto na PNAS como um objetivo fortalecê-las e potencializá-las através do financiamento e da organização dos serviços (planejamento, assessoria técnica). E esta é uma das relações que o CRAS deve desenvolver junto às organizações populares nos territórios que atuam.

A PNAS foi implantada em uma conjuntura na qual acontece a concretização das políticas neoliberais, que focam em três principais objetivos: fortalecimento do mercado pela abertura comercial, ampliação de programas de privatização das instituições públicas - transferindo do Estado para o terceiro setor a responsabilidade para com as políticas sociais, “cooptação das organizações e lutas da classe trabalhadora por meio de intensificação de programas eminentemente assistencialistas que atendem precariamente as necessidades da classe trabalhadora” (CARDOSO; LOPES, 2009, p. 245). Esses fatores acarretaram grandes desafios à implementação dessa política no sentido de romper o assistencialismo e consolidar a proposta de emancipação social a que se propõe.

A partir dessas reflexões apresentamos as seguintes questões: como se configura a relação entre as entidades de organizações populares e o Centro de Referência de Assistência Social da Vila Janaina?

Quais as formas de articulação das entidades de organização popular no contexto da PNAS?

Qual a concepção sobre o CRAS produzida pelas entidades de organização popular da Vila Janaina e suas formas de expressão na dinâmica do CRAS?

Quais os fatores facilitadores e os fatores dificultadores da relação entre o CRAS Janaina e as entidades de organização popular?

Para a análise do objeto de estudo, utilizamos a perspectiva histórica e dialética que parte da realidade concreta do objeto e de suas múltiplas determinações no contexto social onde está inserido, enfatizando sua dimensão histórica, as lutas sociais existentes a partir das relações sociais estabelecidas e os interesses contraditórios. Neste sentido, consideramos as formas de organização e mobilização das entidades de organização popular da Vila Janaina, as suas relações com o CRAS enquanto Estado naquela localidade.

Nesta perspectiva histórica e dialética para a construção do objeto de pesquisa, utilizamos algumas categorias analíticas como: Estado, sociedade civil, movimento popular e luta de classe.

Nos processos de análise utilizamos a abordagem qualitativa, tendo como referência os fundamentos histórico-conceituais, que permitiram a configuração aproximada do objeto de estudo, já mencionado acima, a partir dos estudos dos autores.

O processo investigativo foi realizado por meio de análises bibliográficas e documentais acerca da Política de Assistência Social, CRAS, Movimentos sociais, levantamento sobre pobreza e desigualdade social no Brasil e no Maranhão. Foi realizada ainda observação participante, bem como entrevistas com os sujeitos sociais no campo empírico.

Os resultados da pesquisa foram sistematizados em dois capítulos, além da introdução e da conclusão.

No primeiro capítulo, abordamos a configuração da política de assistência enquanto proteção social. Enfocamos a pobreza enquanto uma expressão da questão social que se tornou complexa com o desenvolvimento do capitalismo. Destacamos as políticas sociais como ações concretas dos movimentos sociais populares e as formas como elas podem ser desvirtuadas pelo Estado, de tal forma que também podem tornar-se instrumentos de manipulação e cooptação. Abordamos a construção da política de assistência social como luta dos movimentos sociais populares, destacando-se atualmente como a proteção social efetivada principalmente através dos Centros de Referência de Assistência Social. Apontamos que a política inova com os princípios da participação popular e destaca como objetivo a emancipação dos sujeitos sociais, propondo ações que estimulem as ações coletivas e fortalecimento dos vínculos comunitários.

No segundo capítulo, apresentamos as principais formas de articulação das entidades de organização popular no contexto da PNAS, destacamos o contexto histórico dessas organizações com ênfase no contexto neoliberal, as formas que o Estado tem encontrado para desmobilizar os movimentos populares, utilizando os discurso da democracia e a participação popular e como tem influenciado essa participação. Destacamos a constituição da política de assistência social no Estado do Maranhão, destacando a assistência social em São Luís fazendo uma caracterização do CRAS Janaina. Abordamos ainda as formas de expressão e as

condições pelas quais as entidades de organização popular participam na dinâmica do CRAS, enfocando os fatores dificultadores da relação entre eles.

Por fim, apresentamos a conclusão da pesquisa, entendendo que esta não é conhecimento esgotado; pretendendo, portanto, que ela suscite outras discussões por se tratar de uma pesquisa científica na qual ainda existem lacunas e também alinhamentos provocadores de novas inquietações e novas pesquisas.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO PROTEÇÃO SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DA POBREZA

2.1 A questão social, o Estado e a política social no Brasil

A Política de Assistência Social é uma política social que vem se configurando na contemporaneidade como proteção social, através de um discurso institucionalizado, que a concebe enquanto estratégia de prevenção e enfrentamento das situações de risco e vulnerabilidade social de famílias em situação de pobreza, que vivem em determinados territórios onde as expressões da questão social afetam de forma mais aguda os sujeitos que neles habitam. Para Mota trata-se da institucionalização da política de assistência social pelo Estado capitalista que a coloca como a solução para combater a pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento 'moral' da desigualdade". (MOTA, 2010, p.16). Essa concepção parte ainda do entendimento da questão social na contemporaneidade, a partir da lógica do capital e das formas que o Estado burguês propõe para seu enfrentamento, através da filantropia social e da solidariedade.

A desigualdade social no Brasil é compreendida como uma questão isolada, um pensamento que transcende a constituição histórica desse país. Iamamoto (2007) afirma que a desigualdade no Brasil apresenta-se como particularidades históricas do desenvolvimento do país e que o moderno se constrói por meio do arcaico, transformando-se no contexto contemporâneo da globalização do capital, fazendo com que a questão social apresente tanto marcas do passado quanto do presente.

Marilda Iamamoto (2007) desenvolve o conceito de questão social, apreendendo-a como um produto histórico cujas expressões são oriundas do processo de desenvolvimento do capitalismo e das lutas sociais que serão empreendidas pelas classes, principalmente a classe trabalhadora. A questão social enquanto produto histórico tende a criar e recriar expressões e nuances que a relação capital x trabalho desenvolve em cada momento da reprodução do capital na sociedade.

Machado (2014) infere que a questão social se apresenta nas suas objetivações, ou seja, o que vemos são suas expressões: o desemprego, a fome, a violência, a falta de moradias, o trabalho escravo, o trabalho precário, a pobreza,

entre outras. As expressões da questão social são, portanto, determinações do capital sobre o trabalho e

[...] indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre os projetos societários, informados, por distintos interesses de classe acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais. (IAMAMOTTO, 2001, p.9).

A consolidação do capitalismo, no século XIX, agravou as desigualdades e a miséria da população. Tais fatores podem ser explicados por: apropriação de terra por pequeno grupo, surgimento das maquinarias aniquilando as pequenas oficinas artesanais, apropriação dos meios de produção pela classe burguesa, restando aos demais a venda da sua força de trabalho.

Com o desenvolvimento da burguesia, isto é, do capital, desenvolve-se também o proletariado, a classe dos trabalhadores modernos, que só sobrevivem se encontram trabalho, e só encontram trabalho se incrementam capital. Esses trabalhadores, que são forçados a se vender diariamente, constituem uma mercadoria como outra qualquer, por isso exposta a todas as vicissitudes da concorrência, a todas as turbulências do mercado. (MARX; ENGELS, 2008, p.19).

As condições de vida da classe trabalhadora desde a consolidação do capitalismo têm sido precarizadas no que se refere à exploração e à expropriação de bens materiais e subjetivos. O capitalismo retira os meios e condições de trabalho do trabalhador, a quem resta força de trabalho, que, transformada em mercadoria, precisará ser vendida por um salário o qual lhe permita garantir minimamente o seu sustento e da sua família.

Para garantir a sua sobrevivência, o ser humano estabelece determinados vínculos e relações sociais, sendo estas denominadas de produção, que serão desenvolvidas através do trabalho.

[...] as relações sociais, de acordo com as quais os indivíduos produzem, as relações sociais de produção alteram-se, transformam-se com a modificação dos meios materiais de produção, das forças produtivas. Em sua totalidade as relações de produção formam o que se chama relações sociais [...]. (MARX, 1977, p. 69 apud IAMAMOTTO, 2007, p.30).

Na sociedade capitalista, a burguesia determina a dinâmica de produção e reprodução das condições materiais e das relações sociais as quais simultaneamente irão reproduzir as ideias e representações que expressam estas relações, mistificando os antagonismos que as envolvem, principalmente referente às desigualdades e exploração geradas na relação capital e trabalho.

A burguesia não pode existir sem revolucionar constantemente os instrumentos de produção; portanto, as relações de produção e, por conseguinte, todas as relações sociais. “[...] e as pessoas são finalmente forçadas a encarar com serenidade sua posição social e suas relações recíprocas”. (MARX; ENGELS, 2008, p. 14).

O capital, como Marx (2008) enfatizou, não é algo material, “uma coisa”, mas uma determinada relação social entre os homens no processo de produção determinada por uma sociedade e que se expressa através da propriedade privada do capitalista e da exploração do trabalho assalariado.

A condição histórica para manutenção do capital é a existência da força de trabalho, que será revertida em mercadoria. Assim, outra determinação essencial do capital será o processo de separação entre a força de trabalho dos meios de produção, que por sua vez será apropriada pela classe dominante (a burguesia), constituindo, assim, o trabalho assalariado e concomitantemente a classe operária assalariada. Constituem-se, portanto, duas classes: a classe dominante (burguesia) e a classe dominada (os trabalhadores), as quais serão antagônicas entre si.

O valor do capital se expressa em mercadorias: meios de produção e meios de subsistência. Mas, toda soma de mercadorias é capital. O capital supõe o monopólio dos meios de produção e de subsistência por uma parte da sociedade- a classe capitalista- em confronto com os trabalhadores desprovidos das condições materiais necessárias à materialização de seu trabalho, supõe o trabalhador, que para sobreviver, só tem a vender a sua força de trabalho. O capital supõe o trabalho assalariado e este, o capital”. (IAMAMOTO, CARVALHO, 2007, p.37).

De acordo com Marx (2008), existe no bojo do capitalismo um movimento antagônico e simultâneo da geração de riqueza e de pobreza, da exploração de uma classe sobre a outra, que se dá em um processo de alienação.

[...] a produção capitalista não é só reprodução da relação; é sua produção numa escala sempre crescente e na mesma medida em que, com modo de produção capitalista se desenvolve a força produtiva social de trabalho, cresce também frente ao trabalhador a riqueza acumulada, como riqueza que domina, como capital (...) e na mesma proporção se desenvolve por oposição sua pobreza, indigência e sujeição subjetiva. (MARX, p.103, 2007, p.62 apud IAMAMOTO, CARVALHO, p.62, 2007)

A partir de então o cotidiano da classe que vive do trabalho torna-se envolvido pela luta contra a exploração do capital e pela garantia de condições dignas de sobrevivência.

É pertinente tomarmos o conceito de cotidiano, baseado em Luckas (apud MONTÃO; DURIGUETTO, 2011), conforme o qual o cotidiano “é caracterizado e característica de cada período histórico, correspondendo ao nível em que a

reprodução dos indivíduos enquanto tais [...]”. Configura-se, portanto, a constituição dos sujeitos sociais que apreendem e buscam respostas para suas necessidades.

Reafirmamos aqui a concepção de que a questão social se funda nas necessidades humanas não satisfeitas em razão das profundas desigualdades sociais inerentes às sociedades de classe, que travam uma luta longa e incessante ao longo da história. (LOPES, 2014).

A pobreza é um fenômeno histórico e sempre existiu em todas as sociedades. Ela é fruto das relações sociais até então existentes, sendo também conceituada e compreendida por diferentes abordagens. No ideário teológico, foi compreendida como uma vontade divina, atrelada ao pecado e à moral; no ideário positivista, como fato natural; atualmente, no ideário liberal, é ainda naturalizada, posta como um problema individual, no qual o sujeito não tem capacidades de superar seu estado de pobreza, ou vista ainda como apenas ausência de renda.

Conceitualmente, a categoria pobreza é muito complexa, uma questão multidimensional, que adquire contornos com o processo de globalização e de políticas neoliberais. Sen (2010) define a pobreza como privação de capacidades, enfatizando que esta deve ser compreendida como privações das liberdades substantivas e não apenas ausência ou como baixo nível de renda. O autor considera que uma renda insuficiente gera uma vida pobre, mas a renda é apenas um instrumento para o aumento das capacidades básicas, ou seja, um meio e não um fim.

Essa pobreza compreendida nos termos de Sen (2010), a de privação de liberdades substantivas¹, sempre esteve presente na sociedade brasileira, na qual as forças produtivas eram baseadas inicialmente em atividades pré-capitalistas, abalizadas em uma mão de obra escrava, no sistema monocultor, e que as riquezas geradas já se concentravam em pequenos grupos e minavam para o exterior, promovendo o abismo da desigualdade e da segregação da população brasileira.

Começa-se a se pensar então a “questão social” (a miséria, a pobreza) e tantas outras manifestações dela, não como resultado da exploração econômica, mas como fenômenos isolados e de responsabilidade individual por eles atingido. A “questão social”, portanto, passa a ser concebida como “questões” isoladas e ainda

¹As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar a fome, a subnutrição, a morbidez e a morte prematura, além de saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc.

como fenômenos naturais ou produzidos pelo comportamento dos sujeitos que a vivenciam.

Existe, pois, uma separação do problema social do problema econômico. A expressão “questão social” começa a ser empregada maciçamente a partir da separação positivista, no pensamento conservador, entre o *econômico* e o *social*, dissociando as questões tipicamente econômicas das “questões sociais” (NETTO apud MONTÃO, 2001, p. 42). Nessa concepção, separa-se a condição de pobre entre aqueles que têm trabalho e os que não têm. Sendo o pobre sem trabalho visto como “desvalido”, vagabundo, o malandro, a quem o Estado tem encontrado a repressão como forma de enfrentamento.

A sociedade encontrou como forma de enfrentamento da pobreza a caridade e a solidariedade ao próximo, mas os sujeitos sociais não eram reconhecidos como tais, de forma equânime e igualitária, sendo essas ações compensatórias e de manutenção da ordem.

A desigualdade é aqui entendida como processo legítimo do capitalismo, que a cria e a mantém de maneira funcional, impulsionando centenas de milhares de trabalhadores a vivenciarem a exclusão e a pobreza.

Logo, com o evento do capitalismo, as expressões da questão social configuram-se por formas mais complexas e agudizadas, afetando as classes mais pobres, a classe de trabalhadores caracterizados como: trabalhadores informais, precarizados ou terceirizados. São, portanto, sujeitos sociais que compõem esta classe, independente da sua condição de empregabilidade, e que engrossam as fileiras do “exército de reserva” do capital. Conforme Marx:

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superlotação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplicio do seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército reserva industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. (MARX, 2008, p.209).

O trabalhador é “livre”, mas é destituído das condições necessárias para a realização do trabalho; dependendo da venda da sua força de trabalho, dependerá da demanda do capital em requerer mão-de-obra para o processo de produção e reprodução da mais-valia. O aumento do “exército de reserva” é em si uma condição

própria do capital, que necessita ter ao seu dispor um contingente de trabalhadoras e trabalhadores, os quais devido à sua condição de sobrevivência estarão sujeitos às condições de trabalho e salários impostas pelo capital.

A miséria e a pobreza agudizam as necessidades básicas de sobrevivência que, não satisfeitas, geram conflitos tanto objetivos quanto subjetivos nos sujeitos sociais, pela ausência dos mínimos para sua sobrevivência (moradia, trabalho, renda), assim como pela ausência de proteção e garantia dos direitos sociais pelo Estado.

[...] diante da produção sempre mais ampla e profunda da desigualdade social e na impossibilidade de atacar suas raízes, o capital vê-se na necessidade, através do Estado ou de inúmeras instituições não diretamente governamentais, de organizar algumas ações de assistência a essa massa de desvalidos. Daí a estruturação das políticas sociais, dos programas sociais, todos voltados não para as desigualdades sociais, mas apenas para minimizar os efeitos mais graves do capital [...]. (TONET, 2009, p. 113).

No imaginário burguês, as expressões da questão social, principalmente a pobreza, estão vinculadas ao indivíduo e não aos aspectos estruturais do sistema econômico, ou seja, aos fundamentos da ordem capitalista a partir da exploração do trabalhador, da separação entre possuidores de força de trabalho e proprietários dos meios e condições para efetivá-lo (Montão, 2014). Neste sentido as políticas sociais tornam-se instrumentos de superação das crises cíclicas do capital e de manutenção da ordem. No entanto, a constituição dessas políticas deve ser compreendida em uma perspectiva da totalidade, ou seja, em um determinado contexto histórico e a partir de movimentos de lutas empreendidas pelos sujeitos sociais, principalmente a classe trabalhadora.

Assim, quando o Estado assume a questão social, são instituídas as políticas sociais que irão garantir a reprodução da classe que vive do trabalho e manter a ordem vigente.

Para Iamamoto e Carvalho (2007), os serviços sociais (as políticas sociais) são formas não violentas que o Estado encontrou de manter a ordem e o controle social. Esses serviços sociais constituem-se de “mecanismos e adaptadores” dos cidadãos à ordem vigente, pois, segundo os autores, as tensões e contradições produzidas pela relação capital x trabalho, principalmente o pauperismo, são solo fértil para o surgimento de utopias, de inconformismos, e estes serão ameaças que necessitam ser antecipadas e controladas pelo Estado.

[...] pensar as políticas sociais (e também, especificamente a política de assistência social), afastando-se de formas empobrecidas, reducionistas e fragmentadas requer situá-las no movimento histórico-dialético da sociedade, o que perpassa pelas configurações que o Estado assume historicamente, bem como força política produzida pelos movimentos reivindicatórios organizados no interior da sociedade civil, objetivamente voltados para a defesa de interesses coletivos. (ALVES, 2009, p. 26).

Nessa perspectiva a classe trabalhadora necessita agir coletivamente na luta pela garantia das políticas sociais e pela garantia dos seus direitos. A organização da classe que vive do trabalho se dá quando esta toma consciência de suas condições de trabalho e também de que são sujeitos sociais, desta forma organizam-se coletivamente para lutar e reivindicar junto ao Estado melhorias de condições de vida.

A luta de classe e a consciência de classe são categorias constitutivas dos movimentos sociais populares. Na literatura de Marx, é possível compreender que as lutas de classe é que formam a consciência dos trabalhadores enquanto “classe para si”. Montão e Duriguetto (2011), ao analisarem estas categorias, ampliam a concepção da luta de classes, incluindo também neste conceito as lutas sociais, que vão além das manifestações pela condição de trabalho e salário, abrangem também as lutas que são empreendidas pela melhoria das condições de vida em geral, como, por exemplo, as lutas por moradias, infraestruturas, entre outras.

Assim as lutas sociais estão presentes diretamente nas contradições estruturais (capital-trabalho) e nas suas manifestações (refrações da ‘questão social’) configurando formas e espaços das lutas de classe. Consideramos que as ‘lutas de classe’, inclusive aquelas orientadas mais diretamente às manifestações e não ao cerne da questão social, representam desdobramentos das lutas de classes, mesmo tendo objetivos imediatos diferentes (p. ex.: a luta pela instalação de uma creche comunitária não se desenvolve de igual forma que uma luta por melhores salários, nem se utiliza dos instrumentos dela como a greve). Mas na medida em que essas diversas problemáticas são manifestações, seqüelas da questão social, ou seja, fundadas na contradição capital-trabalho, as lutas desenvolvidas em torno delas não podem ser entendidas realmente se considerarmos tal contradição fundante do MPC, se autonomizarmos ou isolarmos da questão social suas manifestações. Sustentamos, portanto, que, independentemente do grau de conhecimento e imagem que atores e analistas tenham das várias formas de lutas sociais, elas são expressões das lutas de classes [...]. (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p.119).

A tomada de consciência da situação em que vive enquanto sujeito e as lutas que irão empreender, portanto, darão visibilidade à questão social e mais o reconhecimento desta categoria como um produto da relação capital-trabalho, e as mais variadas formas de exploração do trabalhador pelo capital.

[...] historicamente, a questão social, tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo reconhecimento como classe pelo bloco do poder, em especial ao Estado. Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo interferência do estado para reconhecimento e a legislação de direitos e deveres dos sujeitos envolvidos. (IAMAMATTO, 2001, p. 17).

Iamamoto (2007) define o Estado como centro de exercício do poder político, que, através de duas funções primordiais – legislador e controlador das forças repressivas –, reproduz as relações sociais, estando empenhado em assegurar o poder e a garantia dos interesses da classe dominante. No entanto o Estado não exclui definitivamente a classe dominada, uma vez que necessita de legitimidade e manter a ordem; desta forma busca atender as reivindicações dessa classe, o que não se dá pacificamente.

É necessário aqui compreendermos a constituição do Estado e a sua funcionalidade na sociedade. No dizer de Iamamoto e Carvalho (2007), necessitamos entender a funcionalidade de seus “dois braços”. Gramsci (1980) define o Estado como soma da sociedade civil e da sociedade política, o qual através do seu aparelho jurídico e ideológico exerce a hegemonia de um grupo social.

No Brasil, a questão social tornou-se reconhecida pelo Estado apenas na década de 1930 no contexto autoritário e em um período de mudanças políticas e econômicas que exigiram do trabalhador adaptação e conformação às novas exigências do modo de produção vigente naquele período.

A constituição das políticas sociais para o enfrentamento da questão social no Brasil e, mais especialmente, a Política de Assistência Social irão apresentar particularidades que estarão em consonância com a formação sociohistórica do país. Do colonialismo até o imperialismo, “a acumulação originária são momentos de um sentido geral da formação brasileira: uma sociedade e uma economia que se organizam para fora e vivem ao sabor das flutuações e interesses de mercados longínquos”. (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 72).

A formação social brasileira dentro deste aspecto adotou uma característica de dependência e subordinação, assim como a formação do Estado, adotando um caráter liberal, e assumiu políticas sociais especificamente paliativas, que, de forma seletiva, prestavam a assistência mínima aos segmentos que não têm

condições de competir no mercado de trabalho (criança, idosos e pessoas com deficiências).

As mudanças no contexto produtivo e econômico, a partir da década de 1930, trouxeram maior urbanização das cidades brasileiras. No entanto esse desenvolvimento se deu de forma precária e desigual, conformando aspectos da colonização, das oligarquias (do coronelismo); constata-se a formação de uma nova burguesia e do novo pobre (o ex-escravo, o trabalhador fabril, o imigrante), no somatório, o acirramento da pobreza. O Estado nacional por sua vez forma-se dessa nova elite burguesa, erigida pelo capitalismo alicerçado pelo ideário liberal.

A Revolução de 1930 é caracterizada pela pressão internacional sobre as mudanças no modo de produção agroexportador para o início de um processo industrial, o que necessita de um Estado Nacional capaz de dar sustentabilidade para a implantação e consolidação do capitalismo no Brasil. Para Barbosa (1996), a inserção do Brasil no processo de industrialização, além de acirrar as desigualdades, constituiu uma relação entre classes e estado e esse Estado foi marcado pelo fluxo e refluxo de autoritarismo. A Revolução de 1930 não rompe com o poderio da elite agrária, mas a mantém e constrói uma relação sustentada pelo clientelismo e troca de favores. Quanto à classe trabalhadora, esta se imporá através de suas organizações, apontando suas necessidades e elevando a questão social a um patamar de reconhecimento pelo Estado.

O estado passa a intervir diretamente nas relações entre empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica no mercado de trabalho através de legislação social e trabalho específico, mas gerando a organização e prestação dos serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social. (IAMAMOTTO; CARVALHO, 2007,p.77).

O Estado consolidado no período denominado “Era Vargas”, baseado no capitalismo concorrencial, terá como características: o populismo – em que as demandas sociais são incorporadas por uma “política de massas” com predomínio de ações clientelistas, conformando a classe trabalhadora à subordinação do Estado - e a ditadura - na qual a subversão dos trabalhadores fora fortemente balizada pela repressão e cooptação das suas bases organizativas.

