

RELAÇÃO ENTRE POBREZA E TRABALHO NO BRASIL: expressão de seus dilemas na Política de Assistência Social

Cleonice Correia Araújo

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Maria Virgínia Moreira Guilhon

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

RELAÇÃO ENTRE POBREZA E TRABALHO NO BRASIL: expressão de seus dilemas na Política de Assistência Social

Resumo: Este artigo faz uma análise com base em dados de pesquisa avaliativa, desenvolvendo uma reflexão sobre a noção de pobreza como elemento que se articula contraditoriamente, no contexto da Política de Assistência Social brasileira, com a noção de trabalho como elemento fundante da sociabilidade contemporânea. Toma como referência, além de estudos bibliográficos e documentais, dados coletados em pesquisa nacional, desenvolvida através de uma rede de cooperação entre os programas de Pós- Graduação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e das Pontifícias Universidades Católicas do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Conclui que um conjunto de determinantes sócio-históricos presentes nesse momento de implantação do SUAS ainda faz do usuário da Assistência Social um cidadão em negativo, visto como dependente e passivo em relação à sua própria condição.

Palavras-chave: Trabalho, pobreza, direitos, seguridade social, Estado.

THE RELATIONSHIP BETWEEN POVERTY AND WORK IN BRAZIL: its' dilemmas in the context of Social Assistance Policy

Abstract: The relationship between poverty and work in Brazil: an analysis based on data from a evaluative research carries out a reflection about the concept of poverty as a factor that is paradoxically linked to the context of the Brazilian Social Welfare and to the notion of work as a bedrock element of contemporary sociability. It considers bibliographical studies and documentary data collected in a nationwide survey, carried out through a network of cooperation between the graduate programs of the Federal University of Maranhão (UFMA) and Catholic University of Rio Grande do Sul and Sao Paulo. This paper shows that a set of socio-historical determinants present at that time of the "SUAS" implementation still shows the Welfare user as dependent and passive concerning their own condition.

Keywords: Work, poverty, rights, social security, State.

Recebido em 12.04.2009. Aprovado em 16.06.2009.

1 INTRODUÇÃO

Esta Mesa propõe uma reflexão sobre a noção de pobreza como elemento que se articula contraditoriamente no contexto da Política de Assistência Social brasileira, por negar o trabalho como elemento fundante da sociabilidade. Baseia-se em dados coletados em pesquisa nacional desenvolvida através de uma rede de cooperação entre os programas de Pós- Graduação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e das Pontifícias Universidades Católicas do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Tal pesquisa tem como objetivo avaliar o processo de implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e comporta duas dimensões de análise. A primeira volta-se para a crítica dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) através de revisão bibliográfica e documental. A segunda refere-se ao processo de implantação e implementação, considerando a gestão e os Centros de Referência de Assistência Social Básica e Especializada (CRAS e CREAS). Esta segunda dimensão envolve pesquisa de campo, através de estudo amostral em estados previamente selecionados. Na Mesa Coordenada aqui proposta, apresentam-se, inicialmente, os determinantes da pobreza no Brasil, tal como entendidos por Henrique (1999): a concentração da terra, a desigualdade de renda como consequência da heterogeneidade do mercado de trabalho e o caráter seletivo e restrito do Sistema de Proteção Social. Em seguida, discutem-se as lógicas que historicamente presidiram o enfrentamento da pobreza e sua incorporação pelas Políticas Sociais, sobretudo a Política de Assistência Social. Conclui-se que as respostas construídas tradicionalmente no campo da Assistência Social expressam os dilemas históricos enfrentados pelo Estado brasileiro, os quais denotam que, embora as ações funcionem como mecanismos de distribuição e respondam a algumas necessidades imediatas, não apresentam impactos sobre a situação estrutural da pobreza.

2 OS DETERMINANTES DA POBREZA NO BRASIL

Pobreza é um fenômeno multifacetado por incorporar dimensões culturais, políticas, históricas, sociais e econômicas. De acordo com Henrique (1999) pobreza inclui, além da idéia de um mínimo de subsistência vital, a noção de direitos fundamentais do homem e os direitos sociais, tais como definidos sócio-historicamente, além dos mecanismos de integração, de organização e de participação sociais.