Somente na ‘segunda República’, que se inicia com a chamada Revolução de 30 e a ‘era Vargas’, começa a delinear-se um projeto de Estado nacional. Nesse período ocorreu uma forte centralização do Estado, que passou a intervir na economia e nas relações sociais de forma marcante, auxiliado por um processo de burocratização da administração apoiado no autoritarismo. Durante os quinze anos da ditadura de Getúlio Vargas (1930 a 1945), o

Estado brasileiro passou de uma estrutura de Estado federal-oligárquica, na qual os governadores gozavam de significativo poder e autonomia, para um modelo nacional-centralizado. Acentua-se então a urbanização e a industrialização. A organização sindical, fortemente controlada pelo Estado, torna-se base de **políticas de proteção social corporativas**, gerando o que temos chamado uma **'cidadania regulada'**, pois os direitos trabalhistas e sociais são reconhecidos apenas a uma parcela muito restrita dos trabalhadores formais. (FRANZESE, 2006, p.18, grifo nosso).

Tem-se, portanto, uma “cidadania regulada”, ou seja, o Sistema de proteção social que irá efetivar-se no Estado Novo, contemplará os trabalhadores formais. Nos termos de Wanderlei dos Santos:

[...] os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista uma certidão de nascimento. (KERBAUY apud SANTOS, 1979, p.79).

Transforma-se, assim, um direito das conquistas da classe trabalhadora em formas de regulamentação do mercado de trabalho, assim como se acirram as desigualdades sociais.

Baseado nesse contexto, o Brasil apresenta níveis de desigualdades e pobreza que se fundam na lógica contraditória da abundância de riqueza, da política de concentração de renda por pequenos grupos. Por outro lado, as políticas sociais baseadas no trinômio: seletivas, focalizadas e precarizadas, assumem o objetivo de manutenção das desigualdades e conformação dos sujeitos à ordem vigente das fases de constituição do modo de produção capitalista, sendo que o Estado torna-se o grande mediador das regulamentações desse modo de produção, de forma que seja capaz de gerenciar a sociedade em suas diversas fases de consolidação.

Assim, já na década de 1950, o capitalismo impõe sua nova fase através das crises cíclicas, que, na verdade, são recomposições de novas formas de lucros. No Brasil, essa década representa economicamente a mudança do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista; e este vai exigir uma nova forma de Estado. As mudanças no setor produtivo caracterizavam-se pelo padrão fordista, baseado na aliança do Estado com o capital privado e com o capital estrangeiro, sendo que as empresas multinacionais tinham como características principais “um comportamento monopolista”. O desenvolvimento ocasionado pelas mudanças do capitalismo monopolista gera simultaneamente riqueza e pobreza, sendo que:

O ideal de igualdade como princípio do desenvolvimento econômico esteve ausente do paradigma histórico brasileiro. “Imensos contingentes de

trabalhadores ficaram fora das relações de trabalho assalariadas, desprotegidos das leis trabalhistas, constituindo um imenso contingente do ‘exército reserva’ formado por famílias de trabalhadores pobres que integravam o chamado informal urbano e a economia agrícola de subsistência”. (IVO, 2008, p.2).

O cenário político brasileiro ganhará novo contexto a partir da metade de 1960, pois, diante das lutas dos trabalhadores e das pressões externas, o Estado retoma o caráter autoritário e militarista; quanto ao aspecto econômico, continua o processo de instauração do capitalismo monopolista. O Estado ditatorial, assim como em outra condição na sociedade capitalista, estará sob o jugo da classe dominante. Nos dizeres de Gramsci:

O Estado é sempre o ‘órgão próprio’ de um grupo social, o instrumento da ditadura de uma classe, entretanto esta dominação não se dá apenas pela repressão, pela coerção, mas existe um complexo de relações que através de mediações e compromisso entre os grupos dominantes e subordinados favorecem uma coesão entre os objetivos políticos e econômicos. (MACCIOCCHI apud GRAMSCI, 1980, p.152)

Algumas destas mediações são as políticas sociais, que, quando apropriadas pelo Estado, têm dupla função: de reprodução da força de trabalho e de conformação desta à ordem vigente de forma que as reivindicações da classe trabalhadora não se tornem obstáculo para o capitalismo.

Corroborando esse pensamento, José Paulo Netto (2011) enfatiza que o Estado foi capturado pela lógica do capitalismo monopolista, de modo que esse estado possibilite condições necessárias à acumulação e valorização do capital. Dentre essas condições o Estado é obrigado a assegurar ações que intervenham nas sequelas da exploração da força de trabalho (na questão social), na preservação e controle contínuo dos trabalhadores ocupados e dos que se encontram fora do mercado de trabalho através de um sistema de previdência, segurança social, que estejam condizentes à lógica dos projetos monopolistas.

Assim, no capitalismo monopolista,

É somente nestas condições que as sequelas da “questão social” tornam-se – mais exatamente: podem tornar-se – objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização viável do jogo das forças políticas) que a “questão social” se põe como alvo das políticas sociais. (NETTO, 2011, p.29).

No período da Ditadura foi visível o crescimento econômico do Brasil, mediante a política econômica implementada nesse período, e as estatísticas

apresentam uma diminuição da pobreza absoluta; entretanto sem que houvesse a diminuição das desigualdades sociais.

As políticas econômicas gestadas na década de 1970 chegam à maturidade nas décadas seguintes, mas com a re-funcionalização do Estado interventor para o Estado mínimo. No Brasil, contudo, em um contexto extemporâneo, esse Estado mínimo só efetiva-se a partir da década de 1990, pois, já no final da década de 1970, em um contexto de crise política e econômica, a ditadura começa a sucumbir frente aos movimentos sociais pela redemocratização do País. A questão social, contudo não isolada desses fenômenos, mas como parte constitutiva dos mesmos, apresenta-se nas suas mais variadas expressões.

Verifica-se que no período 1979-86 os indicadores de desigualdade permanecem aproximadamente constantes: índice de Gini igual a 0,59, índice de Theil igual a 0,52 e percentagem da renda apropriada pelos 10% mais ricos igual a 46%. De 1987 a 1989 todos os indicadores mostram um intenso crescimento da desigualdade, que parece estar associado à aceleração da inflação. Nos meses de setembro de 1985, 1986, 1987, 1988 e 1989 o crescimento do INPC foi, respectivamente, 10,1%, 1,2%, 7,2%, 26,9% e 36,3%. [...]. Pode-se distinguir dois efeitos da inflação acelerada sobre as medidas de desigualdade obtidas a partir dos dados das Pnad. Há um efeito real de aumento da desigualdade devido ao atraso sistemático no reajuste dos rendimentos de certos grupos de pessoas. Os salários, de maneira geral, tendem a perder valor real em comparação com juros e lucros, aumentando a desigualdade da distribuição da renda. Assalariados de setores com sindicatos mais fracos são especialmente prejudicados. (HOFFMANN, 1995, p.280-281).

O marco de enfrentamento da questão social vem através da instituição do Sistema de Proteção Social defendido pela Constituição Federal do ano de 1988. Para Vieira (1997), este é o terceiro período das políticas sociais no Brasil, mas considera esse período como o da “política social sem direitos”. Tal crítica sucede ao fato de que a década de 1980 representa para os países centrais a implantação da política neoliberal frente à reestruturação produtiva que determina a racionalidade do Estado mínimo, a naturalização da questão social e o chamamento para o dever moral ao enfrentamento da pobreza através da filantropia social e da solidariedade.

Vieira (1997) entende que os direitos elencados na Constituição Federal de 1988 sofrem ataques em nome da “modernização”, do “neoliberalismo tardio” que se programou definitivamente depois de 1995 com as políticas implementadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

Montão (2012) revela o trato dado à questão social através das atuais políticas de combate à pobreza, mais especificamente a política de transferência de

renda (precisamente a política de assistência social), que deixa de ser redistributiva e torna-se de caráter compensatório, ou seja, não supera os índices de desigualdades, e não existe um efetivo “combate à pobreza”; há, contudo, um rumo estratégico de política partidária e de conformação.

Particularmente, a política social perde seu papel “redistributivo” e *volta a uma função “compensatória”*. Conforme expôs Pierre Salama, o “coeficiente de Gini”, que mede a distribuição da riqueza e a desigualdade social, aplicado antes e depois da “redistribuição” por via de políticas sociais, mostra o pífio impacto dessa ação no Brasil. Enquanto na França o Gini antes é de 0,42 e depois é de 0,31 (tendo a política social relativo impacto na desigualdade ao alterar 14 pontos percentuais), no Brasil antes é de 0,56 e depois é de 0,52 (alterando apenas 4 centésimos). (MONTÃO, 2012, p. 286).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil tem um percentual de 0,744. Contudo os próprios analistas do PNUD afirmam que o bem-estar deve estar além do nível de renda, na sua completude como acesso a moradia, acesso aos serviços de proteção, educação, saúde e emprego.

Conclui-se que o enfrentamento da questão social na sociedade capitalista contemporânea é mascarado pelas políticas neoliberais impostas pelos organismos internacionais, como o FMI, e são ações que mantêm as desigualdades em nível “suportável”. Essa reflexão tem base nos debates de Robert Castel (2001) sobre “As armadilhas da exclusão social” quando o autor aponta que o termo exclusão social oculta (e) traduz o estado atual da questão social, pois para o autor falar em exclusão social nos leva a concebê-la fora de um processo ocultando as particularidades. Um olhar aguçado sobre a concepção e intervenção das situações de “exclusão social” que Castel aponta, chamando atenção para o cuidado do termo “exclusão social”, indica-nos que:

a) o discurso da exclusão rotula o imperativamente o significado da ausência, da falta, sem permitir uma análise dos elementos constitutivos das situações de exclusão. Em que consiste e de onde ela provém.

b) ao autonomizar a exclusão, esta não é apreendida e estudada dentro de um processo, por exemplo, no processo das relações capita x trabalho, desta forma busca-se averiguar o “estado de despossuir” e isto irá constituir ações fragmentadas, descontinuas, ou seja, políticas focalizadas.

A década de 1990 é marcada pela política neoliberal no Brasil, iniciando com o Governo Collor de Mello, também considerada como a “década perdida” -

assim como os anos de 1980 -, com ressalvas de propostas de reforma do estado. É a década em que o Estado institucionaliza o terceiro setor como responsável pelo enfrentamento da questão social; ao Estado cabe a organização e o controle de “parcerias” entre as instituições que compunham esse terceiro setor, de forma que elas pudessem efetuar suas intervenções.

A situação de desigualdade e pobreza no Brasil no início da década dos anos 90 apresentava os seguintes contornos: a renda média dos 10% mais ricos é quase 30 vezes maior que a renda média dos 40% mais pobres. O crescimento da economia brasileira não beneficiou equitativamente a todos os segmentos sociais, ao contrário, elevou a desigualdade, porquanto a faixa apropriada aos 50% mais pobres declinou seis pontos, não obstante a faixa apropriada aos 20% mais ricos aumentasse onze pontos. O paradoxo deste período da história brasileira é que em 1998 teve lugar a promulgação da nova Constituição Federal, uma carta magna que contém um conjunto de conquistas sociais inspiradas no modelo do Estado de Bem-Estar Social europeu, que **se choca com o giro neoliberal**. (PONTES, 2005, p.4-5, grifo do autor).

É nesse sentido que Vieira (1997) entende que o período das políticas sociais no pós-Constituição de 1988 se configurou como o das “políticas sociais sem direitos”. Completou-se uma década na qual serviu no final da década de 1990 o início de um novo século, que representa a reestruturação do capital que concretizou sua mundialização, e, através das políticas neoliberais, capitaneou todas as relações sociais, promoveu a desregulamentação e liberalização econômica apoiado no Estado. Significativamente representou transformações a nível objetivo e subjetivo na relação capital x trabalho: desemprego estrutural, precarização e flexibilização das relações de trabalho, redução do trabalho protegido.

Para Iamamoto este período trata-se do domínio do capital fetiche que:

[...] conduz à banalização do humano, à descartabilidade e indiferença perante o outro – o que se encontra na raiz das **novas configurações da questão social na era das finanças**. Nessa perspectiva, a questão social é mais do que as expressões de pobreza, miséria e “exclusão”. Condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação, a invisibilidade do trabalho social e dos sujeitos que o realizam na era do capital fetiche[...]. (IAMAMOTO, 2007, p. 73, grifo nosso).

A transição do Governo FHC para o Governo Lula, em 2002, não significará mudanças nas funções do Estado em relação à questão social, mas sim a perpetuação das medidas políticas adotadas pelo governo anterior.

Pinheiro (2006) analisa transição de governo como uma “cena decepcionante”. Ora, o governo do PT, diz o autor, abraçou a política neoliberal aos poucos, envolvendo a classe trabalhadora, suavizando os discursos classistas até

subordiná-los aos interesses do capital; substituiu aos poucos a organização de base pelos aparelhos meritocráticos, que tinham como uma das funções elaborar propostas de políticas públicas compensatórias para os setores populares, “propostas de políticas econômicas de crescimento com estabilidade, medidas para aumentar a competitividade da economia brasileira, medidas e modelos para garantir o controle cidadão das contas públicas” (PINHEIRO, 2006, p.158). Para o enfrentamento das expressões da questão social, como a pobreza, o governo adotou as orientações das organizações internacionais como o Banco Mundial de “combate a pobreza”.

Corroboramos com o pensamento de Pontes (2007) quando ele entende que se cria um mito de que a pobreza será eliminada através das políticas de combate a pobreza, como os programas de transferência de renda; é o que se apresenta para a política de assistência social na contemporaneidade. Existe uma separação entre a pobreza e a desigualdade e, principalmente, a naturalização da questão social quando não se questiona a sua natureza, os seus fundamentos.

Ao assumir o governo em 1995, o Governo Fernando Henrique Cardoso encontrou uma conjuntura de crescente pobreza e instabilidade econômica, de forma que a postura adotada sob o discurso da “preocupação social” foi adotar um conjunto de políticas que promovesse a estabilidade econômica através da reforma do Estado. Estas reformas requeriam uma reestruturação administrativa, reorganização dos serviços sociais, reforma da previdência social. O Governo FHC elaborou o Plano de Governo denominado “Uma Estratégia de Desenvolvimento Social”, que tinha três eixos básicos: os serviços básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza.

No final do mandato do Governo FHC, os programas de transferência de renda de “combate a pobreza” pulverizados em vários ministérios foram reunidos no que o governo denominou de “Rede de Proteção Social”. A maioria dos programas originários no Governo FHC, tais como o Programa Bolsa Família, serão retomados no Governo Lula no ano de 2002. Quanto à concepção dessas políticas, corroboramos com o pensamento de Reinaldo Pontes, que diz:

A grossa maioria das chamadas políticas de combate a pobreza a mantiveram, e perversamente a reproduziram, a ideia de “falsa inclusão” (devido a insuficiência dos recursos aplicados) ou devido ao formato seletivo, humilhante e negador da cidadania desse imenso contingente de

pobres.[...]. Não podemos deixar de considerar, sob pena de se incorrer em grave desvio analítico, que o sério e comprometido ataque à pobreza passa necessariamente por alterar as bases do modelo de desenvolvimento econômico e social, e com o superlativo grau de nossa desigualdade de riqueza e renda mantidos, não estaremos, senão reproduzindo a mesma pobreza estrutural, inercialmente. (PONTES, 2005, p.3).

Após essas reflexões, é importante contextualizar a questão social no Estado do Maranhão, situando o campo empírico deste estudo à Vila Janaina, no Município de São Luís.

A pobreza no Estado do Maranhão evidencia a mais profunda desigualdade social e disparidade regional econômica e social do Brasil. Este é um dos Estados mais pobres da região nordeste, embora apresente significativo potencial econômico no que se refere a riquezas naturais (terras férteis, vasto litoral, riquezas minerais e hídricas). A explicação de tamanha desigualdade e pobreza se configura na formação socioeconômica e política do Estado do Maranhão.

Articulado a organização econômica peculiar do Estado, destaca-se também uma forma peculiar de organização política caracterizada, segundo Reis (1993), por um processo de oligarquização da política, e, segundo Caldeira (1978), por longos mandonismos políticos, capazes de imprimir estabilidade ou mesmo estagnação política, econômica e cultural ao Estado. Ironicamente, essa estabilização no Maranhão se sustenta por um discurso ideológico modernizador. Na reprodução dessa organização os referidos autores ressaltam as formas peculiares de relação entre o poder central e a sociedade civil, as divisões internas intra-regionais e a formação de oligarquias locais que favorecem a dominação política em áreas de influência mediante a construção de pactos e alianças com os grupos detentores do poder. (SOUZA et al, 2011, p.3).

Uma das principais características da questão social no Maranhão é a expulsão do trabalhador do campo pela violência e a expansão das grandes agroindústrias instaladas no interior do estado. Esses fatores impulsionam a migração para os centros urbanos, os quais não têm estrutura de mercado de trabalho, moradia para absorver a população migrante, assim como é precário o sistema de seguridade social, principalmente saúde e assistência social.

As estatísticas oficiais revelam que, entre as décadas de 1960 e 1990, a população do estado vivia predominantemente no meio rural, situação que foi se modificando a partir do ano 2000, quando a concentração urbana atingiu 59,5%. Atualmente, em números percentuais a referida concentração atinge a marca de 63,1% (Censo 2010). (SOUZA et al, 2011,p.5-6).

Tem-se neste contexto uma variedade de expressões da questão social: trabalho informal e precário, trabalho escravo, desemprego, aumento da criminalização, acesso ao tráfico e uso de drogas.

A capital do Maranhão, São Luís, absorve a maioria dos migrantes. Apesar dos aspectos estruturais que apresenta na sua conformação - a maioria dos bairros periféricos tem precárias condições de infraestrutura (saneamento básico, pavimentação, estruturas de moradias precárias) -, a cidade tem apresentado um “bom” índice de desenvolvimento humano, segundo o PNUD.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) São Luís é 0,768, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,813, seguida de Educação, com índice de 0,752, e de Renda, com índice de 0,741. A renda per capita média de São Luís cresceu 116,73% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 371,59, em 1991, para R\$ 502,14, em 2000, e para R\$ 805,36, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 4,16%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,40%, entre 1991 e 2000, e 4,84%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 40,50%, em 1991, para 34,90%, em 2000, e para 13,81%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,61, em 1991, para 0,65, em 2000, e para 0,61, em 2010. (PNUD, 2010, p. 2-11).

Contudo, precisa-se questionar: que qualidade de vida se apresenta para os milhares de migrantes que saem da zona rural do Maranhão e vem habitar em São Luís; que tipo de moradia irão habitar; se as escolas e postos de saúde do bairro onde viverão têm capacidade para absorver seus filhos; que tipo de trabalho irão exercer; se seus salários ou renda são suficiente para a manutenção dessa família. Nota-se que existe um abismo entre os tipos de serviços fornecidos à classe média, à classe alta e os destinados aos pobres, principalmente considerando que estes últimos são maioria.

Uma grande parte da Cidade de São Luís é formada por expressivo conglomerado de bairros que surgiram do processo de ocupações ilegais. Os moradores são, na sua maioria, pessoas vindas dos interiores do estado (expulsas pela violência no campo, pela falta de condições de estudos e de oportunidades de trabalho), ou mesmo da própria capital no momento de expansão viária. Esses bairros sofrem com a precariedade dos serviços sociais básicos (transporte, saneamento básico, serviços de saúde e educação, asfaltamento, etc.) e convivem com as mais agudas expressões da questão social, que hoje são denominadas também de vulnerabilidades sociais ou situações de risco.

A Vila Janaina, que é o campo empírico deste estudo, revela-nos claramente essa questão; ela está situada na área da Cidade Operária e surgiu na

década de 1980 de um movimento de ocupação ilegal de uma área que estava destinada à construção de conjuntos habitacionais pela Caixa Econômica. Atualmente tem uma população de mais de 16.000 famílias, segundo o Censo demográfico do IBGE de 2010.

A Vila Janaina surgiu do processo de migração decorrente da expulsão de famílias do campo e até mesmo de famílias da própria Cidade, empurradas para o interior da Ilha pelos projetos de modernização, ampliação de avenidas, aterros e instalação de empreendimentos.

Os projetos de modernização de que tratamos se referem aos projetos implantados na década de 60 (Projeto Grande Carajás), que representaram a exploração dos recursos naturais através da implantação de grandes indústrias de exploração de minérios, assim como a venda de grandes porções de terras para o latifúndio, destituindo a posse de terra das comunidades tradicionais e de pequenos agricultores.

[...] Essa dinâmica fez com que a população da ilha do Maranhão, que contava com “apenas” 50 mil habitantes no ano de 1940, apresentasse uma explosão demográfica de 243,5% em 1970 (passou para 124 mil habitantes). Em 1980, a população da ilha do Maranhão correspondia a 498 mil habitantes, sendo que só o município de São Luís contava com 449 mil. Em 1996, a população da ilha já contava com 941 mil habitantes, sendo que 781 mil concentravam-se na capital do Estado. De acordo com os resultados do Censo Demográfico do IBGE realizado em 2000, a população da ilha era de aproximadamente 1.068 mil habitantes e, destes, 866 mil residiam em São Luís. [...] (DIAS, 2005 apud MASULLO et al, 2010, p. 32).

A questão social oriunda do movimento do capital versus trabalho nos leva a determinar que os bairros periféricos, as ocupações ilegais, são, portanto, a expressão da questão social. Porém, trata-se de uma “exclusão” do ponto de vista social e político, pois para lógica do capital todos estão incluídos de alguma forma economicamente.

O discurso da exclusão revela o sintoma grave de uma mudança social que vem se transformando, rapidamente, uma imensa maioria em seres humanos descartáveis e uma parte de uma *sociedade paralela*, que é *includente* do ponto de vista econômico e *excludente* do ponto de vista econômico e excludente do ponto de vista social, moral e até político. Ou seja, estão todos inseridos de algum modo, decente ou não, legal ou não, no circuito produtivo das atividades econômicas. A questão da desigualdade social, portanto, permanece na base da sociedade que se duplica em abrigar outra sociedade, ‘que é uma *sub-humanidade* incorporada através do trabalho precário, do trambique, do pequeno comércio, no setor de serviços mal pagos, ou até mesmo escusos. (RAICHELIS, 2006, p 16 apud MARTINS, 1997, p.35-36)

A categoria exclusão social, atualmente muito utilizada no contexto das políticas sociais, precisa ser analisada criticamente, de modo a não a tomarmos no contexto ideológico que naturaliza e escamoteia a raiz da questão social. José de Souza Martins se apropria desta categoria pondo-a no contexto histórico e dialético, afirmando que os termos “exclusão” e “excluídos” são categorias de orientação conservadora, pois estas não adentram as contradições, mas tendem a diluir a identidade dos trabalhadores enquanto sujeitos de mudança social, capturando-os como consumidores (consumidores marginais) e como personagens incluídos e cúmplices em formas de protesto social que estão muito distante da transformação social e da superação das contradições.

Os pobres, do mesmo modo que as elites e a classe média, descobriram que na sociedade contemporânea o consumo ostensivo é um meio de afirmação social e de definição de identidade. [...] O ‘excluído’ é duplamente capturado, também porque no seu imaginário includente e cúmplice decorrem formas de protesto social, quando há, que se pautam pela demanda de realização dos valores e possibilidades reprodutivos da sociedade que marginaliza e o marginaliza. A forma de protesto é reveladora dessa ânsia conservadora de inclusão e não de um afã de transformação social e de superação das contradições responsáveis pela marginalização: as passeatas, as demonstrações, as invasões, os quebra-quebras, os linchamentos [...]. (MARTINS, 2002, p.37-38).

A sociedade do consumo dificulta a formação de uma consciência política dos sujeitos sociais de viver o espaço público e traz para as nossas mentes a preocupação baseada unicamente no “ter” e não no “ser”, o que repercute na desconstrução dos valores sociais, culturais e éticos essenciais para o desenvolvimento do ser político e social.

2.2 Os Movimentos sociais populares e o Estado na constituição da Política de Assistência Social

A história de todas as sociedades até agora tem sido a história das lutas de classes. “Homens livres e escravos, patrícios e plebeus, barão e servo, [...] opressores e oprimidos estiveram em contraposição, uns aos outros e envolvidos em lutas ininterruptas, ora disfarçada, ora aberta [...]” (MARX, 2008, p.8). A luta de classe, na concepção de Marx, é a mola propulsora da constituição da sociedade, através das relações que se estabelecem em cada momento histórico.

Behring e Boschetti (2011), ao analisarem a constituição histórica das políticas sociais no Brasil, dizem que estas precisam ser apreendidas em um

movimento histórico e dialético da sociedade, no qual se configuram a concretização das reivindicações dos movimentos sociais populares e as respostas do Estado, alicerçadas nos interesses da classe dominante.

Inegavelmente as políticas sociais são estratégias utilizadas pelo estado para manter as classes subalternas conformadas com as suas condições de vida desmobilizadas e sem consciência de classe necessária para desenvolvimento de um projeto político que pudesse sustentar reivindicações no plano societário. Mas também espaços de constituição das políticas sociais e estabelecimento de prioridades políticas condizentes com as reais necessidades da população e melhoria das condições e vida. (ALVES, 2009, p.43).

As políticas sociais no Brasil apresentam particularidades expressas na formação social do país. E o Estado é o maior responsável pela sua estruturação e pela sua conformidade de acordo com os processos históricos e movimentos de lutas que serão empreendidas pelos movimentos sociais populares.

A pobreza no Brasil, que é emergente desde o período colonial, já provocava surtos de reivindicações e mobilização contra as condições de exploração do povo brasileiro, através dos movimentos populares. Para Imamoto e Carvalho (2007, p.102) “a pauperização acentuada determina um ambiente fértil à emergência de utopias, de inconformismo”. Neste sentido, o cotidiano da classe trabalhadora torna-se envolvido pela luta contra a exploração do capital e pela garantia de condições dignas de sobrevivência. Esta luta se dará através da organização dos trabalhadores em ações coletivas.

Imamoto e Carvalho (2007) colocam que a questão social tem duas faces inseparáveis: uma representada pela forma objetiva da classe trabalhadora frente às mudanças no modo de produção e de sua apropriação do trabalho excedente, pelas formas que a classe trabalhadora se organiza e luta pela defesa de seus interesses de classe e na satisfação de suas necessidades. A segunda face é a forma pela qual a questão social é apreendida e interpretada pela classe dominante e as formas que o Estado empreende no seu enfrentamento.

Assim, continua Imamoto e Carvalho:

[...] os diversos serviços sociais previstos em políticas sociais específicas são a expressão de conquista da classe trabalhadora em sua luta por melhores condições de trabalho em sua luta por melhores condições de vida que são consubstanciados e ratificados através da legislação social e trabalho [...]. (IAMAMOTTO; CARVALHO, 2007, p. 92-93).

Mas, por outro lado, quando estas políticas são mediatizadas e geridas pela classe capitalista, através do Estado, elas passam a se constituir instrumentos políticos de poder, de forma que mantêm os trabalhadores em condições de força-de-trabalho produtivo, evitando alterações no valor dos salários e as insubordinações que possam ameaçar a ordem vigente. Por isso a classe dominante sempre tratou os movimentos sociais como “disfunção social”, anormalidades, contraventores, que necessitariam ser “tratados”, reprimidos; mas sem negar totalmente a existência desta classe trabalhadora por depender terminante dela. Desta forma busca cooptá-la e conformá-la à lógica de dominação através de formas ideológicas presentes nas relações sociais. Diz Iamamoto e Carvalho (2007, p. 67), “[...] a reprodução das relações sociais é reprodução de dominação [...] é um processo eminentemente político [...]”.

As organizações dos trabalhadores tornam-se evidentes a partir da década de 1920, incentivadas principalmente pelos trabalhadores imigrantes, que, nesse período, constituíam a parcela majoritária dos trabalhadores nas indústrias, além dos ex-escravos. Antes, porém, da entrada do capitalismo no Brasil já existiam movimentos sociais populares que lutavam pela melhoria das condições de vida e libertação, e o trato do Estado para essas questões era a força e a violência, sendo que essa forma de enfrentamento vai perpetuar-se até os dias atuais.

O Estado, entretanto, é pressionado a incorporar algumas reivindicações dos trabalhadores; e assim o faz, também, por perceber a necessidade de garantir a reprodução do capital e garantir sua legitimidade perante a sociedade.

As mudanças políticas e econômicas adotadas no pós 1930 no Brasil impulsionam a classe trabalhadora a requerer diante do Estado melhores condições de vida. A classe operária, mais amadurecida e organizada, irá pontuar uma agenda de reivindicações que desenharam as primeiras leis sociais, as trabalhistas.

A Revolução de 1930 no Brasil permitiu a constituição das relações sociais capitalistas, o que impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileira. Instaura-se a “Ditadura Vargas”, que propõe uma modernização baseada em ordem conservadora, colocando à parte a questão social, enfrentando-a ainda como “caso de polícia”. Desta forma, o enfrentamento da pobreza e demais expressões da questão social até o início do século XX continuavam sendo negadas pelo Estado, sendo destinadas à pobreza as ações caritativas e obras filantrópicas.

As políticas sociais empreendidas por Getúlio Vargas consagraram-no como o “pai dos pobres”, suplantando as lutas da classe trabalhadora, que constituíram as políticas sociais como direito social.

As políticas sociais implantadas nesse governo não representaram a formação do Estado de Bem-Estar Social aos modos dos países centrais onde se constituiu um sistema de proteção social universalizante. Para alguns estudiosos, esse tipo de política social não chegou a ser implantando no Brasil, pensamento com o qual concordamos devido aos seguintes pontos: as políticas sociais instauradas no Estado Novo pautaram-se no patrimonialismo, setorializando suas ações e serviços a uma determinada categoria de trabalhadores, mantendo à margem outras categorias e aquelas sem trabalho.

Sobre o Estado de Bem-Estar Social ao estilo europeu, explica Pereira:

[...] foram três os pilares do Estado de Bem-Estar Social e das políticas sociais correspondentes, no seu período de ouro, 1945 e 1975:1. o pleno emprego (masculino), respaldado na propriedade econômica de pós-guerra, na doutrina keynesiana e no esquema beveridgiano de seguridade social;2. a universalização dos serviços sociais, visando atingir a todos indistintamente, de forma incondicional; e3. a assistência social como forma de proteção, cuja principal função seria a de impedir que segmentos socialmente vulneráveis resvassem para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade. (PEREIRA, 2000, p.55).

Nos países pobres, entretanto, tais pilares não se consolidam. Segundo Faleiros:

Nos países pobres periféricos não existe o Welfare State nem um pleno keynesianismo em política. Devido à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal, decorrentes do fato da residência no país ou da cidadania. São políticas ‘categoriais’, isto é, que têm como alvo certas categorias específicas da população, como trabalhadores (seguros), crianças (alimentos, vacina) desnutridas (distribuição de leite), certos tipos de doentes (hansenianos, por exemplo), através de programas criados a cada gestão governamental, segundo critérios clientelísticos e burocráticos. Na América Latina, há grande diversidade na implantação de políticas sociais, de acordo com cada país [...]. (FALEIROS, 1991, p. 28).

O que temos no Brasil, da era Vargas - na década de 1930 - até a ditadura militar instaurada em meados da década de 1960, são políticas sociais caracteristicamente paternalistas e assistencialistas, pondo em prática a divisão dos pobres entre os que tinham trabalho e os sem trabalho. Contudo, foram esses os primeiros esboços do sistema de proteção social do país.

Beringh e Boschetti (2011) consideram que o Governo Vargas soube transformar a luta de classes em colaboração de classes, implantando um sistema

legal em que conseguiu o consentimento dos trabalhadores e a cooptação de suas organizações.

Assimprocessando, não só debilitam o componente autônomo e, portanto, o caráter de classes das lutas operárias, esvaziando-as, como também reorientam a seu favor o conteúdo e os ganhos da mesma. Passam a utilizar tais conquistas como meio de interferir e de mobilizar controladamente os movimentos sociais absorvendo-as dentro das vias institucionais. (IAMAMOTTO; CARVALHO, 2007, p.93).

Verifica-se total cerceamento das lutas populares nesse período, por motivo das privações de liberdade expressiva, no entanto as mobilizações e organizações não deixaram de existir. Fazendo referência a Marx (2002), a história de toda sociedade é baseada na luta de classes, entre elas está o Estado como produto e manifestação do fato de que as contradições de classes são inconciliáveis.

Desta forma, reafirmamos o pensamento de Gramsci sobre o Estado e as mediações que ele utiliza para manter as relações entre dominados e dominante, sendo que uma dessas mediações é a política social. O Estado ideologicamente apresenta-se para as classes dominadas como uma instituição acima das classes, no entanto ele é a esfera de domínio da classe burguesa.

Para Gramsci (2000b, p.331) 'o Estado é um conjunto complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue o consenso ativo dos governados'. Assim, conforme Gramsci torna-se fundamental o conjunto de mediações que conformam e esclarecem esse domínio e o consentimento, **pois a capacidade de dirigir e organizar o consentimento dos subalternos é um elemento fundamental para o fortalecimento da dominação de classe.** A esfera da sociedade civil é a esfera das mediações do exercício da dominação de classe pelo exercício do convencimento. (MONTANO e DURUGUETTO, 2011, p. 45, grifo do autor).

O Estado será, portanto, uma instituição contraditória, uma vez que, ao mesmo tempo em que serve à classe dominante, ele usará o mecanismo de consenso para legitimar-se perante a sociedade, buscando atender as demandas da classe dominada; um desses mecanismos são as políticas sociais, que, mesmo sendo elas produto das lutas dos movimentos sociais, acabam sendo apropriadas pelo Estado como instrumento de manipulação das massas populares.

Os movimentos sociais populares fazem parte da sociedade civil, assim como outras instituições, a exemplo de: associações, sindicatos, atividades culturais, sistema educacional, igrejas, partidos políticos. Assim, podemos compreender de forma dialética que as políticas sociais não derivam do binômio concessão-conquista, como bem afirma Pastorini (1997), mas são oriundas do processo de

lutas de classe, de forma que se constituem um complexo o qual a autora sintetiza como *demanda-luta-negociação-outorgamento*²

Iamamoto e Carvalho (2007) apontam que, nos períodos os quais antecedem a industrialização no Brasil e a formação da classe operária, o Estado e a elite republicana foram incapazes de propor e implementar políticas sociais que atendessem as reivindicações dos movimentos sociais populares, e a forma de enfrentamento das manifestações desses movimentos foi a violência e a caridade. É necessário enfatizar que a repressão e a violência contra os movimentos sociais populares constituíram-se a forma histórica que o Estado encontrou para lidar com eles. Observamos também que a instituição das políticas sociais no pós 1930 promoveu duas formas de atendimento às necessidades da classe trabalhadora: a política social de “cidadania regulada” e o assistencialismo.

A Igreja também tem papel importante no surgimento das ações de atendimento à classe subalterna, através dos hospitais (as Santas Casas de Misericórdia) e de instituições de acolhimento à população de rua (principalmente crianças). E precisamos enfatizar ainda a organização da classe operária, como, por exemplo, a Juventude Operária Católica - que disciplinava principalmente as mulheres para o cumprimento de seu papel na sociedade – e os Centros Operários. Convém ressaltar que essas ações buscavam o ajustamento da classe trabalhadora aos aspectos morais da Igreja e ao disciplinamento à nova ordem do capital. Segundo Iamamoto e Carvalho (2007), a sociedade laica apreendia os problemas sociais sob prisma da moral, a ordem capitalista como um fato natural e as situações de luta de classes percebidas como problemas de desajustes, desvios.

No que se refere aos primeiros atos de institucionalização da assistência social, datam do ano de 1934, quando a Constituição define como responsabilidade do Estado assegurar o amparo aos desvalidos, a maternidade e a infância:

Art. 138. Incumbe á União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

- a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;**
- b) estimular a educação eugênica;

²[...] este complexo tem como ponto de partida as necessidades dos sujeitos, partes das quais transformam-se em demandas que são reivindicadas perante os organismos e instâncias competentes, valendo-se das mobilizações e pressão dos setores interessados, constituindo, dessa forma, verdadeiras lutas entre diferentes classes sociais e setores de classe pugna e confrontados na defesa de interesses diversos e até antagônicos. Esse processo, perpassando pelas lutas de classes, leva a uma instância de negociação, momento no qual cada uma das partes envolvidas obtém ganhos e perdas. (PASTORINI, p.98, 1997).

- c) amparar a maternidade e a infância;**
- d) socorrer as famílias de prole numerosa;**
- e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;**
- f) adoptar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbilidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
- g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. (BRASIL, 1934, grifos nosso).

As supracitadas ações deveriam ser instituídas pelo Serviço Social através do Conselho Nacional de Serviço Social, mas na prática foram efetivadas a partir da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que se tornou a primeira instituição nacional de assistência social, regulamentada pelo Decreto Lei nº 4.830 de 15 de outubro de 1942. A LBA surgiu com o objetivo de suprir as necessidades das famílias dos soldados convocados para a Guerra; posteriormente passou a atuar com outros segmentos dos setores populares.

A LBA evoluiu no que se refere à institucionalização da assistência social no Brasil; mas, em aspectos de concepção e apreensão da questão social, manteve a legalidade da manutenção das desigualdades sociais.

A assistência social passa ser utilizada como forma de administrar a pobreza, na busca de evitar o aprofundamento da questão social e ampliar as bases de legitimação do governo, na medida em que procurar incorporar reivindicações e necessidades imediatas de sobrevivência, direcionando-se para os setores populares mais marginalizados, individualizando-os, buscando como isso esvaziar e imobilizar a organização e a resistência desses grupos enquanto classe. (SILVA, 2006, p.47).

A assistência social, tal qual as demais políticas sociais no Brasil, sempre foi posta em última prioridade, tendo primazia a política econômica. Uma segunda característica é que a assistência social esteve subordinada a outras políticas, de forma que esta promovesse o “ajustamento e o disciplinamento dos setores populares”, (principalmente os movimentos sociais populares), voltando sua atuação conforme os processos do modo de produção capitalista aprofundavam as expressões da questão social, assim como se acirravam as manifestações dos movimentos sociais.

A conjuntura que segue, do ano de 1950 até a instauração da ditadura militar no Brasil, é um período de transições políticas e econômicas que levam a população ao pauperismo, o que propicia a organização da classe trabalhadora em várias frentes pela luta em favor da reforma de bases. Surgiram os movimentos

como: sindicatos, ação popular, movimento eclesiais de base, ligas camponesas, associação de bairros, entre outros.

A ditadura é período marcado pela tortura e violência contra os movimentos sociais populares. A conjuntura exprimiou ainda a consolidação do capitalismo monopolista, considerado ainda um retorno ao “desenvolvimento”, através do “milagre econômico”, sendo que essa expansão se daria através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I, II e III. As políticas sociais são ampliadas através da ideologia da “integração social”, assim a assistência social expande-se a nível nacional através das Secretarias de Bem-estar-social sob o comando do Ministério da Previdência e Assistência Social.

O início da década de 1980 é um período de profunda recessão, o que se caracteriza é uma reestruturação produtiva a nível mundial e rearranjos nas relações de trabalho. No Brasil as manifestações dos movimentos sociais populares levam ao fim da Ditadura Militar e à redemocratização do Brasil.

A Constituição Federal promulgada no ano de 1988 preconiza um novo Sistema de Proteção Social, a Seguridade Social, baseado no tripé: Saúde, Assistência Social e Previdência Social.

A Constituição Federal determina no artigo 203 que a Assistência Social é política que será prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição. Após a Constituição de 1988, a Política de Assistência somente será regulamentada em 1993 através da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742 atualizada no ano de 2011 pela Lei 12.435). Até então, as ações dessa política eram implementadas pela LBA, mantendo-se longe da garantia de direito, respaldando as práticas clientelistas e de cooptação das organizações populares, uma vez que suas práticas baseavam-se em articulação com as entidades comunitárias através dos seus representantes.

Sposati (2006) constrói a trajetória da Política de Assistência no antes e no pós 1993, apontando avanços e retrocessos no processo de implantação. A autora relata que em 1985 o I Plano Nacional de Desenvolvimento reconhece a Assistência social como política pública e o usuário como sujeito de direitos; ele também dá ênfase à participação popular e critica as práticas caritativas e assistencialistas enquanto retrocesso ou mesmo manutenção dessas características no Governo José Sarney, que mantém a primeira dama na Coordenação da Política, e a disseminação das práticas paternalistas.

Sposati (2006) demonstra ainda que, durante um período de quase dez anos de luta para aprovação da Lei Orgânica de Assistência social, os movimentos sociais populares se fizeram presente através das ações de mobilização e discussões para a construção da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Saúde, dentre as quais destacamos:

- A Pesquisa participativa sob o tema: “LBA - Identidade e efetividade das ações de enfrentamento da pobreza brasileira” (1987), destacando a participação de líderes comunitários, técnicos e usuários nos debates sobre a assistência como direito social e política pública;
- A construção do primeiro documento que propõe o sistema único gestor da assistência social em 1990, desenhado pelos trabalhadores da LBA, em conjunto com as experiências do Sistema Único de Saúde (SUS) e contou também com a articulação dos movimentos dos direitos da pessoa idosa, da pessoa com deficiência e da criança e do adolescente.

No entanto, o primeiro projeto de lei foi vetado pelo Presidente Fernando Collor de Mello, alegando que a proposta não estava voltada para uma assistência social responsável (Sposati, 2003); foi aprovado somente em 1993, no Governo Itamar Franco, após o impeachment de Collor, derivado dos escândalos de corrupção, principalmente do escândalo da LBA³.

O Governo Fernando Henrique, eleito em 1994, longe de apresentar a efetivação dos direitos e consolidação das práticas democráticas instauradas no pós-processo de redemocratização, consagrou e consolidou as práticas neoliberais, principalmente no que se refere ao desmonte e desmobilização dos movimentos sociais e à deposição das responsabilidades sociais do Estado.

Através da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, sendo a LBA extinta. A assistência social se efetivará de maneira pulverizada através do terceiro eixo do Plano “Uma Estratégia para o Desenvolvimento Social”, sendo que as ações desse eixo serão

³O maior escândalo envolvendo Rosane Collor foi o da emissão de dinheiro através da LBA para uma fundação inexistente, pró-carente, situada em sua cidade natal. A fundação fantasma tinha como endereço a casa da mãe de Rosane. Estima-se que cerca de US\$ 16 milhões tenham sido desviados pelo grupo criminoso gerido pela ex-presidente da LBA. Rosane Collor foi também acusada de receber cheques – originários de empresas que foram beneficiadas pelas licitações da LBA – do esquema de PC Farias – esquema de corrupção de tráfico de influências orquestrado pelo tesoureiro de campanha e amigo do ex-presidente Collor, Paulo César Farias. (CEPCORRUPÇÃO)

executadas através do Programa Comunidade Solidária, mantendo o caráter conservador e clientelista das ações assistenciais.

“O Programa Comunidade Solidária foi uma opção de sentido contrário às expectativas do novo patamar de direito, assim como exemplo de estratégia de redução de direitos sociais e de refilantropização ensejada pela reforma do Estado”. (LOPES, 2008, p.78)

A prática da benemerência e do paternalismo desenvolvida pelo Estado aponta claramente a face dual do Estado Ampliado de Gramsci, que utiliza os aparelhos institucionais para manutenção da sua legitimidade e também de subalternização. No que tange aos conflitos de classe e conformação da classe subalterna, os programas e ações, mesmo que referenciados como conquista dos movimentos sociais populares, serão impregnados dos ideários da classe dominante.

Após a efetivação LOAS em 1993, existiram ainda dois programas que, nos dizeres de Sposati, negligenciaram os princípios e diretrizes dessa Lei e acunharam para longe a perspectiva de uma política de direitos, negligenciando a participação dos movimentos populares e individualizando a condição de pobreza. Trata-se do Programa Alvorada e do Programa Comunidade Ativa.

Esses programas, segundo Germano:

[...] revelam a existência de uma segmentação da política social, à medida que, ao lado de uma política para os pobres (em geral uma pobre política), existe outra para os ricos e privilegiados (subsidiada freqüentemente com recursos públicos), tendo como resultado a exclusão e a estigmatização das populações pobres, o desmonte do sistema de proteção social, a privatização como redução de carga de trabalho do Governo, a negação da cidadania. (GERMANO, 1998, p. 476).

De fato a negação da cidadania perpassa pela reprodução da pobreza e pelas ações do poder público, que encontra nessas políticas formas de perpetuá-las e ao mesmo tempo reproduzir no consciente dos pobres que cabe a eles a superação do estado de pobreza. Veremos, no tópico a seguir, que neste percurso de construção da política de assistência social como política de proteção social se traz a hereditariedade de política para os pobres, na qual se perpetua o clientelismo que garante a legitimidade da classe dominante no controle do poder público. Isso implica também refletir como a política de assistência social é capturada pela lógica capitalista, e aqui apropriamo-nos do pensamento de Ivanete Boschetti (2016) quando nos alerta para o superdimensionamento da política de assistência no

contexto da seguridade social no Brasil, encobrindo-a com o “véu da pseudoconcreticidade do real”. Onde se propõe a Assistência ir para além das suas bases de mediação e interlocução com as demais políticas sociais, colocando-a sob o mito do enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais.

2.3 Do Programa Comunidade Solidária ao Centro de Referência de Assistência Social: a luta dos movimentos sociais populares para a garantia da efetivação da Política de Assistência Social

Sem sombras, ou dúvida, o jovem SUAS não só conduziu ‘a menina LOAS’ à maturidade como lhe conferiu um novo estatuto: incluindo-a no âmbito das políticas públicas. Respeitosa como sou com o processo histórico, faço ressalva que é ao mesmo um tributo: o Suas não é um produto do inesperado, da genialidade ou prepotência da equipe de governo federal. Ele resulta de quase vinte anos de luta na assistência [...]. Ele é um produto coletivo, na concepção e no detalhamento. (SPOSATI, 2006, p.102).

O processo de construção da Política de Assistência Social e a consolidação do Sistema Único de Assistência Social em 2005 galgaram ainda com muitas lutas dos trabalhadores da assistência e dos movimentos sociais populares, no período de 1993 a 2005, quando se dá a regulamentação do SUAS, através da Resolução 130 do Conselho Nacional de Assistência Social de 15/7/2005.

Como já referido anteriormente, após a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), através da Lei 8.742 de 13 de novembro de 1993, os princípios e diretrizes⁴ que orientam a assistência social foram negligenciados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994. A conjuntura que marcará o Governo FHC é a da mundialização do capital e das políticas neoliberais, que, em conjunto, provocam profundas transformações nas políticas sociais, nas relações de trabalho, nas lutas sociais e nas condições de vida.

O ideário neoliberal redimensiona as políticas sociais no sentido de ampliar o seu caráter descentralizado e focalista, principalmente de cooptação da classe trabalhadora, chamada a ser “parceira e solidária” ao desenvolvimento do

⁴Dentre os princípios e diretrizes mais negligenciados foram: dos princípios: I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais. Das diretrizes: I – descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; (Lei Orgânica de Assistência Social, 2012).

capital. Esse ideário neoliberal requer que o Estado restrinja suas intervenções nas políticas sociais, convocando a sociedade civil para o enfrentamento da questão social.

Na concepção de Imamoto (2009), as estratégias neoliberais têm por objetivo a assistencialização da pobreza, supressão do direito do trabalho transversal às políticas sociais focalizadas, as quais são dirigidas aos trabalhadores mais pauperizados cujas capacidades de mobilização e organização em defesa dos direitos tendem a ser mais fragilizadas.