A problemática que envolve a pobreza, no Brasil, confunde-se com sua gênese. É inexorável para o estudo de tal temática que a análise contemple elementos estruturais, como o problema agrário, a conformação do mercado de trabalho e o padrão de proteção social instituído.

Isto quer dizer que a idéia de pobreza neste país que avançou brutalmente em seu desenvolvimento material nessas décadas, não podia ser dissociada do trabalho digno, da vida digna na velhice, do acesso à saúde de qualidade, da educação ampliada de qualidade, da moradia com padrões adequados de infraestrutura e de serviços públicos, da locomoção e do trabalho de qualidade, da segurança e a justiça, dos bens culturais e também de um padrão de consumo essencial – comer suficiente, vestir-se decentemente, etc – preferencialmente produtos com controle de qualidade. (HENRIQUE, 1999, p.100).

Nesse caso, a análise da reprodução da pobreza não pode estar dissociada do estilo de desenvolvimento em vigor no país. De acordo com Henrique (1999, p. 7)

a consolidação de nosso dinâmico capitalismo industrial envolveu a reprodução de profundas desigualdades de acesso às oportunidades, à terra e à moradia, de propriedade, de riqueza e renda, de educação, de consumo de bens e serviços essenciais ou não, privados e públicos, de benesses estatais. O Brasil emergiu, assim, como um país também marcado por profundas desigualdades socioeconômicas, talvez o mais desigual do mundo capitalista se levarmos em conta seu grande desenvolvimento material.

O desenvolvimento econômico brasileiro, sem a democratização das condições de acesso à terra, condicionou um movimento de difusão desigual e concentrada da modernização produtiva e dos novos padrões de consumo, fatores que concorreram para conformar precárias condições de funcionamento do mercado de trabalho, reduzido acesso às poucas medidas de atenção social e desequilíbrios intra e inter-regionais, corroborando também para a crescente heterogeneidade e desigualdade social.

Na verdade, o país vivenciou momentos de dinamismo com um considerável incremento da atividade econômica e produtiva, porém este não foi acompanhado pela instauração de uma sociedade de consumo de massa que determinasse um perfil relativamente igualitário de distribuição de renda. Com isso, não ocorreu a estruturação de um mercado de trabalho de

caráter relativamente homogêneo, expresso em empregos regulares e bem remunerados, associados a políticas sociais amplas e inclusivas que estivessem ancoradas em acordos e garantias institucionais de forma que pudessem contemplar a totalidade da oferta de força de trabalho disponível.

Desse modo, o país manteve historicamente amplos contingentes de força de trabalho fora do mercado de trabalho formal quando muito vinculados às atividades típicas do setor informal e também destituídas de quaisquer medidas de proteção social enquanto direito e responsabilidade pública.

Nesse sentido, a constituição do mercado de trabalho brasileiro acabou refletindo e acirrando o caráter excludente do padrão de crescimento econômico e político, condições que afetam profundamente a composição e as condições de vida da população trabalhadora.

Assim sendo, a persistente, acentuada e crescente “informalização” da economia e das formas de ocupação da força de trabalho resultam do modo como avançou o próprio padrão de desenvolvimento da economia nacional, que combinou a ampliação do assalariamento concentrado nos setores mais dinâmicos da economia (leia-se setor industrial e público) com a constituição de um considerável segmento de trabalhadores responsáveis pela sua própria reprodução social, ou seja, por conta própria, ou no máximo vinculados a atividades concentradas no comércio e nos serviços urbanos, onde os rendimentos vão depender do produto gerado nos segmentos produtivos e de sua circulação no âmbito mais geral do consumo.

Nesse trabalho abordam-se o problema agrário, a conformação do mercado de trabalho e o padrão de proteção social instituído como determinantes estruturais da pobreza no bojo de um modelo de desenvolvimento concentrador e excludente que alija dos seus frutos a maior parte da população do país.

2.1 A Questão Agrária

Entre os fatores que determinaram historicamente o quadro de pobreza e desigualdade no Brasil, salienta-se o controle da propriedade da terra por uma minoria, por ter favorecido a organização de uma agricultura com predominância da grande propriedade, trazendo como resultado a existência de grande parte da população com pouca ou nenhuma terra para garantir sua reprodução.