Esses ideais neoliberais- de individualismo; negação de direitos; filantropização da questão social- situarão a política de assistência social em uma profunda contradição, pois, quando as lutas dos movimentos sociais populares e dos trabalhadores da assistência social concretizaram os planos escritos da Política Nacional de Assistência Social no ano de 2004, propôs-se que uma das funções da PAS enquanto política pública de proteção social seria desenvolver o *protagonismo* dos usuários dessa política. Ora, os usuários são trabalhadores “destituídos de sua identidade de trabalhador” (CORREA, 2016), são os trabalhadores excedentes do mercado de trabalho que se encontram em situação de pobreza, e, na contemporaneidade do capitalismo monopolista, a política de assistência é reprojetada de forma a conservar a funcionalidade de manutenção do trabalhador na condição de pobreza.

Abordamos anteriormente o Governo FHC, o qual, através do seu Plano de Desenvolvimento, no terceiro eixo de ações, cria o Programa Comunidade Solidária⁵ instituído pelo Decreto nº. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria. Esse Programa articulava diversas ações como: alimentação, serviços urbanos, geração de emprego e renda, *promoção social*. A forma arquitetada pelo governo seria alcançar essas ações através das parcerias com os estados e municípios evocando os princípios da descentralização e solidariedade.

⁵Art. 1º O Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para *o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas* e, em especial, o combate à fome e à pobreza.

Parágrafo único: Receberão atenção preferencial na implementação do Programa as ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e *promoção social*. (grifos nossos. BRASIL, 1995).

Sônia Draibe (2005) destaca que como avanço da PAS no governo FHC pode se elencar: a institucionalização do Conselho e Fundo Nacional de Assistência Social, posteriormente os conselhos e fundos estaduais e municipais. Destaca-se ainda a implantação também o primeiro programa de transferência de renda para pessoas idosas e pessoas com deficiência, o Benefício de Prestação Continuada⁶ previsto na LOAS.

Veem-se dois aspectos marcantes na política de FHC. O primeiro, a focalização, quando o texto do Programa Comunidade Solidária enfatiza *“ações governamentais voltadas para atendimento da população que não dispõe de meios para suprir suas necessidades básicas”*, suprimindo o princípio da LOAS, o qual rege que a assistência é um direito de cidadania e de caráter universal. O segundo aspecto é o da participação popular, que foi encoberto pela ideologia do princípio da solidariedade e pela parceria com a sociedade civil (movimentos sociais e organizações não governamentais) no enfrentamento do combate a fome. Este segundo aspecto apenas reforça as práticas antigas da assistência em buscar entre as ONGs e outras entidades do terceiro setor parcerias para a execução das ações e serviços da assistência social.

É pertinente observar nesse contexto a discussão sobre a sociedade civil, a qual, partindo da teoria gramsciana, se apreende como uma sociedade composta por sujeitos sociais que não apenas dos movimentos sociais populares, mas também da classe dominante, transmutada nas instituições filantrópicas ou corporativistas.

Segundo os ideais gramscianos, a guerra de posição não será efetivada pelas **entidades dóceis do “terceiro setor”, “parceiras do Estado”**, dependentes do Estado e do mercado, mas pela sociedade civil realmente organizada, pelos movimentos sociais, pelas organizações não-governamentais combativas e representativas, em busca de uma hegemonia, de uma sociedade justa, igualitária e materialmente democrática e não apenas formalmente democrática, como é a sociedade brasileira na atualidade. (VIOLIN, 2009, p. 09, grifo nossos).

Montão (2001), ao analisar o “terceiro setor”, aponta as intenções neoliberais e demonstra que as ações propostas tendem a admoestara luta intrínseca existente na sociedade civil, pois esta é o espaço de luta de classes pela hegemonia e as características que apresentam as organizações de terceiro setor

⁶Art. 20.O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (LOAS, 2015).

são de passividade. Foi este ideário calcado no Conselho do Programa Comunidade que veio substituir o Conselho de Segurança Alimentar no ano de 1995.

É importante analisar a postura da gestora do Conselho do Programa Comunidade Solidária, Ruth Cardoso, quanto à participação dos movimentos sociais populares nas ações do programa. Ela naquele momento concebia que os movimentos sociais não estavam aptos para dialogar com a máquina pública, apesar do seu estágio de mobilização, pois havia interesses dispersos e fragmentados. Ou seja, dizendo de outra forma, a classe trabalhadora e os movimentos ligados aos partidos políticos não comungavam dos mesmos ideais propostos pelo governo. Assim, para Ruth Cardoso, as ONGs seriam mais adequadas a compor o Conselho, pois, segundo ela:

As ONGs como o aperfeiçoamento do modelo, pois este tipo de movimento tinha como estratégia a mobilização solidária, 'em rede', daqueles que tinham uma experiência vivida 'em comum', e uma visão da política que servia de 'apoio' à administração pública. (CARDOSO 1995 apud PERES, 2005, p. 114)

Esse pensamento levou ao rompimento com alguns dos movimentos sociais que estiveram presentes na construção da política de assistência surgida das propostas elaboradas pelo CONSEA. O Programa Comunidade Solidária seguiu uma direção enviesada, contrapondo-se às propostas da LOAS; foi norteadado por uma política macroeconômica somente, pulverizando suas ações, sem a menor pretensão de superação das desigualdades sociais, muito menos de questionar as raízes de tal evento; coloca ainda os movimentos sociais populares à margem das discussões e elaboração das políticas sociais.

Segundo estudos feitos, o Programa Comunidade Solidária foi substituído pelo programa "COMUNIDADE ATIVA" durante o segundo mandato do Governo FHC, que reelabora suas ações, propondo a participação popular através dos fóruns de desenvolvimento local sustentável; estes desenhavam as propostas a partir de reuniões locais com lideranças comunitárias. No entanto essa experiência esteve presente com mais intensidade nas zonas rurais, nos municípios mais pobres e, assim como o Programa Comunidade Solidária, não rompe com as práticas clientelistas e assistencialistas. Tassarolo e Krohling (2011) afirmam que o Programa Comunidade Ativa não foi expressão de fracasso, mas uma mudança na estratégia do governo de combate à pobreza, com uma convocação mais insistente da "participação" das comunidades e municípios mais afetados pela pobreza. Até que

ponto, perguntamo-nos, esses dois programas forjaram a participação das organizações populares na efetivação das ações propostas? De que forma conseguiram engabelar as lideranças desses movimentos?

O terceiro Programa, intitulado de Programa Alvorada, segundo o Ministério de Previdência e Assistência Social, de 2001, tinha por finalidade “reforçar, intensificar o gerenciamento das ações de impacto de melhoria das condições de vida dos estados com IDH menor ou igual a 0,500, dentre eles, o estado do Maranhão”. Satyro e Schettini (2011) afirmam que no segundo mandato o Governo FHC fez clara posição aos ajustes estruturais os quais na prática minimizaram as ações da assistência social com ações despolitizadas e pulverizadas. Destacam-se também nesse Governo os programas de transferência de renda - como o Programa Bolsa Escola (atualmente Bolsa Família) -, e outros programas que marcaram a assistência social como: O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano.

As lutas empreendidas pelos trabalhadores da Assistência Social e pelos movimentos sociais populares proporcionaram avanços significativos na PAS, mas que eram incompatíveis com a “agenda do governo”, o que provocou, segundo Satyro e Schettini (2011), uma estagnação na política de assistência social.

Por esses caminhos trilhou a Política de Assistência Social por duas décadas até a eleição do Presidente Lula em 2003. Satyro e Schettini (2011) informam que o governo Lula estabeleceu três ações em sua agenda de governo em relação à PAS: a regulamentação da Assistência Social, a construção de um aparato administrativo e institucional para as ofertas dos serviços socioassistenciais e a transferência de renda.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em dezembro de 2003, deliberou a implantação do Sistema Único de Assistência Social, e a da PNAS, de 2004, foi resultado de várias discussões dos trabalhadores da assistência, dos movimentos sociais populares, ONGs e gestores. O texto final foi aprovado pela Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e publicado no Diário Oficial da União em 28 de outubro de 2004.

A PNAS materializa o conteúdo da Lei Orgânica de Assistência Social, que define a assistência social como proteção social não contributiva e “política pública de direção universal e de direito de cidadania” (PNAS, 2004, p.89). Em 2005, através da Norma Operacional Básica, é implantado o Sistema Único de Assistência

Social, que tem por objetivo regular em todo território nacional as responsabilidades e as modalidades de serviços, benefícios e ações de assistência social de caráter permanente ou eventual.

É justamente na PNAS/2004 que são definidas as bases para o novo modelo de gestão para a política pública de assistência social, o SUAS. O sistema se constitui na regulamentação e organização em todo território nacional do atendimento às necessidades de proteção e seguridade social por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos, objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS.[...]. Começam a ficar mais nítidos os traços dessa nova formatação em sistema com suas particularidades reguladas pela Norma operacional Básica do SUAS, debatida e aprovada em 2005: atendimento conforme a gradação da necessidade por níveis de proteção diferenciados, básico e especial (de alta e média complexidade)[...]. (LOPES, 2008, p.83).

Conforme o documento da PNAS, a construção dessa política deve observar três vertentes de proteção social: as pessoas e suas circunstâncias, a família e a aproximação do cotidiano da vida das pessoas em seus territórios.

A política nacional de assistência social se configura necessariamente na perspectiva territorial tendo mais de 5.000 municípios brasileiros com suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações. (BRASIL, 2004, p.16).

A abordagem territorial chama-nos atenção pelo entendimento de que o território apresenta-se como espaço utilizável (SANTOS, 1997), onde se imbricam as relações sociais, políticas e culturais. Milton Santos afirma que o território só se torna um conceito utilizável para a análise social quando é considerado a partir de seu uso, a partir do momento em que é pensado juntamente com os sujeitos que o utilizam.

Também Couto aponta o entendimento de território:

- a) como possibilidade de superação da fragmentação das ações e serviços organizados na lógica da territorialidade.
- b) como espaço onde se evidenciam as carências e necessidades sociais, mas também onde forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas. (COUTO et al, 2014, p. 64).

Corroboramos com a análise de Santos e também com a de Couto, quando concebem o território a partir das relações sociais que o constituem, compreendendo seus sujeitos enquanto produtores desse espaço, os quais são afetados por uma ordem global que os exclui da apropriação da riqueza gerada e

contraditoriamente os inclui no processo da geração dessa riqueza, como mão-de-obra, como consumidores e maiores legitimadores do Poder do Estado.

É coerente o pensamento de Mellazzo e Nascimento:

A perspectiva que se abre, então, implica em reconhecer o território como resultado de um uso intencional de múltiplos agentes, com suas intencionalidades específicas e é a partir dela que se considera aqui a construção de uma Política Nacional de Assistência Social: como uma ação intencional em que, seus agentes objetos mais emblemáticos, o CRAS, na lógica da proximidade aos segmentos sociais em situação de risco e vulnerabilidade, pode ser porta de acesso mais direta a direitos universais. (MELLAZZO, NASCIMENTO, 2013, p.73).

É necessário considerar ainda as organizações e mobilizações desses sujeitos sociais em seus territórios, pois não podem ser concebidos como “pobres-desvalidos”, e sim como sujeitos que têm uma constituição histórica, política e cultural, que se organizam na sua coletividade para reivindicar melhorias e lutar para garantia de seus direitos. Assim, a PNAS deveria antes de tudo buscar aproximação desses sujeitos históricos, na perspectiva de construírem em conjunto as ações a serem desenvolvidas nos seus territórios.

A PNAS apresenta ainda um caráter de proteção social que deve articular-se com outras políticas sociais de forma a assegurar a garantia de direitos e condições de vida; determina-se a intersectorialidade por meio do desenvolvimento de ações conjuntas, destinadas à proteção social básica ou especial. Nesses aspectos reside um forte elemento de discussão sobre a assistência enquanto proteção social, a que Mota (2010) chama atenção quando, em sua análise, diz que as políticas que compõem a seguridade social no Brasil não formam um articulado mecanismo de proteção, mas elas são dissociadas e as políticas de saúde e previdência social avançam numa perspectiva de mercantilização e privatização. Quanto à assistência social, esta ganhou um superdimensionamento que coloca em um fetiche de enfrentamento da pobreza a desigualdade social “na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil” (MOTA, 2010, p.134).

A intersectorialidade que preconiza a articulação das políticas da seguridade social supõe também articulação entre os sujeitos que atuam na área, os quais, partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos de serem equacionados. (COUTO et al, 2014).

A proteção social da PNAS deve garantir as seguintes seguranças:

a) a segurança de acolhida, que deve operar com a garantia das provisões humanas, como direito a moradia, a alimentação, a vestuário e a abrigo. Portanto, ações devem estar voltadas à promoção da autonomia do sujeito na provisão dessas necessidades básicas;

b) a segurança de renda que visem à concessão de benefícios financeiros;

c) Seguranças de convívio familiar e comunitário, que visam ao fortalecimento dos laços de pertencimento familiar, nas comunidades de origem, de forma que ampliem as forças de participação social no exercício da cidadania (Couto et al, 2014).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais amplia essas seguranças, colocando em pauta a segurança de *desenvolvimento de autonomia*. Dos objetivos desta segurança, destacamos:

- Vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentados em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social;
- Vivenciar experiências que contribuam para construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvendo a autoestima, autonomia e sustentabilidade;
- Vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opinião, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como espaços de fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social. (BRASIL, 2009, p.7).

Essas seguranças devem ser garantidas através da proteção social, que, para a política de Assistência Social, trata-se de um conjunto de ações que visem ao desenvolvimento humano e social e aos direitos à cidadania. A proteção social da PNAS é dividida em: proteção social básica e proteção social especial. A primeira, segundo definição da PNAS, tem como objetivos prevenir situações de risco e propiciar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, e

[...] destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda), precários ou nulos acessos aos serviços públicos, dentre outros a fragilização de vínculos afetivo-relacionais de pertencimento social (discriminação etária, étnica, de gêneros ou por deficiência, dentre outros). (BRASIL, 2004, p.93).

Já a proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinado às famílias e aos indivíduos que se encontram com os direitos violados, estejam em situação de risco pessoal e social por situação: de abandono; violência;

abuso sexual; maus-tratos físicos; psíquicos; uso de substâncias psicoativas; medidas socioeducativas; situação de rua; dentre outros tipos de violação de direitos e rompimento de vínculos familiares e ou comunitário.

A PNAS destaca na proteção social básica o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), o qual atualmente tornou-se serviço socioassistencial de caráter continuado, passando a denominar-se Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, conforme a Tipificação Nacional de Serviço Socioassistencial aprovada pela Resolução nº 109, de 11 de outubro de 2009.

Os Centros de Referência da Assistência Social são os espaços onde se materializam ações de proteção básica da política de assistência social, numa perspectiva de referenciar até 5.000 famílias/ano no seu território de abrangência. Ofertando o Serviço de PAIF, o CRAS materializa também a diretriz de descentralização das ações e serviços dessa política.

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário. (...) a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios. (BRASIL, 2004, p. 29-30).

Conforme Couto et al (2014), desde a implantação do SUAS em 2005, 69% dos municípios brasileiros já possuem CRAS em funcionamento, seguindo as diretrizes do que está estabelecido pela PNAS quanto ao nível de gestão dos municípios, sendo: inicial, básica e plena, e conforme o porte do município.

Tabela 1 — Número de CRAS e famílias a serem referenciadas de acordo com o porte do Município.

Porte do município	Quantidade de CRAS	Número de famílias referenciadas
Pequeno porte I	Mínimo 1 CRAS	Até 2.500 famílias
Pequeno porte II	Mínimo 1 CRAS	Até 3.500 famílias
Médio porte	Mínimo 2 CRAS	Cada um até 5.000 famílias
Grande porte	Mínimo 4 CRAS	Cada um até 5.000 famílias
Metrópole	Mínimo 8 CRAS	Cada um até 5.000 famílias

Fonte: Autora (2016).

Os serviços realizados no CRAS, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Através dessas ações o CRAS deverá atuar com famílias e indivíduos nos seus territórios, nas comunidades, visando ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Segundo o texto da PNAS de 2004, a família terá centralidade nas ações desenvolvidas, por considerar que:

[...] as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando as fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primária, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa ser cuidada e protegida. (PNAS, 2004, p.41).

Essa referência requer cuidado na análise e consequentemente no processo de intervenção junto às famílias. A tendência da sociedade capitalista é a individualização dos problemas sociais e econômicos de forma a naturalizar o cerne da questão social, simultaneamente leva a ações de caráter psicolizante e de ajustamento de conduta.

Assim, enfatiza Paiva (2006, p.16) que, se as expressões da questão social passarem a ser transferidas e consumadas no âmbito privado (família e a comunidade), ocorrerá um processo decisivo de precarização da proteção social, pois tanto o Estado Mínimo, que através de suas ações destitui os direitos sociais, quanto a reformulação de ações de ajustamento social junto às famílias, podem substituir os projetos de transformação social, ações que podem “se transformar em estratégias de esvaziamento do potencial político da Assistência social”.

Os CRAS podem tornar-se a “porta de entrada” desse potencial político, de forma a fomentar instrumentos que possibilitem a politização da classe trabalhadora que vive em seus territórios de atuação?

O paradoxo que se apresenta é que a Política de Assistência Social na contemporaneidade apresenta avanços que foram aprisionados em uma funcionalidade macro de “combate a pobreza e enfrentamento das desigualdades sociais” através dos programas de transferência de renda; a outra funcionalidade

micro é a de executora das proteções básica e especial no trabalho direto com as famílias em sua maioria atendidas por esses programas. O redesenho das ações da PAS se configura como estratégias de consenso e conformação, apesar da luta incessante dos movimentos sociais populares através dos espaços de deliberação da PAS. Essa luta deve perpassar ainda pelos trabalhadores da Assistência Social; como alerta Boschetti (2016, p.21), “é preciso reconhecer as suas potencialidades reais, mas também seu aprisionamento e funcionalidades às perspectivas conservadoras e neoliberais”.

É preciso reconhecer ainda que os trabalhadores da Assistência Social, em especial a categoria das Assistentes Sociais, que são os profissionais em maior número no CRAS, não estão isentos da reestruturação do mercado de trabalho (precarização, instabilidade), da desregulamentação do Estado e da ideologia que se coloca quanto ao enfrentamento da questão social. Percebemos que a concepção da política de assistência social pelos profissionais ainda permanece institucionalizado, conformando-se nas diretrizes do trabalho administrativo e burocrático.

[...] a política de assistência social é disposto a comunidade através do CRAS, a qual os usuários buscam a unidade em sua maioria para garantia de segurança de renda e alimentar. De fato, se tem claro que a cobertura do atendimento no território não é feita de maneira satisfatória, visto que o trabalho a ser realizado pela equipe sofre influências de fatores como: condição de materiais de trabalho, em sentido amplo que inclui desde a equipe (refere-se ao número insuficiente de profissionais no CRAS) até o salário recebido. (Técnico de Referência do CRAS Janaina).

A política de assistência social se configura como uma política que visa garantir para a comunidade a garantia de seus direitos, mesmo que **seja mínimos sociais possíveis**. O acesso a esses direitos se dá por meio do Centro de Referência de Assistência Social, que é uma unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas como maiores índices de vulnerabilidade e risco social, se configurando como a principal porta de entrada da assistência social no território, facilitando o acesso inicial aos programas, serviços e benefícios que promovem uma melhor qualidade de vida para a população. (informação verbal do Técnico de Referência do CRAS Janaina grifo nosso)

É necessário que os profissionais mantenham uma visão crítica da realidade, de forma a não conceber o objeto de suas intervenções sem uma análise das aparências que permeiam no cotidiano e suas rotinas. E de apropria-se de um discurso que vai de um extremo minimalista dos direitos sociais de acesso a igualdade, ao outro extremo do superdimensionamento da assistência social, principalmente no que se refere à proteção social, mas assumir uma postura de

questionar os limites e contradições que permeiam ações da PAS, desde o discurso que se elabora sobre a concepção dessa política até as condições de trabalho em que se encontram os trabalhadores da assistência, que irá implicar diretamente nos serviços que serão prestados no território. A intervenção na PAS deve constituir um espaço de mediação para a luta pela igualdade de condições e de negação do conformismo minimalista e da lógica liberal de “igualdade de oportunidades tão presente na PAS”. (ARAÚJO, 2016).

É necessário que os profissionais mantenham uma visão crítica da realidade, de forma a não conceber o objeto de suas intervenções sem uma análise das aparências que permeiam o cotidiano e suas rotinas. Também é importante eles não se apropriarem de um discurso que vai de um extremo minimalista dos direitos sociais de acesso a igualdade ao outro extremo do superdimensionamento da assistência social, principalmente no que se refere à proteção social; mas assumirem uma postura de questionar os limites e contradições que permeiam ações da PAS, desde o discurso que se elabora sobre a concepção dessa política até as condições de trabalho em que se encontram os trabalhadores da assistência, que implicarão diretamente nos serviços que serão prestados no território. “A intervenção na PAS deve constituir um espaço de mediação para a luta pela igualdade de condições e de negação do conformismo minimalista e da lógica liberal de ‘igualdade de oportunidades’ tão presente na PAS”. (CORREIA, 2016, p. 32).

3 ARTICULAÇÃO DAS ENTIDADES DE ORGANIZAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Historicamente a relação de poder entre Estado e organização de entidades da sociedade civil tramita entre embate de forças. Ora há concessão, ora há negação de qualquer item de pauta de reivindicações por parte do Estado, assim como as organizações comunitárias evidenciam seu poder de legitimar e delegar ao Estado seu caráter de representante da sociedade ou mesmo de ser a própria sociedade.

Essa relação se dá principalmente pelas formas com que as organizações da sociedade civil têm se posicionado frente ao Estado, na luta pela garantia dos direitos e de seu reconhecimento enquanto instituição social. Presencia-se nesta contemporaneidade uma “reorganização” dos movimentos de luta, principalmente no que concerne aos objetivos das lutas empreendidas. Verifica-se que, além dos sentidos de justiça social, igualdade, cidadania e muitos outros, têm-se o objetivo de inclusão social, reconhecimento social, empoderamento da comunidade, sustentabilidade, entre outros. Outro aspecto a ser salientado, é que nos tempos atuais os movimentos sociais populares não conseguem reconhecer o “seu inimigo”, diante da conjuntura política imposta pelos últimos governos brasileiros, que através de ideário populistas tem convocado a sociedade civil a fazer parte da “ossatura” do Estado através de uma participação “consensuada”, que mais exclui do que inclui.

Citamos novamente Pinheiro (2006) para ilustrar o pacto consensuado entre a classe trabalhadora e o Estado a partir do Governo Lula:

A consequência de maior impacto desse casamento sobre as lutas populares foi a adesão do PT ao ideário neoliberal. Todavia, o PT não abraçou o ideário neoliberal por completo e de uma vez por todas. Foi abraçando aos poucos e envergonhado e, à medida que abraçava, amenizava seu discurso classista até subordiná-lo completamente aos interesses do capital. (PINHEIRO, 2013, 157).

É importante destacar que os sujeitos históricos envolvidos nesta relação social serão concebidos dentro de aspectos socialmente construídos pela classe dominante. Marx (2008) reconhece este aspecto quando relata que a “burguesia só poderá existir se revolucionar constantemente os instrumentos de produção e, por conseguinte, todas as relações sociais [...]” (MARX, 2008, p.13) e as pessoas são finalmente forçadas a encarar com serenidade sua posição social e suas relações recíprocas.

Dentro desta relação social podemos abordar um elemento subjetivo, que é emancipação social lograda largamente pela política de assistência social transmutada por expressões como: empoderamento, protagonismo. Porém a emancipação na sociedade capitalista é plenamente política, ou seja, a emancipação que ocorre na sociedade capitalista é a emancipação política do Estado burguês, já alertava Marx quando buscou desmistificar a diferenciação entre a emancipação humana da emancipação política na crítica “A Questão Judaica”.

A emancipação do Estado burguês não elimina as contradições, as desigualdades, mas as perpetua. Assim as revoluções promovidas pelos movimentos sociais populares não conseguiram concretizar ainda uma emancipação humana plena, como critica Marx.

Neste sentido os movimentos sociais populares foram importantes na década de 1970, pois funcionaram como marcante veículo de transformação social e mobilização popular, através das entidades representativas como associações de bairros, união de moradores, clubes corporativos, pastorais, sindicatos e partidos políticos. Nesse cenário, o Estado entrou em cena com adoção de políticas de caráter paternalista, mas que tinham como objetivo o “desenvolvimento” das comunidades e principalmente o adestramento da população. Nessa mesma década, as entidades representativas surgidas nas décadas anteriores foram desmanteladas e desmobilizadas pelo Estado Repressor.

As Comunidades Eclesiais de Base, baseadas no movimento da Teologia da Libertação, foram exemplos de movimentos sociais que empreenderam esforços para articular e mobilizar a população em luta pela igualdade social e principalmente pelo direito à terra. Os movimentos populares sociais adotaram a metodologia utilizada pelas CEB's e pelo Partido Comunista do Brasil, buscando posicionamento diante do Estado, evidenciando suas bandeiras de lutas.

[...] os movimentos de bairros denominados populares eclodiram a partir do trato ideológico das CEBs e do Movimento de Educação de Base que [...] inspirou a criação das comunidades cristãs de base [...]. Aqui o método educacional do brasileiro Paulo Freire, que advoga a necessidade do desenvolvimento de uma consciência crítica em relação ao processo de libertação. (WARREN, 2011, p.35).

Esse movimento proporcionou o encorajamento para a organização de associações de moradores, sindicatos, comissões de justiça e paz, comissões de defesa de direitos. Se fizéssemos um perfil das lideranças comunitárias hoje, seria possível observar que uma maioria dos militantes e lideranças comunitárias nasceu dessa ideologia.

No que diz respeito aos movimentos sociais urbanos, é possível observar que as lutas empreendidas estão vinculadas principalmente a lutas pela cidadania. São reivindicações sobre as condições de reprodução de cada grupo de indivíduos, como direito à habitação, acesso aos vários equipamentos de consumo coletivo

como água e esgoto, transporte, regularização dos loteamentos clandestinos, creches, postos de saúde e tantos outros direitos reivindicados.

[...] apesar de uma base social predominantemente de camadas populares, o processo de formação de identidade coletiva se volta para a dimensão do cotidiano e do local de moradia, não tendo os movimentos expressão política em torno da identidade imediata de classe. Em outras palavras, a classe social não aparece explicitamente como o fator de aglutinação dos movimentos em termos de sua expressão política. [...] Por fim, a base valorativa dos movimentos sociais, embora envolvendo alguma noção de transformação social, não se volta predominantemente para a mudança radical do sistema político-social, centrando-se, antes, na defesa de direitos mínimos de cidadania. (KOWARIK, 1986, p. 11-12).

Com o movimento de “Diretas Já” e a redemocratização do país, os movimentos sociais redimensionam seu posicionamento frente ao Estado e à sociedade. O processo de reorganização das forças políticas em meados da década de 1980 permitiu a instauração da Nova República e um forte debate em torno da concepção de democracia e, conseqüentemente, da natureza da participação popular no interior do Estado.

Acerca disso, citamos Jacobi (1996):

Os atores sociais que emergem na sociedade civil após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram construídos, a tanto pelos movimentos populares como pelas diversas instituições da sociedade civil que articularam demandas e alianças de resistência popular e de lutas pela conquista de direitos civis e sociais. Muitos movimentos imprimiram sua marca e orientaram sua ação pela defesa de práticas pautadas pela sua autonomia, pela necessidade de tornar visível a sua capacidade de auto-organizar-se e de desenvolver a democracia direta, transformando as carências do seu entorno de moradia em práticas reivindicatórias. (JACOBI, 1996, p. 33).

O autor coloca que a participação popular poderia transformar-se em referencial de fortalecimento dos mecanismos democráticos, assim como a garantia da execução dos programas sociais diante da perspectiva do avanço neoliberal principalmente diante da privatização dos serviços públicos. Jacobi vislumbra os movimentos sociais populares numa perspectiva de pressão e luta contra os ditames do ideal neoliberal.

A Nova Carta de 1988 introduz nova concepção de participação popular no que diz respeito à implantação e implementação das políticas sociais públicas, através dos Conselhos deliberativos e participativos como, por exemplo, Conselho Municipal de Assistência Social. Para Gomes e Coutinho (1999), esta “nova participação popular” estabeleceu um “consenso forjado”.

Esse “consenso forjado” antagonizou a luta pela participação política no processo decisório das políticas públicas, da luta pela transformação da sociedade capitalista. Abandonou-se a perspectiva revolucionária e se endeusou a democracia burguesa, mesmo que na sua versão participativa. Não se considerou que as potencialidades da democracia participativa estavam circunscritas pela estrutura do Estado burguês que a rigor sempre foi ampliado, uma vez que, de acordo com a ideologia jurídico-política burguesa não pode existir limites de princípios ou de direito na esfera individual-privado, que impeça o acesso dos cidadãos aos aparelhos do Estado, independente da classe social. (GOMES; COUTINHO, 1999, p. 5).

É pertinente a discussão de Gomes e Coutinho (1999) quando analisamos a execução das políticas de proteção social dentro do ideário neoliberal, no qual se tem um Estado que minimiza a sua atuação frente à questão social, transferindo tal responsabilidade para a sociedade civil, principalmente para o terceiro setor.

Na década de 1990 o cenário se modifica: o neoliberalismo adentrou a seara dos movimentos sociais — com raríssimas exceções — modificando não apenas suas formas de luta, mas principalmente sua disposição para a luta. As expectativas de transformações sociais se metamorfosearam em adesão à dinâmica institucional através das parcerias. A adesão ao ideário neoliberal significou abrir mão da concepção das políticas públicas como direito, do caráter universal e gratuito dos serviços. A solidariedade entre os trabalhadores foi rompida e a luta pela garantia dos direitos sociais e políticos foi substituída pela participação nos projetos do governo sem nenhuma crítica às estruturas de dominação da sociedade capitalista. (GOMES; COUTINHO, 1999, p. 10).

Essa crítica situa-se na institucionalização da participação, na qual se coloca a composição paritária para as discussões sobre políticas sociais de modo a formulá-las, orçamentá-las e fazer o controle social. No entanto o questionamento é: os representantes da sociedade civil, principalmente os movimentos sociais populares, em sua base têm se organizado e discutido, em seus territórios, as ações que devem ser desenvolvidas por tais políticas, têm questionado a implementação das mesmas em seus territórios de origem?

Infelizmente na década de 1990 a maioria dos movimentos sociais não manteve a radicalidade característica dos anos 1980, apesar de não terem sido amenizadas as péssimas condições de vida. As manifestações populares foram redefinidas se aproximando da forma de campanhas, cujos principais protagonistas são as ONGs. Voltam-se sobretudo para questões de caráter ético-moral e de solidariedade individual em que se convoca a ‘sociedade civil’ para buscar alternativas para a pobreza, a violência e a corrupção. São ilustrativos dessa época o Movimento Ética na Política, a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida,[...]. (GOMES; COUTINHO, 1999, p. 7).

Aqui cabe a reflexão de que, enquanto sujeitos históricos,

A maneira de como múltiplos grupos e aglutinações vivenciam suas próprias realidades e sobre elas constroem suas visões do mundo e, dentro de determinadas conjunturas, se organizam para enfrentá-las, o que, novamente, nos leva para o campo da cultura e da política, não redutível às determinações macroestruturais: 'não é, portanto, necessariamente, a miséria crescente, mas a consciência da pobreza que contribui para a mobilização popular. (KOWARIK, 1986, p. 25).

E ainda vivenciando um período histórico de atomização dos sujeitos, quando o individualismo predomina sobre a coletividade, as organizações populares enfraquecem o nível de mobilização e expressividade, até mesmo em seus territórios de atuação, como verbalizou o representante de uma das organizações populares da Vila Janaina.

[...] os movimentos sociais enfraqueceram por falta de motivação política. O que falta aos representantes das organizações de bairro, das comunidades, **é uma causa, um desejo de mudança e querer lutar em prol da comunidade.** Hoje as pessoas estão mais voltadas ao trabalho, em garantir seu sustento. Os finais de semana são os dias mais propícios para as reuniões e as pessoas querem descansar, tomar sua cervejinha (risos), não tem a mesma motivação para discutir os problemas da comunidade. (informação verbal, Representante da Associação de Moradores da Vila Janaina. grifo nosso).

Podemos inferir que essa particularidade trata-se da democracia burguesa que aprisiona todas as formas de participação e emancipação social, a emancipação humana que se trata da libertação do indivíduo dos aprisionamentos logrados pela sociedade capitalista. Marx em “A questão judaica” analisa que a emancipação conquistada pela burguesia não foi a emancipação humana, mas a emancipação política na qual o Estado através de sua forma jurídica invoca a supremacia da liberdade e da igualdade. Contudo, elucida Marx, a emancipação política da burguesia não aniquila as desigualdades, as mantém e assegura a exploração do homem pelo homem. Aprisionou também a capacidade de organização dos trabalhadores na sua coletividade.

3.1 A influência do neoliberalismo na participação popular no contexto da política de assistência social

Para abordar a questão da participação popular no Brasil no pós 1988, é necessário entender as particularidades do processo político que a sociedade brasileira vivenciou a partir do processo de redemocratização do país e da redefinição política e econômica que se processou nos países centrais.

Enquanto a sociedade brasileira redesenha a Constituição Federal, incidindo a partir daí uma política de seguridade social cujas diretrizes e princípios chamam o Estado para responsabilização - de forma a garantir a execução plena e universal das políticas de saúde, assistência social e previdência social -, ressaltando a participação popular, os países centrais formulam novas diretrizes para as políticas econômicas baseadas no ideário neoliberal.

Segundo Perry (1995), o neoliberalismo surgiu após a Segunda Guerra Mundial em resposta crítica, teórica e política ao Estado de Bem-Estar-social de caráter intervencionista. Conforme o texto “Balanço do neoliberalismo”, o neoliberalismo trata de um ataque a todas as formas de regulamentação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, sendo visível a crítica à presença dos trabalhadores e de suas organizações na esfera do Estado.

[...] as raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases da acumulação capitalista com suas expressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária que para o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. [...] o remédio, então era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. (PERRY, 1995, p. 10-11).

O neoliberalismo consegue penetrar até mesmo no sistema social democrata, apesar das resistências impugnadas contra esse ideário. Francisco de Oliveira, sobre o neoliberalismo no Brasil, relata que esse ideário reproduziu-se em “solo fértil”, principalmente a partir dos Governos de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso. O autor continua sua reflexão e pontua que o neoliberalismo ataca as “bases da esperança e o movimento popular que se ergueu e obrigou o governo a rever suas políticas” (OLIVEIRA, 1995, p. 27). Durante os mandatos do Governo Fernando Henrique Cardoso, não à toa, viu-se a retração dos movimentos sociais, principalmente o movimento operário cujas bases objetivas e subjetivas foram afetadas pela reestruturação produtiva que atingiu plenamente as relações de trabalho.

As mudanças implementadas pela proposta neoliberal no Brasil ocasionaram a reforma política do Estado, principalmente na seguridade social. Faz-se necessário elencar as principais propostas do neoliberalismo, segundo Perry (1995 p.10-12): “contenção dos gastos com o bem-estar; disciplina orçamentária; a restauração da taxa ‘natural’ do desemprego; reformas fiscais para incentivar os

agentes econômicos; ampliação de programas de privatização das instituições públicas”.

A partir de 1990 principalmente nos espaços institucionais que operam as políticas, uma forte tendência é redirecionamento da perspectiva de mobilização social e organização da emancipação humana e organização, no horizonte da subalternidade buscando a legitimação pelas classes subalternas, do atual padrão de política social sob égide do neoliberalismo. A política neoliberal privilegia a mercantilização das políticas sociais, transferindo para o setor privado as obrigações do Estado quanto às políticas públicas, em detrimento ao atendimento às necessidades como direito; e investe na cooptação das organizações e lutas da classe trabalhadora por meio da intensificação de programas eminentemente assistencialistas, mas que atendam, mesmo precariamente, às necessidades permanentes da classe subalternas. (CARDOSO; LOPES, 2009, p.469).

Em estudos realizados por Josefa Batista Lopes (2012) sobre as lutas de classe na sociedade brasileira, mencionam-se três períodos de arrefecimento dos movimentos sociais. O primeiro no período ditatorial; o segundo, na década de 1990, com a adesão do Estado brasileiro ao projeto neoliberal; e o terceiro, já no governo Lula. Sobre este último, a autora revela que “o partido não vacilou em se metamorfosear: “em partido contra a ordem em partido da ordem”, marcados pelo contexto neoliberal e pelas mudanças na esquerda no contexto mundial”. (LOPES, 2012, p.222).

O Governo Lula mascarou a luta dos movimentos sociais populares a partir de um discurso anticlassista, abraçou aos poucos o neoliberalismo enquanto permitia que os vários setores dos movimentos sociais populares ingressassem em várias instâncias do governo realizando a formulação de políticas compensatórias para a classe mais pobre e políticas econômicas, em lugar de proposições que contribuísse para a transformação da sociedade de acordo os interesses da classe trabalhadora (PINHEIRO, 2006). O Governo Lula também tomou ares do populismo diante das políticas sociais adotadas, a exemplo do Programa Bolsa Família, no entanto, seguindo as diretrizes das instituições mundiais.

Como referido anteriormente, o processo de redemocratização através da Constituição Federal preconiza a participação popular, a qual será institucionalizada através dos conselhos de direito e gestores, que, efetivamente, foram instituídos a partir da década de 1990, em meio ao processo de consolidação do neoliberalismo, quando a estratégia principal é a desmobilização das massas populares e a desresponsabilização do Estado com o social.

Verifica-se uma contradição situada nos ranços do conservadorismo político e no avanço democrático, os quais estarão pautados principalmente nas propostas elencadas na política de assistência social. A proposta inicial da PNAS aponta que essa política desenvolva ações que fomentem a participação popular através dos serviços e projetos implementados, no entanto mesmo com a efetivação do SUAS e das definições elaboradas pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estas práticas ainda não foram plenamente efetivadas.

Pelas investigações realizadas no CRAS Janaina podemos verificar que essa prática ficou situada apenas a nível teórico e reduzida aos espaços de discussão institucionalizados, a exemplo dos conselhos de gestão. Isso é evidente nos depoimentos dos técnicos de referência do CRAS Janaina:

Até o momento não existe uma ação do CRAS efetiva que promova a organização da comunidade para que de fato participe da construção da política e que esta população saiba e acima de tudo participe da construção das ações que visem melhorias de suas condições de vida. (informação verbal, Técnico de Referência do Cras Janaina).

“O CRAS promove a participação popular por meio da Conferência Municipal de Assistência Social, onde os usuários da política de assistência social participam e são eleitos delegados com direito a voz e voto para deliberarem nas conferências estaduais e nacionais”. (informação verbal, Técnico de Referência do Cras Janaina).

Sobre estes depoimentos precisamos destacar que existe uma concepção equivocada sobre participação, pois compreendemos que a participação deve ser pensada e praticada, para além dos espaços institucionalizados (Conselhos e fóruns), e que a participação está presente em todos os momentos da vida dos sujeitos sociais, por exemplo, nos grupos de família que são trabalhados nos CRAS. Como apontou um dos orientadores do Serviço de Convivência e fortalecimento de vínculos:

[...] acredito que a Política de Assistência Social dá mecanismos que norteia a prática socioeducativa no sentido de acesso aos direitos e fortalecimento das lutas políticas, e ela se manifesta fortemente quando nos dirigimos a nossa rede profissionais que nos apoiam na aplicação dos serviços de convivência, sentimos que nosso trabalho é maior e nossa prática acaba por ser espaço de germinação de lutas políticas organizadas, pois *nosso espaço* é lugar para o exercício livre de consciência crítica. (informação verbal, Orientador Social do Cras Janaina).

Pensamos que alguns trabalhadores da política de assistência social ainda não estejam atentos para o aspecto democratizante desta política. Neste sentido ponderamos que a participação social, que foi institucionalizada por meio

dos conselhos, necessita ser empoderada nas suas bases locais, que, a nosso ver, são as organizações populares (associações, clubes de mães etc.), pois são suas lideranças que irão compor os conselhos, fóruns e outras instâncias.

Raichelis (2009) ao fazer uma síntese dos pontos fracos elencados nas Conferências Estaduais de Assistência Social destacou o enfraquecimento, a ausência da cultura da participação dos usuários no seu território de origem.

A ausência de cultura de participação local, de capacitação política para participar de espaço público, linguagem pouco acessível de comunicação nos conselhos e nas conferências; nos Conselhos, é incipiente a participação das organizações representativas dos usuários legalmente constituídas. (RAICHELIS, 2009, p.13-19).

A participação é algo próprio do ser humano, é estimulado pela sua necessidade de socialização e também de sobrevivência, de encontrar junto com outros indivíduos soluções para superar problemas e desafios que tenham em comum. Na atualidade a subjetividade do ser social é cada vez mais diluída pelo exercício exacerbado do trabalho, foram submetidos a uma lógica perversa de desapropriação de sua capacidade de agrupamento e de criticidade da realidade.

Podemos enumerar diversos fatores que contribuíram, ao longo da história, para a formação da sociedade brasileira, principalmente para a constituição de uma cultura da não participação tais como: as relações escravistas, o coronelismo, o paternalismo, as políticas compensatórias e conformistas. Assim como as condições de trabalho - questões salariais, condições físicas de instalação dos CRAS, orientações e diretrizes que norteiam as ações a serem desenvolvidas - que são postas aos trabalhadores das políticas sociais, em especial a política de assistência social, como enfatizaram os técnicos do CRAS em seus depoimentos:

[...] sou orientadora social, desenvolvo atividades para crianças e adolescentes entre 06 a 15 anos, no Bairro Santa Clara e Vila Janaina. As atividades desenvolvidas promovem sim a participação social, que é um dos objetivos do serviço (refere-se ao Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos), para aquele grupo de faixa etária bem como os outros grupos. Sobre a formação de consciência crítica e política as influências, ao meu ver, ficam limitadas haja vista que as atividades seguem uma rotina didática burocrática que podem colaborar ou não para esta formação". (informação verbal, Orientador Social do Cras Janaina).

Contudo, as necessidades e as condições de exploração levam os sujeitos sociais a imprimir ações que provocam mudanças na estrutura, como aponta Lopes (2014, p. 325) as necessidades humanas não satisfeitas em razão das

desigualdades sociais provocadas pelo capitalismo, pelas sociedades de classe, irão gerar uma luta longa e incessante ao longo da história.

Assim os movimentos sociais populares buscam constantemente a sua emancipação. As organizações populares nos bairros foram estimuladas na década de 1970, principalmente, pelos ideais da Teologia da Libertação através das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) que contribuíram na formação de lideranças comunitárias por meio de uma metodologia que fomentavam as discussões sobre os problemas da comunidade e “objetivos locais”.

Apesar disso esse processo foi perdendo-se ao longo do tempo afetado por processos internos e externos dessas organizações, e como processos externos destacamos as interferências do Estado, a exemplo: do período da militarização que desmobilizou essa prática e corrompeu através de outras estratégias a organização popular, como o Movimento de Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) [...] “convertido em ‘movimento comunitário, mobilizando ideias, conceitos e procedimentos parecidos com os dos grupos e movimentos das comunidades”. (SOUZA, 1985, p.111). Verificamos neste processo uma relação direta do Estado nas comunidades, instituindo práticas assistencialistas e paternalistas, que depois foi incorporada pelas organizações populares com a implantação de escolinhas comunitárias, cursos de geração de renda, atividades culturais, e perdendo aos poucos a militância e a politização dos membros da comunidade.

No que se refere a concepção das entidades de organização popular pelos trabalhadores do CRAS, verificamos que existe um descrédito e uma concepção pejorativa, em nenhuma das respostas obtidas sobre a concepção das organização popular houve como resposta a partir da perspectiva de transformação social.

“Durante o período de exercício profissional [...], não verifico na comunidade organização de fato, o que se percebe são pequenos ‘agitos sociais’ para melhorias pontuais, porém não verifico organização em massa”. (informação verbal, Técnico de Referência do Cras Janaina).

[...] Essas organizações são representadas por mobilizações que ocorrem por meio da união de moradores, associações, etc. que lutam pelo consumo coletivo de bens e serviços urbanos como: educação, transporte, segurança, infraestrutura, saúde etc. Cobrando do poder público benfeitorias necessárias para a comunidade”. (informação verbal, Técnico de Referência do Cras Janaina).

Em outros depoimentos é possível perceber o entendimento das organizações populares como espaço de reivindicação da comunidade junto ao Estado, e como essas organizações ao longo do tempo foram apropriadas pelos interesses partidários, pelo interesse do Estado, perpassando ainda pelo mau uso e pela corrupção de suas lideranças. Estes aspectos são históricos, de dominação e desarticulação das massas populares.

[...] Em minha opinião, as organizações populares são instituições que nascem da necessidade da comunidade, mas acabam se tornando uma espécie de meio de vida de seus fundadores, acontece passagem hereditárias das direções. Logo políticos se aproximam dessas instituições para parcerias que trazem 'benefícios para comunidade', porém seus objetivos são óbvios. **Essas organizações populares acabam servindo a comunidade fazendo ações que seriam dever do Estado**, mas a maioria com essa ligação 'orgânica' em sua direção o que acaba dando motivo a desconfiança e reclamação". (informação verbal, Orientador Social, grifo nosso).

As organizações populares no território da Vila Janaina se concentram muito ainda em interesses políticos que acabam limitando a participação de mais moradores do Bairro. Contudo, o que se busca por essas organizações, em se tratando de políticas públicas que beneficiam toda população, as organizações populares ainda são o único meio de garantir benefícios. Por isso as vejo como um **meio de resistência e espaço para a discussão de garantia de direitos dos moradores**. (informação verbal. Orientador Social. grifo nosso).

Consideramos estes aspectos como um desafio que é: resgatar a identidade dos movimentos sociais populares, na sua definição e objetividade, enquanto espaço de organização política da população. Não como saudosismo do período da CEB's, mas referenciando o legado do nível de politização e organização dos movimentos sociais populares que se conseguiu efetivarem, mas que de forma meticulosa e persistente foi atrofiada pelas estratégias do Estado.

Podemos dizer que os ideais neoliberais e a concretização da sociedade de massa proporcionou um distanciamento do ser político e da participação. Em uma reflexão a partir da "A condição humana", de Arendt (2010), na sociedade de massa, os sujeitos sociais, o trabalhador, são envolvidos de tal forma com o trabalho, na busca incansável pela sobrevivência que perdem a liberdade para viver na polis. A sociedade de massa traz em seu bojo novos elementos característicos da ideologia liberal: a liberdade, o individualismo e o consumismo.

A própria PNAS reconhece que o grande desafio é "produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate da participação de indivíduos dispersos e desorganizados" (BRASIL, 2004, p.52) e, mais além,

fomentar nos indivíduos uma cultura de participação. Um segundo desafio, como já enfatizamos, é reconhecer o usuário do CRAS enquanto parte da classe trabalhadora que encontra-se fragmentada e submetida à expropriação e exploração nas suas mais variadas formas: a doméstica, a faxineira, o ajudante de pedreiro, o gari, a cobradora e o Motorista de ônibus, o agente de saúde, os sem trabalho (que na maioria são jovens que procuram o CRAS na busca de cursos profissionalizantes oferecidos pelo Pronatec⁷, na perspectiva de inserção no mercado de trabalho). Pensar esse usuário como sujeito popular, coletivo e político.