Essa determinação tem suas origens na nossa colonização que, ao invés da pequena propriedade baseada no trabalho, como ocorreu nos Estados Unidos, instituiu os grandes latifúndios para exportação com a utilização da escravidão dentro do projeto de construção do

Brasil como negócio e não como nação (PRADO JR, 1976).

Nesse contexto, a estrutura social no campo ainda hoje é composta por um pequeno número de proprietários (latifundiários tradicionais e capitalistas) seguido por uma pequena parcela de médios e de alguns pequenos proprietários que são capazes de sobreviver com uma produção voltada para o mercado. Na base dessa estrutura, encontra-se a maioria da população constituída de pequenos proprietários e posseiros, arrendatários, parceiros, assalariados e seus familiares, “aproximados pela pobreza e por um ínfimo padrão de vida” (HENRIQUE, 1999, p. 21).

Portanto, a concentração fundiária limitou estruturalmente as oportunidades de reprodução da massa rural, tornando possível à grande propriedade dispor de força de trabalho abundante, o que historicamente debilitou o poder dos agricultores frente ao proprietário rural, o que foi reforçado pelos tradicionais traços de autoritarismo presentes nas relações de trabalho no Brasil e agravado pelas dificuldades de organização dos trabalhadores rurais.

O empobrecimento da maioria da população rural e a existência de um perfil concentrado da renda agrícola, assim, decorrem do monopólio da terra e dos seus efeitos negativos sobre as condições de reprodução da pequena propriedade e sobre os rendimentos dos trabalhadores rurais, não sendo a pobreza, portanto, consequência do baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas na agricultura, como se faz crer.

De fato, do ponto de vista do grande proprietário, a disponibilidade de mão de obra barata induziu o uso extensivo da terra e a utilização de processos rotineiros e rudimentares de produção, já que o declínio da fertilidade do solo podia ser equacionado pela grande quantidade de terras à sua disposição, quer aquelas subutilizadas na própria propriedade, quer as asseguradas nas novas fronteiras. Do ponto de vista da pequena propriedade, o esgotamento progressivo do solo decorrente da sua exploração extensiva concorria para o maior empobrecimento das famílias, empurrando-as para as áreas de fronteira ou para o meio urbano.

Se o monopólio da terra e seus efeitos se constituem em pontos nevrálgicos da questão da pobreza no campo, a sua reprodução dinâmica ao longo da industrialização do país configura-se como aspecto fundamental de explicação desse fenômeno.

Com efeito,

nem antes nem durante a rápida transformação capitalista da agricultura. Mais do que isso, houve durante esse processo um reforço do poder da grande propriedade em

antigas e novas áreas de ocupação, que tornou ainda mais difícil uma alteração profunda da base da organização agrária do país. Foram essenciais nesse sentido, a particular expansão das fronteiras agrícolas e a singular modernização da agricultura. (HENRIQUE, 1999,25)

Nas novas fronteiras agrícolas, reproduziu-se o mesmo padrão de concentração da terra presente nas demais áreas, não se verificando, portanto, um movimento no sentido da consolidação de uma organização agrária fundada numa estrutura fundiária mais democrática.

Já a modernização da agricultura permitiu a expansão capitalista assentada na violência e na corrupção, que possibilitaram a apropriação da terra por grandes proprietários e empresas, ricos e poderosos, os quais espoliaram e expropriaram pequenos posseiros e proprietários, seringueiros, indígenas, dentro de conflitos fundiários geralmente decididos contra os pobres que culminavam, em geral, em medidas policiais e judiciais de expulsão destes últimos da terra.¹

Dessa forma, a expansão territorial e econômica em direção a novas áreas, por não ter sido acompanhada por uma democratização da estrutura fundiária que aumentasse a atração para elas, não se converteu em uma verdadeira alternativa de incorporação das massas rurais, as quais, quando não foram expulsas, passaram a se constituir em fonte de mão de obra barata, tanto no meio rural ou quanto no urbano.

Assim, a não democratização da estrutura fundiária limitou histórica e estruturalmente as possibilidades de reprodução da população rural: garantiu condições de superexploração nas regiões de ocupação antiga e converteu a fronteira “em novo locus de expropriação e expulsão da terra (que atingiu, não raro protagonistas de outras expulsões) e em fonte de mão-de-obra abundante.” (HENRIQUE, 1999, p. 27).

Nesse contexto em que a mão de obra agrícola sobra, por falta de acesso à terra, se torna cada vez mais desnecessária para a grande propriedade e para a produção modernizada em função das rápidas transformações da agricultura, cresce a atratividade exercida pelo meio urbano, ampliando a disponibilidade de força de trabalho para as atividades urbano-industriais. Nessa circunstância, a migração em massa serviu para baratear o preço da força de trabalho no meio urbano.

Com efeito, a rápida transformação e a modernização da agricultura, ao se darem sobre a base intocada de forte concentração fundiária, restringiram as oportunidades de sobrevivência no campo, determinando a continuidade da

reprodução da pobreza nas atividades agrícolas, o que levou a um êxodo maciço da população rural atraída pela maior disponibilidade de oportunidades de trabalho e de serviços sociais nas cidades. Em síntese,

parece não haver dúvida de que o controle de acesso à terra por uma minoria permaneceu como a condição de fundo da superexploração do trabalho, e de que o processo de transformação capitalista da agricultura acompanhado pelo aumento da concentração fundiária estreitou ainda mais as possibilidades da massa rural se reproduzir como pequenos proprietários e posseiros, ou mesmo como pequenos parceiros e arrendatários, além de ampliar a disponibilidade de mão-de-obra. (HENRIQUE, 1999, p. 35).

Esse processo favoreceu e até mesmo sustentou a reprodução de um mercado de trabalho urbano caracterizado pela abundância de força de trabalho e por baixos salários, como se verá a seguir.

2.2 As especificidades do mercado de trabalho e as particularidades das relações de trabalho

Outro importante fator que explica o histórico quadro de pobreza e desigualdade no Brasil, diz respeito à particular heterogeneidade do seu mercado de trabalho. Esta heterogeneidade vincula-se à nossa herança social histórica cujo marco data do período colonial, quando a sociedade brasileira ainda era assentada economicamente em relações escravistas. De acordo com Prado Júnior (2000), na colônia os “meios de vida para os destituídos de recursos materiais são escassos” e, sendo o trabalho escravo o estatuto preponderante em todas as atividades ou negócios, restava pouco espaço para o trabalho livre naquela sociedade.

O próprio fato de o escravismo ser prevaletente em todos os âmbitos da vida social criou uma concepção negativa do trabalho, pois a idéia predominante tinha uma “conotação pejorativa e desabonadora como uma atividade que deve ser executada sempre por escravos”. Isto faz com que a camada de homens livres e pobres, em não sendo proprietários nem de terras, comércio ou de escravos para explorar, não encontre lugar naquela estrutura produtiva de moldes escravistas.

Assim é que Oliveira (1988), ao analisar esse processo de constituição histórica da sociedade brasileira diz que este contingente de população (ex-escravos e brancos pobres) era obrigado a buscar a sua reprodução em atividades incertas e precárias, em favores dos senhores e na prática de pequenos delitos. Nesta situação,

eram submetidos a péssimas condições de vida, rechaçados e perseguidos pela sociedade que os denominava de ralé, turba ou vadios.

Continuando a reflexão, Oliveira (1988) acrescenta que mesmo com a abolição da escravidão, esta situação de heterogeneidade não é superada, pois esta massa de excluídos do processo produtivo daquele período vai servir, no período primário-exportador, de mecanismo de pressão de rebaixamento das condições de assalariamento dos trabalhadores.

Baltar e Dedecca (1992, p. 03) em estudo também sobre esse período histórico dizem: “no Brasil, a constituição do mercado de trabalho livre esteve vinculado à formação do complexo agro-exportador cafeeiro paulista... que introduziu e tendeu a generalizar a relação de trabalho assalariado”. A partir de então, passam a existir diferenciações entre atividades agrícolas e atividades assalariadas no meio urbano vinculadas ao complexo agroexportador.