Buscar a participação popular no contexto do neoliberalismo é plainar sobre o desafio da reflexão dialética entre as estratégias do Estado em promover os espaços de diálogos, de forma que eles não se tornem apenas espaços de “consenso forjados”, onde cada vez mais as responsabilidades com o social sejam repassadas a sociedade civil.

3.2 O Centro de Referência de Assistência Social da Vila Janaina e suas relações com as entidades de organização popular

A Vila Janaina constitui-se um dos bairros do Município de São Luís Maranhão. Segundo dados do IBGE (2010), a Janaina possui oficialmente 38 bairros, mas que desmembrados em aglomerados subnormais formam um conjunto com mais de cem Bairros. Esta definição de aglomerados subnormais do IBGE é dada aos bairros que apresentam características de favelas, ocupações irregulares, com ausência de título de propriedade, carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). Estas características são marcantes na periferia de São Luís, que apresenta uma incidência de pobreza de 54, 83% (IBGE, 2010), ou seja, mais da metade da população vive em situação de pobreza ou extrema pobreza.

A formação econômica, social e política do Maranhão consagraram o legado de miséria e pobreza da maioria da população, e do fortalecimento do capital através de estratégias monopolistas e oligárquicas legitimados por discursos

⁷O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 12.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. O Pronatec busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. (MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO, 2016).

ideológicos de desenvolvimento, modernização e renovação por meio de slogans adotados na oligarquia vitorinista e na oligarquia Sarney, tais como: “MaranhãoNovo”, “Maranhão Novo Tempo”.

A oligarquia Sarney apresenta um discurso ideológico de aproximação dos movimentos sociais populares, mas que na verdade trata-se de uma forma de cooptação desses movimentos, que por sua vez estarão em ascensão nos anos 1980.

[...] é que o grupo Sarney se transformou, para usar a expressão de BOBBIO (1992, 2. vol.: 837-8), numa “oligarquia que governa em um sistema democrático”, buscando sua “legitimidade” no voto popular periódico e reconhecendo a existência de oposições e a liberdade de expressão[...]. (CABRAL, 1997, p.3, grifo do autor).

Os movimentos sociais populares no Maranhão alcançaram conquistas significativas no que se refere aos direitos - melhorias de condições vida, e até mesmo a participação na formulação de políticas sociais- mas muitas reivindicações foram esquecidos pelo Estado. Podemos fazer a seguinte reflexão, que a forma de enfrentamento dos movimentos sociais populares pelo Estado agora não se apresenta apenas pela força policial armada, mas por discursos ideológicos de participação que acabaram por cooptar e refrear esses movimentos. Considerados partidos de esquerda estes movimentos foram permanentemente marginalizados e discriminados pela elite partidária e pelo estado dominante.

Na década de 1960 o Maranhão foi colocado na rota do capital transnacional com a implantação dos grandes projetos capitalistas como o Programa Grande Carajás, que usurpou as riquezas naturais maranhense, desapropriou os pequenos lavradores, aumentou os conflitos e assassinatos no campo. O aumento da pobreza gerado pelos grandes empreendimentos mobilizou também as organizações populares contra a expropriação da população e depredação do meio ambiente.

As oligarquias do Maranhão conservaram os movimentos sociais populares longe da “ossatura” do Estado, mas buscando estratégias no sentido de cooptá-los e refrear suas ações, utilizando discursos da participação.

Na Nova República, Sarney conseguiu reeditar no Maranhão a Aliança Democrática, garantindo, em 1986, a eleição de Epitácio Cafeteira ao governo com cerca de 80% dos votos. O lema “Tudo pelo Social”, do governo federal, foi adaptado à realidade maranhense, e o **discurso da participação popular** foi materializado através da incorporação de algumas lideranças identificadas com os movimentos sociais aos aparelhos do Estado. [...] (GOMES, 2001, p. 211, grifo do autor).

Na década de 1990, houve maior esfriamento dos movimentos sociais populares, que se mantiveram apáticos diante da nova conjuntura que se apresenta - o discurso neoliberal da solidariedade, da comunidade solidária, e em que as organizações de populares (principalmente as organizações de bairro) agora incorporadas como associações de moradores, de mães, “da criança carente,” redefiniram seu papel enquanto executoras de serviços assistenciais como creche-escola, institutos de cursos profissionalizantes, mas que seus poucos associados pouco se voltaram para discussões das problemáticas dos seus territórios.

Infelizmente na década de 1990 a maioria dos movimentos sociais não manteve a radicalidade característica dos anos 1980, apesar de não terem sido amenizadas as péssimas condições de vida. As manifestações populares foram redefinidas se aproximando da forma de campanhas, cujos principais protagonistas são as ONGs. Voltam-se sobretudo para questões de caráter ético-moral e de solidariedade individual em que se convoca a “sociedade civil” para buscar alternativas para a pobreza, a violência e a corrupção. São ilustrativos dessa época o Movimento Ética na Política, a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida,...]. (GOMES e COUTINHO, 2000, p. 7).

Na década de 1990 o Maranhão, através do Governo de Roseana Sarney, começa um processo de reforma administrativa da máquina pública que sucedeu em enxugamento da “máquina administrativa”, privatização das empresas estatais como CEMAR e Banco do Estado do Maranhão. Instituiu também as Gerências de Desenvolvimento Regional que “descentralizavam” as ações do governo no estado, mas que não tinham nenhuma autonomia financeira, e nem decisória tratava-se de uma estratégia que visou garantir “os currais eleitorais” e institucionalizar as práticas clientelistas.

Na gestão do “Novo Tempo”, Roseana Sarney reconstrói as bases da dominação política, apresentando-se como pioneira das reformas “modernizantes” e projetando, novamente, para o Maranhão a inserção na economia transnacional e nacional. Através da propaganda ideológica do caráter “racional-legal” das reformas, encobre a manutenção das práticas clientelistas ou fisiológicas e legitima-se diante da população. A governadora ainda apela para a estratégia da identidade regional, afirmando que “o Maranhão será, mais uma vez, como tem sido nos últimos quatro anos, um modelo para o Brasil em matéria não só de administração, mas de desenvolvimento” (MARANHÃO, 1998b, p. 1). (GOMES, p.224, 2001).

Os movimentos sociais populares diante das destituições de direitos mobilizaram-se e denunciaram os “desmandos” desse governo, mas não foram suficientes para frear os processos de privatização e demissão através do sugestivo enxugamento da máquina administrativa do estado.

Diante deste contexto como se configura a política de assistência social no Maranhão e em São Luís?

A Política de Assistência Social no Maranhão apresenta características peculiares à formação política do estado, pela condução dada as políticas sociais desenvolvidas.

Araújo em sua pesquisa “Assistência social e clientelismo: ruptura entre o teórico-conceitual e a construção de um direito” (2001) aponta que a política de assistência social no Maranhão apresentava uma posição subordinada devido às indefinições e desarticulação entre instituições governamentais no conjunto das ações direcionadas a pobreza. A política de assistência social no Maranhão seguirá, portanto os rumos da conjuntura nacional com avanços e retrocessos, sendo que a maioria dos municípios desenvolverá ações de cunho caritativo, através das instituições denominadas como: ação social, “do desenvolvimento social, cidadania, solidariedade, infância, maternidade” (ARAÚJO, p.77, 2001) gerenciados pelas primeiras damas mantendo assim vínculos do paternalismo, assistencialismo e clientelismo.

A efetivação da LOAS e das Normas Operacional Básica da Assistência Social a partir dos anos 1990 forçam as esferas estaduais e municipais a definirem as ações e repasses de recursos na área da Assistência Social, o que a afirma como política pública, não subordinada a outras políticas, mas perfazendo um caminho de intersetorialidade, ou seja, articulada a outras políticas sociais (saúde, educação, habitação, agricultura, entre outras).

Araújo (2001) coloca que com a extinção da LBA e a descentralização da Política de Assistência Social modifica as relações administrativas e a coordenação dessa política tanto na esfera estadual, como para os municípios. As reformas administrativas impostas pelo Governo Roseana Sarney trouxeram também um dúvida aspecto na construção da assistência social, reforçando suas características históricas de clientelismo, ofuscando até a concepção dos trabalhadores e gestores da política de assistência social enquanto direito e principalmente no que tange as ações desenvolvidas nos municípios que não buscavam garantir direito, prevenir situações de risco, mas manter a conformidade dos usuários.

O processo de implantação do SUAS a partir do ano de 2005 no Maranhão conforme a pesquisa realizada por Araújo et al (2014) apontam as seguintes dificuldades: pouco domínio nas normativas da Política, uso clientelista

dos recursos alocados nos municípios; falta de entendimento sobre Assistência Social como direito, do papel dos Conselhos; dificuldade de conhecer o território onde estão sediados os CRAS de forma que consigam articular atividades políticas-organizativas que envolvam a população, as organizações populares; clareza do papel dos CRAS e CREAS ; precarização dos trabalhos dos técnicos (questões salariais, condições de trabalho na estrutura do CRAS).

Em São Luís, antes da aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, a Política de Assistência Social era executada pela Fundação Municipal da Criança de Assistência Social (FUMCAS), sendo que esta, antes da aprovação do texto final da PNAS em outubro de 2004, implanta em julho de 2004 cinco Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dois Centros Especializados de Assistência Social (CREAS). Foram priorizados no período cinco territórios, considerados até então com maiores índices de vulnerabilidade social e pobreza; trata-se dos bairros: Coroadinho, Liberdade (que ficou localizado e denominado CRAS CENTRO), Cidade Operária, Itaqui-Bacanga e Anil.

Os CRAS instalados priorizaram o atendimento às famílias através do até então denominado Programa de Atenção Integral à Família, com atendimento psicossocial às famílias, articulação da rede socioassistencial e políticas intersetoriais.

No ano de 2007, a FUMCAS é convertida em Secretaria pela Lei Municipal de nº 4.853. A antiga FUMCAS apresentava uma particularidade, a aproximação dos movimentos sociais populares, tendo em seu quadro funcional, militantes e intelectuais que permitiram o avanço na implantação e implementação das ações da política de assistência social no Município de São Luís. E talvez por isso enfrentava o abismo de articulação e diálogo entre a esfera estadual e a municipal por questões político- partidárias, trazendo danos de cofinanciamento da Assistência social para o Município.

Com o evento da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS) em 2007, foram implantados mais cinco CRAS, sendo dois deles instalados na zona rural de São Luís, nos bairros São Raimundo e Vila Esperança; os demais foram nos bairros São Francisco, Cidade Olímpica e Vila Palmeira. Em 2010, foram implantados mais dez CRAS, sendo um localizado na Vila Janaina e os outros nos bairros João de Deus, Sol e Mar, COHAB, Bairro de Fátima, Liberdade, Vila Nova, Vila Bacanga, Forquilha e Vicente Fialho. A maioria desses bairros

apresentam características peculiares àqueles definidos pelo IBGE como “aglomerados anormais”, outros como Cohab, São Francisco, Forquilha, Centro não apresentam estas características, mas no seu entorno existem formações de palafitas e ocupações como no Bairro São Francisco que existe a Ilhinha e Vila Jaracati.

A localização dos CRAS nestes bairros coloca em prática o que é preconizado pela PNAS, que os Centros de Referência de Assistência Social devem situar-se em bairros, principalmente naqueles onde são recorrentes situações de pobreza, espaços construídos e organizados por pessoas que foram desapropriadas pelo capitalismo de seus direitos básicos e que ao mesmo tempo se constituem em mão-de-obra e massa de consumo para o desenvolvimento desse sistema.

O CRAS da Vila Janaina foi implantado em novembro de 2010. É composto por uma equipe técnica cujos parâmetros de formação e qualificação foi estabelecido pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, sendo: Assistentes Sociais, Psicólogos, Pedagogos, Orientadores sociais (com formação em Ensino Médio Completo), 02 Administrativos (formação em Ensino Médio Completo) e Coordenador. Do ano de implantação até o mês de julho do ano de 2014, foram atendidas mais de 5.000 (cinco mil) famílias.

O Bairro Janaina surgiu na década de 1980 a partir de uma ocupação ilegal. Localiza-se nas proximidades dos Conjuntos Habitacionais Cidade Operária e Jardim América, que surgiram nas décadas de 80 e 90, respectivamente, ofertados pelos Programas de Habitação Popular do Governo e executados pela Caixa Econômica Federal.

A população ocupante da Vila Janaina pode ser considerada como aquela que foi excluída do processo de elegibilidade para aquisição da casa própria do Programa de Habitação do Governo e cuja renda salarial é insuficiente para concorrer no mercado imobiliário, tendo, portanto, que ocupar as áreas impróprias para construção de empreendimentos imobiliários ou mesmo as grandes propriedades “desocupadas”, mas não sem proprietário. Assim surgiram também os bairros Santa Clara e Vila Riod, que fazem fronteira com a Vila Janaina e se constituem também áreas de atuação do CRAS Janaina.

Entre os anos de 1999, 2000 a 2010, surgiram outras ocupações muito próximas da Vila Janaina, sendo elas o Residencial Tiradentes e a Vila Maria Aragão. O trecho a seguir é um fragmento do histórico da Vila Janaina, a partir de

depoimentos de moradores daquela área, produzido pelas crianças de 06 a 15 anos* do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (antes denominado PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

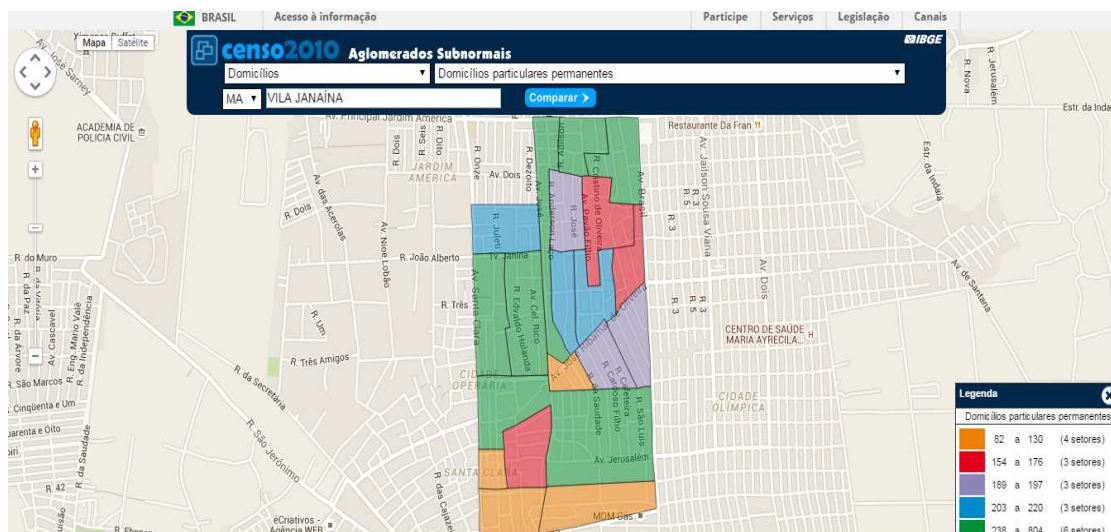
A Vila Janaina foi ocupada a partir do ano de 1986, com apoio de políticos, que estavam interessados em conquistar votos para o pleito daquele ano, conseguiram permanecer no local sem muita resistência. A área antes da ocupação era uma densa mata cortada por um córrego de águas límpidas, afluente do rio Paciência. Uma das poucas propriedades conhecidas era a Fazenda do Coronel Riód-PM que foi quem ainda resistia a ocupação dessa área, segundo os primeiros moradores sob ameaças. “astuciosamente” os ocupantes batizaram o mais novo bairro da Cidade com nome da filha do então Governador do Maranhão (Epitácio Cafeteira), JANAINA. Conta ainda a população que isso facilitou a garantia de moradia aquelas pessoas, bem como o processo de urbanização ainda que precário. (PROJETO CAMINHOS DA HISTÓRIA, 2016).

Desta forma se concretiza o Bairro da Janaina, através do movimento dos seus sujeitos, que buscam garantir a sua sobrevivência e desde então estabelecem determinadas relações que irão suprir suas necessidades, relações essas que serão econômicas, políticas, de acordo com seus interesses.

As ocupações ilegais, não têm respaldo jurídico para a garantia da legitimidade da ação invasora. Assim, o Estado enquanto ente representativo da Sociedade e, mais especificamente, de uma classe dominante, é impelido a decretar a desocupação das áreas ocupadas, com uso da força policial. Mas, concomitantemente a esse processo, algumas lideranças políticas sob jugo das bandeiras pró-moradia apoiam as ações invasoras e submetem a população ocupante à troca de favores.

A Vila Janaina é composta por um complexo de mais de vinte ruas, sendo que apenas algumas delas e a Avenida Principal estão pavimentadas. Não existe saneamento básico, a forma de coleta de esgoto utilizada por grande parte das famílias é a fossa séptica; a coleta de lixo é feita pela administração municipal. O bairro conta com uma linha de ônibus coletivo.

Figura 1 — Imagem do mapa da Vila Janaina



Fonte: Foto retirada do site IBGE (2016).

O Bairro da Janaina apresenta ainda uma região denominada pelos moradores de “Bacia”, que se caracteriza pelos seguintes aspectos: trata-se de uma área destinada pela Administração Municipal à coleta do esgoto produzido pelo bairro Cidade Operária; é, portanto, uma área composta por duas bacias coletoras de esgoto, que não chegaram a ser implementadas. Essa área é de difícil acesso por ser acidentada, não possui dimensão para construção de casas e a maior parte das famílias que habita esse espaço chega a um perfil de pobreza extrema.

São recorrentes nestas áreas: Vila Janaina, Vila Riod e “Bacia”, o uso e o tráfico de drogas, assim como o número de criminalidade, principalmente com adolescentes e jovens.

Quanto aos equipamentos básicos de educação, saúde e assistência social, existem no território da Vila Janaina: 01 Centro de Referência de Assistência Social, 02 Escolas Municipais de Ensino Básico, 01 Posto de Saúde da Família.

Podemos observar que o espaço, como já conceituado antes, é o local onde ocorrem as relações de produção e reprodução humana, portanto, construído social e historicamente pelas pessoas que o habitam. Na sociedade capitalista, o espaço torna-se também espaço de reprodução do capital, que se apropria das regiões, gerando processos desiguais de desenvolvimento numa lógica racional para a sua expansão.

A questão social oriunda desse movimento do capital nos leva a determinar que os bairros periféricos, as ocupações ilegais são, portanto, a expressão da exclusão social, mas que se trata de uma exclusão do ponto de vista

social, político, pois, para a lógica do capital, todos estão incluídos de alguma forma economicamente.

O discurso da exclusão revela o sintoma grave de uma mudança social que vem se transformando, rapidamente, uma imensa maioria em seres humanos descartáveis e uma parte de uma *sociedade paralela*, que é *includente* do ponto de vista econômico e *excludente* do ponto de vista econômico e excludente do ponto vista social, moral e até político. Ou seja, estão todos inseridos de algum modo, decente ou não, legal ou não, no circuito produtivo das atividades econômicas. A questão da desigualdade social, portanto, permanece na base da sociedade que se duplica em abrigar outra sociedade, 'que é uma sub-humanidade incorporada através do trabalho precário, do trambique, do pequeno comércio, no setor de serviços mal pagos, ou até mesmo escusos.' (MARTINS, 1997, p.35-36 apud RAICHELIS, 2006, p.16)

A Vila Janaina reflete essa realidade pela forma de organização de seu espaço. Apesar de quase trinta anos de existência, ela parece estar enclausurada na formação socioeconômica e política, que obriga a população a viver em meio às inseguranças do trabalho, da renda e dos serviços sociais básicos para sua sobrevivência, mas que também busca coletivamente estratégias de garantia de acesso a esses serviços.

Segundo os dados do IBGE de 2010, a Vila Janaina tem uma população de 16.596 habitantes, distribuídos em 4.450 habitações.

Com base em relatórios do Centro de Referência de Assistência Social da Vila Janaina, dos anos de 2010 até 2014 - quando cadastrou 5.000 famílias, e em dados do IBGE-2010, é possível caracterizar socioeconomicamente a população que vive nesse território.

Genericamente, população da Vila Janaina constitui-se de famílias de baixa renda, que têm em média a faixa salarial entre meio a um salário mínimo. Exercem algum tipo de atividade remunerada, tendo como principais ocupações: ajudante de pedreiro, vigilante, faxineiras, diaristas, manicures, costureira, revendedora de cosméticos (AVON, NATURA), eletricitas, motoristas, cobradoras de ônibus; existem ainda aquelas que possuem pontos de venda na feira, pequenos comércios em casa, revendedores de lanches na rua (batata-frita, cachorro-quente).

Existe ainda um número expressivo de aposentados e beneficiários do "amparo social" da Lei Orgânica de Assistência Social, denominado de Benefício de Prestação Continuada- BPC.

Quanto ao chefe de família, verificamos que 45% das famílias cadastradas pelo CRAS são consideradas famílias monoparental, chefiadas por mulheres, com a quantidade de um a três membros.

Quanto à moradia, mais de 80% das casas foram autoconstruídas de alvenaria, com abastecimento de água fornecida por poços artesianos. É pertinente destacar um número crescente de famílias que vivem em casa de aluguel.

É assustador percebermos que os avanços tecnológicos, avanços da ciência, a elevada produção de produtos agrícolas como a soja no Maranhão, é concomitante ao enorme contingente de pessoas vivendo em situação de pobreza e fome. Como destaca Mota:

As condições de vida e trabalho do enorme contingente de pessoas que vivem à margem da produção e do usufruto da riqueza socialmente produzida são reveladores de que a desigualdade social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo e as forças produtivas. (MOTA, 2010, p. 21).

O território da Vila Janaina é permeado de situações que expressam as várias faces da questão social, e cabe buscar clara compreensão que os territórios classificados pela PAS como “territórios em situação de vulnerabilidade social”, tendem a despolitizar a questão social, pois os indivíduos que habitam esses territórios não são “vulneráveis”, como o discurso das políticas neoliberais colocam mas são trabalhadores expropriados de sua capacidade laborativa, de sua práxis transformadora, à proporção que políticas compensatórias, como as políticas de transferência de renda, mantêm as desigualdades sociais e a pobreza a níveis suportáveis a sobrevivência.

É permissível colocar ainda que essas políticas estão envolvidas por uma discussão ideológica, tornando política de assistência social a política responsável pela superação da pobreza e rompimento das desigualdades, que sem um olhar atento e crítico das mitificações podem-nos tragar para a reprodução dessa ideologia e até de culpabilizar os indivíduos pela pobreza, e perpetuar as ações conservadora de tutela da PAS. Quanto a este aspecto trazemos a concepção de um profissional de Serviço Social do CRAS Janaina, sobre o Programa Bolsa Família:

[...] o PBF, de fato trouxe melhoria de renda para famílias que viviam em situação de pobreza e extrema pobreza, sem qualquer perspectiva. A questão imbricada é que as pessoas e/ou usuários da política creditam que tal benefício não poderia ser findado. É claro que tal Programa não possui características de ser eternamente disposto a população. Neste processo

são dadas condições para que haja potencialização da família aos poucos (através de ações fomentadas pelas políticas públicas), possam superar a condição que fez com que estivesse no perfil do PBF [...].

Sabe-se que o Bolsa Família vem garantir renda as famílias que estão em situação de pobreza e extrema pobreza, sendo que paralelo ao benefício, são proporcionados a essas famílias condições, tais como: cursos de geração de renda e do PRONATEC visando a melhoria da qualidade de vida dessas famílias, para que no futuro, quando perderem o benefício tenham como se manter. Vale ressaltar que essas famílias tem dever a cumprir, que são as condicionalidades na área da saúde, educação e assistência social. Quando essas condicionalidades não são cumpridas a família perde o benefício [...]. (informação verbal, Técnico de Referência do Cras Janaina)

Outro ponto que se deve ter atenção em relação à definição de territórios na PAS, uma vez definidos como “áreas de riscos e situações de vulnerabilidade social”, podemos naturalizar a segregação espacial, os seja a análise preconceituosa e discriminatória desses territórios, fugindo da compreensão de território enquanto espaço “onde se evidenciam as carências e necessidades sociais, mas também onde forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas”. (COUTO et al, 2014, p. 64).

O Bairro, o território é, portanto o espaço de vivência, de experiências coletivas. A relação da população do bairro com as entidades de organização popular e o poder público se dá através: das associações de moradores como associados; como usuários das entidades de caráter filantrópico; como féis de acordo com a religiosidade, desenvolvendo ações e obras de caridade ao próximo como as pastorais sociais. Essas relações são estratégias de sobrevivência que vão além da dimensão econômica, apresentam uma organização que estrutura uma relação que constrói uma coletividade tomando consciência de sua situação (SILVA, 2006).

Nas discussões apresentadas por Silva (2006) sobre o popular, ela diz que “as classes populares são compostas por vários segmentos que podem diferenciar-se entre si, mas também se articulam podendo constituir um fator de unidade em torno das condições comuns de exclusão, exploração a que são submetidos” (SILVA, 2006, p.144). As discussões a respeito do popular abrem-se na perspectiva de reconhecê-lo como pertencente a uma classe e que precisa ser destituída da visão ideológica que a caracteriza como pobres desvalidos. É nesse ponto que se pautam algumas reflexões dos estudiosos da política de assistência social, que busca romper com a visão conservadora dos usuários da assistência social como “pessoa carente” destituída de qualquer perspectiva de autonomia política.

Sobre este aspecto Couto et al (2014) coloca três debates sobre a relação da PNAS em relação aos usuário que são: a herança conservadora da identidade dos usuários nas políticas assistenciais; a ausência do debate sobre classe social na política de Assistência Social e por fim a promoção de condições objetivas para que a população usuária rompa com o estigma de desorganizada e despolitizada, e apercebam-se como portadores de direitos que devem ser garantidos através de um movimento coletivo e enquanto classe social. Este último induz ao quarto ponto de debate que é o reconhecimento da pobreza enquanto produto inerente do sistema capitalista e não uma condição do sujeito, do usuário da política de assistência social, buscando analisar mais criticamente os conceitos usados habitualmente como: situações de vulnerabilidades e risco social.

Os profissionais do CRAS JANAINA entrevistados nesta pesquisa relataram que concebem o usuário como sujeito de direito, no entanto ainda existem mistificações, que contradizem esse reconhecimento e que as condições socioeconômicas que vivenciam estão atreladas à forma como a sociedade capitalista reproduz a desigualdade e a pobreza e não uma condição do indivíduo que a vivencia.

[...] o usuário é um cidadão, sujeitos de direitos, direitos estes que são garantidos de Constituição Federal de 1988, onde a assistência social, é direito do cidadão e dever do Estado, nesse sentido a PAS, vem garantir a efetivação desses direitos visando garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (informação verbal, Técnico de Referência do Cras Janaina).

Já os usuários em relação ao CRAS têm pouco entendimento, ou nenhum entendimento sobre a política de assistência social, estes em sua maioria se referem ao CRAS como o: “lugar de fazer o Bolsa Família”, onde faz o “auxílio maternidade”.

Essa concepção modifica-se após a inserção das famílias no acompanhamento, observando algumas famílias acompanhadas há mais de seis meses é possível verificar que acontece um processo pedagógico de reconstrução do conceito do CRAS pelas famílias. Como a estratégia utilizada pelos Técnicos do CRAS Janaina uma abordagem denominada reunião de acolhida, na qual acontece o primeiro contato dos usuários com os profissionais, sendo este momento utilizado para fazer um diálogo sobre a política de assistência social e o papel do CRAS nos territórios.

As ações desenvolvidas pelo CRAS estão elencadas na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e constituem-se dos serviços de proteção social básica que são: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), trata-se do trabalho social com as famílias e é um serviço de caráter continuado, objetivando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários das famílias através de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo.

O PAIF deve articular e referenciar os demais serviços que são: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para os segmentos de crianças, adolescentes e pessoa idosa; e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio, para pessoas com deficiência e pessoas idosas. Vale destacar que este serviço apresenta como foco a aquisição das seguranças de acolhida, de convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento de autonomia. Enquanto interesse deste trabalho, destacamos os objetivos que a PAS almeja enquanto garantia da segurança de autonomia das famílias atendidas e acompanhadas pelos PAIF no CRAS.

Segurança de Desenvolvimento da Autonomia

- Vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social;
- Vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social;
- Vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade; (BRASIL, 2014, p.14).

Sobre o desenvolvimento de atividades que potencializem a segurança de autonomia, no CRAS JANAINA, verificamos anteriormente que os trabalhadores do CRAS afirmam que não realizam ações que fomentem a participação social, no entanto em um dos relatos de um dos trabalhadores, nos chamou atenção, quando relata que

[...] “a nossa prática acaba por se constituir um espaço de germinação de lutas políticas organizadas, pois espaço é lugar para o exercício livre da consciência política”.[...] temos oportunidade de trabalhar temas transversais e podemos discutir com liberdade assuntos como: violência, cidadania, meio ambiente, etc.[...] (informação verbal, Orientador Social do Cras Janaina).

Os demais trabalhadores do CRAS não percebem que uma das práticas muito utilizada por eles, os grupos de família, são “espaço para o exercício livre da consciência política”.

Cinco ações se destacam na rotina do CRAS: acolhida das famílias; a escuta, orientação e a referência; as visitas; os grupos socioeducativos e as campanhas socioeducativas. A Tipificação é bem clara que o trabalho social no PAIF com família não deve ter caráter terapêutico.

O desenvolvimento dessas ações no CRAS exige um técnico de referência para cada serviço de convivência ou grupos de famílias a serem atendidos e acompanhados. Os trabalhadores da assistência social devem estar em sintonia, principalmente com o que propõe a política de assistência social no sentido de ampliação da cidadania através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Na nossa compreensão esse objetivo poderá ser atingindo se houver articulação coletiva, organização popular em torno dos interesses comuns.

Dentre os trabalhadores da Assistência Social, destaca-se o Assistente Social, que se constitui um dos principais trabalhadores da Assistência social e que está histórica e politicamente ligado a essa política, essencialmente respaldado pelo seu Código de Ética⁸ no que se refere ao projeto ético-político da profissão e na construção de um projeto societário que vise equidade e a justiça social. O profissional de Serviço Social deve estar atento aos aspectos contraditórios da PAS, assim como as suas limitações e principalmente aos aspectos de alienação que distorce a real funcionalidade da política de assistência social e seus preceitos. O Assistente social deve direcionar suas atribuições e competências na perspectiva da ampliação de direitos e acesso a bens e serviços públicos de qualidade.

Retornando as atribuições do CRAS, a este compete também a organização da rede de entidades e organizações de assistência social em seus territórios de atuação. Segundo a LOAS, em seu artigo 3º: são organizações e entidades de assistência social aquelas que sem fins lucrativos atendem e assessoram usuários desta política. Podendo ser ainda definidas como: as que

⁸II. Defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo; III. Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras; IV. Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; V. Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática [...] (Código de Ética do Assistente Social, 1993).

prestam serviços, ações, projetos e programas de proteção social básica e especial; as de assessoramento que desenvolvem programas e projetos voltados para o fortalecimento dos movimentos sociais populares; e as defesa e garantia de direitos.

A rede socioassistencial em geral é constituída por organizações populares como associações, clube de mães, centros culturais, igrejas (pastorais), dentre outras. A maioria das quais se encontra nos bairros e já desenvolve algum tipo de serviço à população local.

Demonstramos em capítulos anteriores que a parceria entre a assistência social e as organizações de terceiro setor, ong's, movimentos sociais é uma prática antiga, e se institucionaliza desde a LBA.

Conseguimos durante o processo investigativo mapear pelo menos uma entidade de organização popular em cada um dos bairros que estão no território de atuação do CRAS JANAINA. A área de atuação estende-se aos bairros: Vila Janaina, Vila Riod, Santa Clara, Vila Zenir, Jardim Tropical, Vila Nice Lobão, Residencial Tiradentes e Vila Maria Aragão.

No que se refere às organizações populares, foram identificadas:

- a) 01 Associação de Moradores;
- b) uma organização filantrópica, (o Instituto Filantrópico Educacional Primavera);
- c) os movimentos da Igreja Católica como Pastoral da Criança, Pastoral Familiar entre outros;
- d) uma organização de atividade cultural de Bumba-meu-boi;
- f) 01 terreiro de umbanda.

Identificamos ainda uma organização denominada Fundação Maranhense de Apoio as Comunidades Carentes (FUMAC), no entanto não a consideramos como uma entidade de organização popular. Esta organização surgiu a partir da iniciativa de uma determinada liderança política partidária, e atua em diversos bairros da Cidade de São Luís oferecendo ações e serviços socioassistenciais a população.

Pela definição da PNAS todas estas entidades podem fazer parte da Rede de Proteção Social, sendo que o CRAS deve estabelecer parcerias e até mesmo formalizar convênios que possibilite a potencialização dos serviços socioassistenciais que estas entidades desenvolvem no território.

Verificamos que até o período entre 2010 a 2015 o CRAS manteve convênio com duas entidades, sendo uma do Bairro Santa Clara e outra na Vila Janaina. No ano de 2015 até abril de 2016 manteve convênio apenas com uma Entidade, que foi o Instituto Filantrópico Educacional Primavera. Atualmente, mais precisamente no mês de abril de 2016, o CRAS da Vila efetivou convênio com Fundação Maranhense de Apoio as Comunidades Carentes (FUMAC).

Pudemos perceber que as organizações de entidades populares caracterizam-se pela funcionalidade em seus territórios e de acordo com essa funcionalidade tem concepção diferenciada:

a) aquelas que surgiram da iniciativa popular em busca de promover ações de melhoria da qualidade de vida da população, dedicando-se a prestação de serviços à comunidade, executando atividades de educação básica; serviços socioeducativos com grupos de mulheres, crianças, adolescentes, pessoa idosa; atividades culturais e esportivas, mas que pouco se envolvem em organização e mobilizações da comunidade;

b) e outras que se ocupam da organização coletiva de seus associados e visam a mobilização, e a prática de ações coletivas por melhorias estruturais da comunidade.

A partir dessa definição de organização popular, buscamos investigar a articulação do CRAS da Vila Janaina com aquelas que têm mais proximidade do CRAS em termos de parceria e convênio, que neste caso foram a Associação de Moradores da Vila Janaina e Instituto Filantrópico Educacional Primavera.

O Instituto Filantrópico Educacional Primavera, existe na Vila Janaina há quase vinte anos e desenvolve atividades de educação infantil. O Instituto não tem moradores associados, mas se considera uma “associação”, pois acredita que não está alheia às problemáticas da comunidade, no entanto o processo de mobilização e participação está restrito à comunidade escolar. Localizado na Vila Janaina, o Instituto desenvolvia os serviços de ação continuada, o serviço convivência e fortalecimento de vínculos a crianças entre sete a quatorze anos, que antes era denominado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O Instituto manteve convênio com a Secretaria de Assistência Social (antigas FUMCAS) há pelo menos dez anos, tendo iniciado essa relação com a implantação do PETI.

[...] o Instituto surgiu da iniciativa de sua fundadora, uma antiga moradora da Vila Janaina, que sentiu a necessidade de criar uma creche para ajudar as

crianças carentes do bairro. O Instituto tem convênio desde a antiga FUMCAS, quando a FUMCAS tinha convênio com as creches” (informação verbal, Representante do Instituto Filantrópico Primavera, Vila Janaina).

O Instituto apresenta uma estrutura física em boas condições, com equipamento de monitoramento de câmera, acesso à internet, dentre outros. Existe uma área anexa para o desenvolvimento das atividades do serviço de convivência e fortalecimento de vínculo (SCFV) para as crianças de sete a quinze anos.

Chamou-nos atenção a fala de um dos representantes entrevistado do Instituto Filantrópico Primavera quando relatou que

[...] a entidade de bairro que não presta nenhum tipo de serviço à comunidade, não é reconhecida pela população, não tem visibilidade na comunidade, mas a associação de moradores se torna extremamente importante quando a comunidade tem algum problema e precisa buscar melhorias para o bairro. O Instituto Filantrópico não tem um diálogo com a comunidade em geral, apenas com a comunidade escolar, mas não estamos desligados das problemáticas do bairro, por exemplo, a problemática dos ônibus, envolve a todos. (informação verbal, Representante do Instituto Filantrópico Primavera, Vila Janaina).

Fica evidente nesta fala que a Entidade não busca diante da comunidade uma perspectiva de transformação social, mas se preocupa em desenvolver ações de serviços básicos para a comunidade. Sobre este aspecto temos a seguinte reflexão:

Algumas entidades de organização popular assumiram a roupagem filantrópica, mas também revelam alternativas de geração de renda para os seus fundadores e para os trabalhadores da entidade. Uma alternativa muito permitida e aceitável na sociedade capitalista.

Quanto a Associação de Moradores da Vila Janaina, esta não tem convênio com o CRAS, mas tem uma relação de parceria no que diz respeito à mobilização da comunidade para realização de algumas atividades, cessão de espaço físico, reconhecimento e diagnóstico do território. Essa entidade tem uma estrutura física muito precária e, diferentemente do Instituto Filantrópico, não possui atividade socioeducativa, muito menos serviço de educação infantil.

A associação de moradores da Vila Janaina foi fundada em 1993 e tem em seus registros mais de mil associados e desde então vem atuando no sentido de reivindicar e buscar melhorias para o bairro, através de manifestações, solicitações formais à administração pública.

Através da Associação o bairro já teve muitas conquistas de melhorias para nossas condições de vida: o poço artesiano que abastece mais da metade do bairro, a implantação da escola de ensino básico Roseno de Jesus que foi uma deliberação do Orçamento participativo no ano de 2003; o Centro de Saúde que foi uma pressão popular, motivado também pelos recursos da

PLAN; e ultimamente a regularização fundiária com a entrega dos títulos de posse dos terrenos aos moradores do bairro. (informação verbal, Representante da Associação de Moradores da Vila Janaina).

Segundo relatos do representante da Associação de Moradores, a Vila Janaina já teve mais de uma associação, mas existe uma grande dificuldade de participação e atuação dos moradores da comunidade, o que fez com que as organizações fechassem.

O representante apontou também a sobrecarga de trabalho das pessoas da comunidade, o que limita a disponibilidade de tempo para a participação. A pouca participação dos moradores, segundo o Representante da Associação de Moradores da Vila Janaina, é o maior entrave encontrado nas organizações populares atualmente, e geralmente quem ocupa o cargo da diretoria fica sobrecarregado. Nesse sentido o nível de mobilização e articulação dos moradores depende do nível de envolvimento e da motivação das lideranças das entidades de organização popular.

Trata-se da ausência da cultura de participação local (RAICHELS, 2009) pois não existe nas comunidades uma cultura de ações coletivas que promova o diálogo e o debate sobre as questões locais, políticas entre outros. O que afeta também a composição dos representantes dos movimentos populares nos Conselhos e Conferências, pois acontece a participação de um mesmo representante em vários conselhos devido a “pouca densidade do tecido associativo” (Araújo et al., 2014). A ausência da cultura de participação está fatorada pelas variadas estratégias por parte do Estado de desmobilização e comodismo das massas populares, como já abordamos anteriormente.

Outro entrave a participação dos moradores, apontado pelo Representante da Associação de moradores, é a rivalidade política partidária dentro do bairro. Essa particularidade afeta diretamente a relações entre as organizações populares como também afeta a relação entre o CRAS e essas organizações.

Dentro da própria diretoria existem interesses, e principalmente apoio a representantes políticos que tem interesses diferentes, por isso há pessoas que romperam com a Associação para apoiar esse representante [...]. (informação verbal Representante da Associação de Moradores da Vila Janaina).

“A principal dificuldade de articulação do CRAS com as organizações populares são as forças partidárias que existe no Bairro.” (informação verbal, Técnico de Referência do Cras Janaina).

Podemos pontuar ainda a desvalorização e o descrédito da população por estas organizações, que foram ao longo dos anos, apropriadas pelos interesses da classe dominante, por suas representações políticas através de ações cooptativas e conformistas, ou pelos próprios representantes das entidades em busca de suprir interesse próprio.

A relação entre o CRAS e as entidades de organização populares se dá, portanto, dentro destas particularidades contradição que permeiam a constituição e concepção da Política de Assistência Social e das organizações populares, que apresenta uma correlação de forças que imbricam suas relações.

O CRAS mantém uma relação com as entidades de organização populares centrando seus esforços prioritariamente em potencializá-las financeira e tecnicamente para receber as demandas das famílias atendidas e que tenham necessidade de inserção nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculo.

A PNAS e a estruturação do SUAS, estabeleceu uma padronização dos serviços, numa perspectiva que visa romper com as antigas práticas fragmentadas na PAS. Porém observa-se que existe uma continuidade no processo de parceria e convênio, o qual foi estabelecido desde a antiga LBA a qual realizava convênios com as entidades de organização popular entre outras ONG's.

A relação do CRAS com as entidades de organização popular conveniada a ele estabelece-se, como já enfocamos anteriormente, em uma relação “administrativa”, com planejamento e monitoramento das ações e repasse de recursos financeiros, para que sejam desenvolvidos com os grupos os serviços de convivência e fortalecimento de vínculo (scvf).

Anteriormente enfatizamos que a ausência do Estado, no que se refere às políticas públicas, impulsiona a criação de serviços alternativos pela sociedade civil, buscando suprir as necessidades básicas de uma determinada comunidade. Entretanto as organizações populares, diferentemente de outras organizações da sociedade civil, como as de caráter filantrópico, possuem pouquíssimas ou nenhum recurso para a aplicação no desenvolvimento de suas atividades. E, numa contradição aparente, buscam no Estado (no poder público) os convênios para adquirir os recursos necessários para a organização. Contradição aparente porque,

na contemporaneidade, temos um Estado neoliberal que restringe seus gastos com o social, mas que necessita manter políticas compensatórias que restrinjam os conflitos sociais, mantendo assim um pacto de consenso.

A potencialização das entidades de organização popular pela PAS através do CRAS apresenta-se no cerne da política neoliberal do Estado de minimizar suas ações com as políticas sociais repassando essas atribuições a sociedade civil, e o fetiche que se apresenta é que o repasse de recursos financeiro feito as entidades não cobrem despesas como: melhorias na infraestrutura dos espaços onde acontecem as atividades do SCFV (banheiros, cadeiras, bebedouros, ventiladores etc.); sendo que as entidades devem apresentar as condições adequadas para o desenvolvimento dos serviços. O que acontece é uma terceirização dos serviços da assistência social.

Nos territórios de atuação do CRAS Janaina é visível a ausência de organizações populares que mantenham as ações socioeducativas propostas pela Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais, como o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, que prevê trabalho com grupos de acordo com seu ciclo de vida (criança, adolescentes e jovens, pessoa idosa).

Observamos dois aspectos sobre as organizações populares na Vila Janaina que são:

a) a maioria das organizações de entidade popular não presta nenhum serviço à comunidade, no sentido de realizar as atividades socioeducativas, por falta de estrutura física e de educadores sociais que realizem as ações, uma vez que as entidades não têm recursos financeiros para viabilizar as despesas das atividades propostas; elas também não têm projetos alternativos construídos em conjunto com a comunidade;

b) para sobreviver, a maioria das entidades busca implantar serviços de creche ou educação infantil, cobrando taxas “simbólicas” à comunidade; dedicam-se a esses serviços, o que lhes toma tempo e espaço que poderiam ser utilizados para executar outras atividades; ainda dedicam tempo em busca de parcerias com grandes empresas, para o financiamento dos projetos de revitalização de suas ações.

Que ações emancipatórias a política de assistência social pretende que seus usuários alcancem nesta conjuntura histórica de políticas econômicas neoliberais, as quais aprofundam o abismo das desigualdades sociais? É quando se

coloca para o indivíduo que depende unicamente dele superar a situação de pobreza, pois a eles são dadas as condições de inserir-se através das políticas compensatórias.

A articulação do CRAS com as organizações populares da Vila Janaina expressam-se dentro do aspecto do reconhecimento da funcionalidade de ambos no território. O CRAS ao ser implantado nos territórios primeiramente busca aproxima-se de suas lideranças por ter consciência de que estes constituem-se os mediadores entre o CRAS e a população local. É por meio das organizações populares que os técnicos do CRAS conseguem mapear e diagnosticar as principais situações-problemas existentes no território.

As ações realizadas com as organizações que não tem convênios é feita de forma esporádica, sendo que quase nenhuma ação é planejada em conjunto. Essas ações, quando realizadas, visam a atender alguma ação emergencial que geralmente parte do CRAS, por exemplo, mobilização da comunidade para cadastramento para formar turmas para cursos profissionalizantes, cessão de espaço físico para realização das atividades.

[...] não conseguiríamos reconhecer as áreas mais vulneráveis da Vila Janaina, se não tivéssemos o líder comunitário, o agente pastoral. Eles são do território e conhecem bem essa realidade. Por isso sempre pedimos a eles que nos ajudem, que encaminhe as famílias que necessitam dos serviços do CRAS. (informação verbal, *Técnico de Referência do Cras Janaina*).

O CRAS precisa manter articulação com todas as organizações existentes no território, de forma que lhe possibilite a realização das ações definidas na PNAS, assim a articulação com as organizações populares está submetido à lógica das parcerias, baseado na determinação legal da relação Estado e Sociedade civil no contexto neoliberal, de colocar o enfrentamento da questão social através de ações solidárias e voluntárias através das organizações da sociedade civil.

Concordamos com Montão (2007) de que se trata de um objetivo político-ideológico de: esvaziar a dimensão de direito universal das políticas sociais; desonerar o capital enquanto responsável direto pela produção e reprodução da pobreza responsabilizando os indivíduos pela miséria e pobreza que vivenciam; estimulando a transferência de responsabilidades das ações referente ao social ao terceiro setor. Trata-se de:

[...] escamotear e mistificar os reais processos de transformação social, por criar uma resignada cultura do 'possibilismo', desenvolve um campo fértil

para o avanço da ofensiva neoliberal de retirar e esvaziar as históricas conquistas sociais e dos trabalhadores, contidas no chamado 'pacto keynesiano', gerando maior aceitação e menor resistência. (MONTANO, 2007, p. 23).

Não queremos dizer que, com a instituição do CRAS no território, as entidades de organização popular tenham que informar ao CRAS suas ações, perdendo assim sua autonomia, nem ser massa de manobra política, formando "currais eleitorais". Mas que os CRAS reconheçam as organizações populares espaços de formação política, como demonstrou as experiências dos círculos bíblicos da CEB's que é possível fomentar a politização e a capacidade de reflexão crítica da realidade. É nesse sentido que corroboramos com o pensamento de Marilda Iamamoto, que relata que o popular tem em si um componente político e é através da prática social que o povo se organiza e se transforma em sujeito coletivo.

Essa é uma proposta elencada pela PNAS quando trata da garantia da segurança da autonomia, que pretende possibilitar a vivência de experiências de participação cidadã, principalmente dentro das entidades de organização popular.

Destacamos que as práticas utilizadas pelas CEB's baseavam-se na metodologia da Educação Popular na qual:

O processo educativo enfatiza o debate crítico sobre as questões cotidianas e o desvendamento das contradições sociais, no movimento de luta e articulação política por melhores condições de vida, que apontava para a contestação da ordem estabelecida e construção de uma nova ordem. (MACIEL, p.236-237).

A educação popular direciona para a politicização e formação da capacidade crítica da classe trabalhadora pode ser enfatizada pelos CRAS através de suas ações com os grupos de famílias e com as organizações populares com as quais se articula, contudo as práticas realizadas nos Centros devem emancipar-se dos processos educativos impostos pelos "sistemas de controle do capital que mantêm os sujeitos enquadrados às exigências e normas institucionais de acesso aos serviços prestados" (MACIEL, p.242).

No entanto tais propostas não atingiram ainda a maturidade democrática da política de assistência social. Não conseguiram romper com a visão histórica do pobre, (hoje, sujeito em situação de vulnerabilidade social), não o percebem em sua totalidade enquanto sujeito pertencente à classe trabalhadora, sendo que o mesmo sujeito inscrito na associação de bairro está como família atendida no CRAS. Neste sentido, acreditamos que quando a PNAS se propõe a fortalecer os vínculos

comunitários também propõe que as bases de mobilização coletivas sejam potencializadas, quer sejam nas atividades dos grupos de famílias acompanhadas, quer seja com os líderes dessa comunidade no sentido de proporcionar-lhes momentos de informativos, de reflexão crítica da realidade.

Observamos que esta realidade não é uma realidade isolada do Centro de Referência de Assistência Social da Vila Janaina, mas está presente na maioria dos CRAS em São Luís e porque não dizer uma realidade nacional como demonstrou a pesquisa realizada por Yazbek et al (2014) nos estudos feitos em São Paulo e Minas Gerais.

[...] apesar da potencialidade dos serviços socioassistenciais no Cras, na maioria das cidades pesquisadas não foram observadas formas de articulação entre o trabalho do Cras e a organização coletiva da população, especialmente voltada ao debate mais geral das condições de vida, do mundo do trabalho, sobre demandas e reivindicações por serviços. Há aqui uma questão política e metodológica para o Cras: o estímulo e o fortalecimento da organização local articulado às dimensões da vida social têm quer estar entre os objetivos estratégicos das unidades territorialização do Suas". (YAZBEK et al, p.215, 2014. Grifo nosso).

A visão reducionista da participação institucionalizada apenas nos momentos da Conferência não representa por si a participação social, porque não há momentos prévios nas comunidades sobre as problemáticas que abarcam as políticas sociais. A representação da sociedade civil necessita desses momentos prévios para que tenha condições de dialogar nos espaços dos Conselhos. Acreditamos que essa seja a crítica que Coutinho denomina como "consenso forjado", quando não há maior capacidade de argumentação fundamentada por parte da sociedade civil, principalmente dos movimentos populares; prevalece o que posto ideologicamente pelo poder público.

Coloca-se para os CRAS e para as Organizações populares o desafio reconhecer o papel da assistência social na contemporaneidade e principalmente desmistificar as contradições, limites e possibilidades que estão postos a essa política.

Em um depoimento de um dos representantes da organização popular aponta a seguinte percepção da PAS:

A Assistência Social, eu vejo, já como um direito, como dever do Estado. Não é só dá a cesta básica, caridade, mas que é uma política que garante o direito das pessoas. Por isso nós sempre estamos dispostos a colaborar com o CRAS. Como uma das vezes que nós (referia-se a ele e a Coordenação e Técnicos do CRAS) andamos por essa Bacia, e eu mostrava para elas a situação daquele lugar e das famílias. Essas famílias

precisam do CRAS e às vezes nem sabem que o CRAS está e existe. (informação verbal, Representante da Associação de Moradores da Vila Janaina).

Outro desafio que podemos destacar é a correlação de forças existentes no território, e pelo que podemos observar que existe uma força partidária que influencia e afeta as relações entre as organizações populares do bairro da Vila Janaina e conseqüentemente as relações destas com o CRAS.

A questão política partidária é um poder marcante nos bairros, e isso é cultural e histórico na formação da sociedade maranhense. Os bairros acabam se tornando “currais eleitorais” de determinados partidos políticos, nos quais sujeitos partidários aproveitam-se das situações de miséria e pobreza da população para garantir suas eleições. As organizações populares buscam alianças partidárias que possibilitem a conquista de melhorias para a comunidade, ou mesmo para a própria organização (no caso daquelas mais voltadas para ações filantrópicas).

Esta questão partidária é também um elemento dificultador entre as próprias entidades de organização popular, pois acontece uma atomização das entidades na comunidade, e não se percebe um trabalho conjunto em suas ações.

Durante todo o processo desta pesquisa, ficaram evidentes as marcas de uma modernização conservadora dos aspectos sociais e políticos que permeiam a relação entre o poder público (aqui representado pelo CRAS, uma das ferramentas mais importantes da política de assistência social) e os movimentos populares. A Política de Assistência social foi elaborada de forma que avance na perspectiva da garantia dos direitos (ela se refere à garantia dos mínimos sociais), mas a forma como é implementada apresenta ainda retrocessos, ou inovação das estratégias antigas de atendimento ao usuário, principalmente quando os gestores, trabalhadores e usuários não têm essa definição plenamente reconceituada. No território, a presença do Estado deixa de ser apenas marcadamente a força policial, está aos poucos sendo reconhecida pelas ações ofertadas pelo CRAS, mas que está mais presente como “local aonde se faz o BOLSA FAMÍLIA”.

Ações realizadas não partem, na maioria dos casos, de incentivo das organizações populares; elas são estipuladas de cima para baixo, não existe, a nível local, um planejamento de ações ou mesmo discussões sobre as fragilidades e potencialidades locais que permitam ações direcionadas ao fortalecimento daquela comunidade.

4 CONCLUSÃO

Neste analisamos a relação entre o CRAS da Vila Janaina e as entidades de organização popular, buscando apreender suas manifestações concretas.

O Centro de Referência na contemporaneidade é o espaço físico que dá materialidade à política de assistência social nos bairros populares em situação de pobreza, onde se localizam pessoas que vivenciam as mais agudas expressões da questão social. O CRAS expressa as contradições, os limites e as possibilidades da PAS, que deve ser compreendida no processo de desenvolvimento do capitalismo, tornando-se uma política compensatória a qual, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que visa garantir os direitos, visa ao controle e conformação da classe trabalhadora que se encontra em situação de pobreza ou fora do mercado de trabalho.

Sob estes aspectos de suas múltiplas dimensões e contradições a política de assistência social apresenta avanços e retrocessos, na qual a luta dos movimentos sociais populares busca efetivá-la enquanto política de direitos.

A luta pela efetivação da política de assistência aponta as formas como o Estado articula as estratégias de manipulação e manobra dos movimentos sociais populares de modo a garantir os interesses da classe dominante. Mas também aponta a contradição aparente de que o Estado está envolvido de tal forma na luta de classe, que não pode apenas manter os interesses de uma determinada classe; ele necessita, em dados momentos, atender certas demandas da classe dominada. Essa luta de classe, como bem determinou Karl Marx, é a mola propulsora da sociedade e através dela é que vemos a roda da história avançar em alguns momentos e em outros “girar para trás”.

Apreendemos neste estudo que essa luta de classe permite conjugar as relações sociais em toda a sociedade, e é necessário que o sujeito social se reconheça como parte de uma determinada classe, identificando seus interesses em comum que permitam ainda a construção de identidade.

Marx infere que, com surgimento do capitalismo, formaram-se duas classes bem definidas e opostas entre si: a classe dominante (a burguesia) e a classe dominada (os trabalhadores). Diante do processo de expropriação e exploração capitalista, a classe trabalhadora organiza-se coletivamente na luta

contra o capital e suas formas de exploração, pressionando o Estado, que, através das políticas sociais, repassa para a sociedade as demandas da classe trabalhadora.

Da articulação da classe trabalhadora surgem formas diferentes de organização: os sindicatos, os movimentos sociais no campo (ligas camponesas, movimentos sem-terra, sindicatos rurais, entre outros), os movimentos sociais urbanos (as entidades de organização popular), que irão lutar por melhorias de condições de vida. A crítica imposta às entidades de organização popular é a ausência de um projeto societário que vise à transformação da sociedade, pois suas ações pautam-se nas soluções imediatas de determinado problema da comunidade onde atuam; sanado o problema, acontece um “esfriamento das ações”.

Podemos inferir que esse comportamento possa estar atrelado à cultura dessas organizações, pela descontinuidade da mobilização popular no sentido de fomentar discussões sobre as problemáticas mais complexas da questão social, da falta de cultura da participação popular nos seus espaços de manifestação política. É esse um processo fruto das estratégias do Estado de manipulação das massas populares, através da desmobilização desses grupos através de estratégias que promovem a cooptação dos sujeitos. As políticas sociais, quando manobradas pelo Estado, formam novos sujeitos que podem ser ainda mais alijados dos seus direitos, mais ainda excluídos, mais alienados e, por isso, mais acomodados e conformados com as situações “habituais” do cotidiano.

Essa reflexão permitiu-nos verificar que as políticas sociais no Brasil permanecem com as características paternalistas, porque para o Estado elas têm a função de cooptar a classe trabalhadora, mantê-la sob um determinado controle.

Nesse sentido é que a PNAS se apresenta cunhada de avanços e retrocessos, pois, quando os movimentos populares estavam no campo de luta, se viu os avanços na consolidação da política pensada para a efetivação dos direitos sociais mínimos, de forma democrática, que permitisse aos mais pobres perceberem-se enquanto sujeito social.

Os períodos de constituição do Estado autoritário e o neoliberalismo são os períodos históricos em que mais se expressa o esfriamento dos movimentos populares. No Estado autoritário nitidamente se viu a repressão dos movimentos populares (perseguição, torturas de seus líderes). No neoliberalismo se vê mascaradamente a cooptação dos movimentos populares, através do discurso da

participação popular baseada nos princípios da solidariedade e da parceria, dos acordos coletivos. Esta contemporaneidade é o momento em que a presença dos movimentos populares no campo de batalha é mais tímida, pelas estratégias impostas pelo neoliberalismo e pela liderança política petista do ultimo governo, que deixou uma marca populista e de consenso das organizações populares.

A participação popular torna-se um desafio neste contexto, pois temos as bases - que são as organizações populares - muito apáticas e desmobilizadas. Existe, em um contexto geral, desinteresse pela participação, desinteresse que pode estar motivado por vários fatores já elencados acima e também: pela cultura da não participação; pessoais, no que diz respeito ao tempo de trabalho; pelas atividades domésticas, dentre outros.

O estudo da temática “a relação entre CRAS Janaina e as entidades de organização popular” nos permitiu perceber que as organizações populares têm representatividade na comunidade. Porém, dependendo do posicionamento das suas lideranças, do seu entendimento e nível de politicização, elas podem cair ou não no desuso, ou mesmo fechar, como outras organizações na Comunidade da Vila Janaina que deixaram de existir. A formação de lideranças é imprescindível para manter vivas essas organizações e para a formação de grupos que construam uma identidade e busquem um projeto societário. Tal formação está embutida nas ações da PNAS e, concretamente, nas ações dos CRAS, quando objetiva garantir a segurança da autonomia, na construção dos vínculos comunitários.

Esse objetivo é inovador para a Política de Assistência Social; no entanto ainda não amadurecido e apreendido por aqueles que fazem o uso dessa política e daqueles que trabalham na efetivação da mesma. Percebemos que os trabalhadores da assistência social buscam desmistificar a visão sobre a assistência como caridade, mas ainda não perceberam e não buscam trabalhar com os usuários o protagonismo, a convivência comunitária no sentido de fomentar-lhes a vocação para ações coletivas e participação popular. As atividades estão voltadas a resolver os problemas de intimidade familiar, as situações de conflitos na família – que não deixam de ser importantes.

Percebemos que os trabalhadores do CRAS necessitam desconstruir é o conceito de participação popular como algo que fica apenas em nível de Conselhos e Conferências; entender que as organizações populares estão no território não como uma casualidade, mas que são frutos da organização de uma comunidade

alijada dos seus direitos de sobrevivência, que permitiu em dado momento histórico construir-se uma identidade de classe, a qual necessita ser reconstruída.

As articulações entre as organizações populares e o CRAS Janaina são constantes, pois, uma vez que o CRAS tenha sido instalado em um determinado território, ele deve seguir as orientações técnicas que visam mapear as organizações comunitárias e buscar articular ação e serviços existentes ali, fazendo-se conhecer no território.

O CRAS reconhece o território através das organizações comunitárias; estas, através de suas lideranças, apresentam ao CRAS as principais situações-problemas de sua comunidade, assim como as potencialidades. Observamos que o CRAS recorre mais às organizações populares do que estas ao CRAS. As organizações populares que recorrem ao CRAS são aquelas que apresentam alguma relação de convênio.

É necessário também desconstruir as relações paternalistas empreendidas ao longo dos anos pelas políticas sociais, em especial a de política de assistência social. Relações essas que resultaram no surgimento de organizações populares voltadas a ações filantrópicas (necessitadas da captação de recursos financeiros do poder público e de outras instituições empresariais para sobreviver) e no uso das poucas organizações populares que buscam a defesa dos direitos da comunidade para ações político-partidárias. Esse é um dos elementos dificultadores na relação entre o CRAS e as organizações populares da Vila Janaina, pois existem os apadrinhamentos políticos entre as entidades de bairro e as lideranças político-partidárias tanto no Poder Executivo, como no Poder Legislativo. Esses apadrinhamentos constroem na mentalidade das lideranças comunitárias uma rivalidade partidária, o que dificulta o diálogo entre os sujeitos sociais da própria comunidade, como entre as organizações populares e o CRAS.

Percebemos que a concepção do CRAS produzida pelas entidades de organização popular está atrelada ao tipo de relação entre ambos, principalmente quando essa relação está baseada em um convênio (uma relação financeira). Na mentalidade das entidades ainda está embutida a concepção empreendida pela LBA pelo Comunidade Solidária, que visava apenas ao repasse de recursos- financeiros ou materiais (leite, cesta básica) -, sem atentar para o processo político-pedagógico de autonomia e protagonismo social. Essas organizações desconhecem, ou ainda não atentaram que a política de assistência é uma parceira em potencial no

processo de construção da consciência política dos sujeitos que vivem naquela comunidade e, talvez por isso, não reclamem junto ao CRAS ações conjuntas que trabalhem nessa perspectiva.

As relações sociais são um processo de construção contínua e dependem da história que os sujeitos sociais edificam e da forma como a estabelecem; elas estão condicionadas ao modo de produção concebida por estes sujeitos, edificando assim a sociedade e configurando-a aos seus modos. Neste mesmo viés, tem-se as formas de dominação impostas pelos segmentos dominantes da sociedade, a burguesia. Sendo que a única forma de superação dessa dominação é através da práxis política.

O homem é compreendido como um ser prático e social, com todas as consequências que esta concepção acarreta - nos níveis teóricos, político e ético. E a determinação do caráter estruturalmente histórico deste ser prático e social emerge, privilegiadamente, na prática política, focada como prática revolucionária (transformadora). (MARX, 1989, p.23).

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência social**: análise crítica e avaliação. Curitiba: Juará, 2009.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARAÚJO, Cleonice Correia et al. Implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 4. ed. Cortez: São Paulo. 2014.

ARAÚJO, Cleonice Correia; BRANDÃO, Selma Maria Oliveira. **A questão da pobreza no Maranhão**: determinantes e formas de enfrentamento. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Assistência social e clientelismo**: ruptura entre o teórico-conceitual e a construção de um direito social. 2001. Dissertação (Mestrado EM Políticas Públicas)- Universidade Federal do Maranhão, São Luís, MA, 2001.

BARBOSA, Walmir. **Sociologia e Trabalho**: uma leitura sociológica introdutória. Goiânia: IFU, 1996.

BERING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Programa Comunidade Solidária**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas públicas**: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e combate à fome: Assistência Social e territorialidades. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação. Brasília, DF: MDS, v. 3, 2014.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução nº 109 de outubro de 2009**. Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2014.

CABRAL, Wagner. **Do “Maranhão Novo” ao “Novo Tempo”**: a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão. São Luís, MA: [s. n.], 1997. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br>>. Acesso em 30 dez. 2014.

CARDOSO, Franci Gomes; LOPES, Josefa Batista. O trabalho do assistente social nas organizações da classe trabalhadora. In: _____. **Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais**. Conselho Federal de Serviço Social. 2009

COUTO, B. R. et al. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: _____. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

COUTINHO, Joana; GOMES, Ilse. **Estado, movimentos sociais e ONGs na era do neoliberalismo**. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupodepesquisa/gepal/segundosimposio>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. São Paulo: Revista Tempo Social, 2003. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 14 ago. 2016.

ESCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 86, jul., 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

FALEIROS, Vicente de Paulo. A política social do estado capitalista. As funções da previdência e assistência social. 6ª edição. São Paulo. Cortez. 1991

FRANZESE, Cibele. Mudanças recentes no Estado Brasileiro: a reforma do modelo nacional de desenvolvimentista entre a garantia de direitos e abertura do mercado. In: ALBUQUERQUE, M. C. (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaços de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

GERMANO, José Welligton. Clientelismo, Assistencialismo, Neoliberalismo. In: IV Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil. **Anais ...** São Paulo: Unicamp, 1999. Disponível em: <<http://www.histerdbr.fe.unicampi>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

GOMES, Ilse. Entre o local e o nacional: a “reforma” do aparelho do Estado no Maranhão. **Caderno RH**, Salvador, n. 35, p.119-226, jul./dez., 2001.

HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade e pobreza no Brasil 1979-1990. In: XIV Encontro Brasileiro de Economia. **Anais ...** Campos do Jordão, SP, 1995. Disponível em: <www.bibliotecadigital.fgr.br>. Acesso em: 14 ago. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2009. p.341-391.

_____. Questão social e política social no Governo Lula. **Revista Interagir: pensando a extensão**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 69-76, ago./dez. 2007. Disponível em: <www.e-publicações.uerj.br>. Acesso em: 19set. 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita et al. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectiva de uma realidade em movimento. In: _____. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4.ed. Cortez: São Paulo, 2014. p. 161-226.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. Aglomerados Subnormais: Informações territoriais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

IVO, Anete Brito Leal. Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico. **Revista Bahia Analise e Dados: Estado brasileiro e políticas sociais: contribuições para o debate brasileiro**, v.17, 2008. Disponível em: <www.ipc-undp.org>. Acesso em: 13 set. 2016.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Revista Saúde e Sociedade**.v.8, n. 1, São Paulo, jan./fev., 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, v.IX, n. 9, Jul., 2010.

KOWARICK, Lúcio. **Movimentos Urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura**. 1986. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br>>. Acesso em: 5 mai. 2015.

LOPES, Josefa Batista. Resistência de classes e o PT na construção de alternativas no Brasil. In: _____. **Crise do capital, lutas sociais e políticas**. São Paulo: Xamã, 2012.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Revista Serviço social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, set., 2006.

MACCIOCCHI, Maria Antonieta. A favor de Gramsci. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

MACIEL, Marina. Assistência Social, mobilização e educação popular. In: **Seminário Nacional**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2011.

MACHADO, Ednéia Maria. Questão social: objeto do serviço social? **Revista UEL**, Paraná, [200-]. Disponível em: <www.uel.br/revistas/ssrevista>. Acesso em: 13 dez. 2015.

MARX, Karl. **O capital**. Tradução e condensação de Gabriel Deville. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2008.

_____. **O 18 Brumário de Luis Bonaparte (1851-1852)**. Edição Ridendo Castigat Moraes, 2002. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.com/>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

MARX, Karl; ENGELS Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Popular, 2008.

_____. **A miséria da filosofia**. Tradução e Introdução José Paulo Netto. 2. ed. São Paulo: Global, 1989.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre a exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MASCULLO, Yata Anderson. NASCIMENTO, Talita de Sousa. CARVALHO, Dionatan Silva. Produção e reprodução do espaço determinando desigualdades e contradições no município de São Luís. *Revista Geografia em questão*. Disponível em: www.e-revista.unioeste.br Acesso em 14 de agosto de 2015.

MELLAZO, Everaldo Santos. NASCIMENTO, Paula Fonseca do. Território: conceito estratégico na assistência social. **Revista de Serviço Social**, Londrina, v. 16, n.1, p. 66-88, jul./dez. 2013.

MONTANO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. **Revista serviço social e sociedade**, São Paulo, n. 110, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

MONTANO, Carlos. Pobreza; DURIGUETO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimentos sociais**. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MENDONÇA, Sonia Regina. Questão agrária: **Reforma agrária e lutas sociais no campo**. São Luís, EDUFMA, v.2, n.1, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e Seguridade social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista de serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PAIVA, Beatriz; CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katális**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 250-259, jun./dez., 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

PASTORINI, Alexandra. Quem mexe os fios da política social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 53, mar. 1997.

PERES, Thais de Alcantara. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo de políticas sociais. **Revista Cevitas**, Porto Alegre. v. 5, n. 1, p. 109-126, jan./jun., 2005. Disponível em: <<http://www.revistaseletronicas.pucrs.br>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

PEREIRA. Potyara Amazoneida Pereira. A metaformose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: Capacitação do Serviço Social e a política Social. Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília- DF. Unb. Centro de Educação Aberta, Continuada a distância, módulo 1, 2000.

PERRY, Anderson. Balanço Neoliberal. In: _____. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PINHEIRO, Jair. Uma cena decepcionante. **Revista Lutas Sociais**, n. 15, 2006. Disponível em <www.revistas.pucsp.br>. Acesso em: 12 set. 2016.

PONTES, Reinaldo Nobre. Políticas contra a pobreza no Brasil: mudanças conceituais na década 90. In: II Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais ...São Luís: EDUFMA**, 2005. Disponível em: <www.joinpp.ufma.br>. Acesso em: 16 set. 2016.

RAICHELIS, Raquel. A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: diretriz constitucional em debate. **Caderno de Textos**, Brasília, Conselho Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/pdfs/conferencias/Assistencia_social_VII>. Acesso em: 22 mar. 2015.

_____. Gestão Pública e questão social na grande cidade. *Revista Lua Nova*, São Paulo. 2006. Disponível :< www.scielo.br> Acesso em 24 de mar.2015.

ROCHA, Mirella. Participação popular nas políticas socioassistenciais na América Latina: estudo comparativo entre Brasil e Venezuela. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 02, p.303-314, jul./dez., 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo á brasileira. In: _____. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Maria Chaves dos. **Programa Comunidade Solidária: uma abordagem à luz dos processos de Reforma do Estado**. 1997. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/enanpad_1999/AP/1999_AP30.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em:<www.bibliodigital.unijui.edu.br>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. **Resenhas Perspectivas**. Disponível em: <www.unesp.br/perspectivas>. Acesso em: 19 ago. 2016.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. SCHETTINI, Eleonora Martins Cunha. A entrada da Política de Assistência Social decisória: o papel das leis e o papel do Presidente. In: 35 Encontro Anual da ANCOPS, GT029- Políticas públicas. **Anais ...Caxambu**, MG, 2011. Disponível em: <www.portal.ancpocs.org>. Acesso em: 12 ago. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2010. Disponível em: <<http://www.companiadasletras.com.br>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

SILVA, M. Ozanira Silva e. **O Serviço e popular**: regaste teórico metodológico do projeto profissional de ruptura.3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, Adailza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, 2006.

_____. **A Menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUSA, S. M. P. S. et al. A questão da pobreza no maranhão: determinantes e formas de enfrentamento. In: _____. V Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais ...São Luís**, Edufma, 2011. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SOUSA, Osmar Martins de; DOMINGUES, Analeia. Emancipação política e humana em Marx: Alguns apontamentos. **Revista eletrônica**, n. 04, dez. 2012. Disponível em:<www.armadacritica.ufc.br>. Acesso em: 12 ago. 2016.

WARREN, Ilse Scherer. **Redes de Movimentos Sociais**. 5. ed. São Paulo: Loyola Jesuita, 2011.

TESSAROLO, Enzo Mayer; KROHLING, Aloisio. A passagem do Programa Comunidade de Solidária para o Programa do Bolsa Família: continuidade e rupturas. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, mar. 2011. Disponível em:<www.cchla.ufpb.br>. Acesso em: 12 ago. 2016.

TIEZZI, Sérgio. A organização da política social no Governo Fernando Henrique. **São Paulo em perspectiva**, 2004. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 17 set. 2016.

VIEIRA, Evaldo Amor. As políticas e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53, 1997.

VIOLIN, Tarso Cabral. A sociedade civil e o estado ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.ojs.c3sl.ufpr.br>>. Acesso: 11 ago. 2015.