No entanto, embora se demarque o período primário exportador como sendo o momento em que se inicia de fato o processo de constituição do mercado de trabalho no Brasil, as atividades produtivas vinculadas àquele setor ainda eram bastante limitadas e pouco dinâmicas, gerando, portanto, reduzidas oportunidades para o mercado de trabalho, principalmente no setor moderno exportador, que operava com tecnologia avançada e altos níveis de produtividade.

Assim, o setor exportador não conseguia incorporar toda a mão de obra disponível no processo produtivo que estava se implantando, pois, devido às suas baixas taxas de crescimento, ele gerava também escassa demanda de trabalho. Com esse baixo dinamismo do “setor moderno exportador” tem-se uma situação onde grande parte da população vai continuar vinculada ao setor tradicional da economia, que ainda continuava assentado em padrões técnicos arcaicos que resultavam em reduzidos índices de produtividade, o que incidia sobre os precários padrões de remuneração e de condições de vida dos trabalhadores a eles vinculados.

Segundo Oliveira (1988, p. 115),

a coexistência do setor atrasado com o setor moderno exportador determinava a conformação de um mercado de trabalho desfavorável ao trabalhador, pois a oferta ilimitada de mão-de-obra desejosa de abandonar o setor tradicional pressionava o mercado de trabalho no núcleo capitalista exportador, impedindo que os salários desse setor crescessem, acompanhando os aumentos de produtividade, o que era viabilizado pelas restrições legais à existência ou à atuação dos sindicatos.

Mesmo os esforços dos governantes em adotar um modelo de cunho desenvolvimentista baseado na industrialização, não se mostraram eficazes, na medida em que a estratégia implementada apenas reconfigurou uma estrutura produtiva marcada pela convivência de formas modernas e atrasadas, associadas ao modo de produção.

Tem-se então presente que a estratégia de desenvolvimento perseguida mostrava-se incapaz de generalizar os frutos do progresso, oriundos de um estilo de industrialização que, ao restringir a modernização a alguns setores econômicos, manteve à margem dos setores econômicos dinâmicos uma parcela significativa da população (BRAGA, 2003, p. 07).

É certo que o processo de industrialização brasileiro, sobretudo a partir de 1950, dotou a economia nacional de um parque industrial moderno, amplo e complexo, com uma estrutura produtiva diversificada, capaz de desenvolver uma dinâmica autônoma de acumulação. Do ponto de vista do processo de trabalho, consolidou um padrão produtivo nos moldes fordistas nos setores mais modernos constituído de unidades produtivas de grande porte, que passam a conviver com as pequenas e médias empresas dos setores tradicionais, implicando numa diversificação da classe trabalhadora, impulsionada ainda pelas oportunidades de investimento e de negócios, proporcionadas pelo crescimento das atividades urbanas que acompanhou a industrialização.

Esse forte dinamismo da economia brasileira até os anos 1970 propiciou a geração contínua de postos de trabalho e a mobilidade social, com a incorporação crescente de trabalhadores, mesmo daqueles com baixos níveis de escolaridade e de qualificação, oriundos do meio rural.

Contudo, não houve no Brasil uma política deliberada no sentido de favorecer o pleno emprego, caracterizado pelo fato de a condição de assalariamento atingir o conjunto da classe trabalhadora.

De fato, não houve a preocupação em regular o funcionamento do mercado de trabalho, impedindo uma pressão excessiva sobre os salários, nem se procurou fortalecer o processo de negociação democrática das relações de trabalho, nem se constituiu uma rede de proteção social baseada no gasto público que auxiliasse a construir uma sociedade mais homogênea e socialmente justa. (PRONI, GIMENEZ, MORETTO, 2003, p.244)

Nesse contexto, mesmo com o dinamismo industrial e das atividades urbanas em geral,

o extenso exército industrial de reserva ultrapassava, em muito, as possibilidades de incorporação da população nos setores mais estruturados. Com efeito, a persistente concentração da terra pela ausência de uma reforma agrária que propiciasse a permanência dos trabalhadores no campo levou a uma forte migração rural-urbana que determinou predominantemente o crescimento da população das cidades, pelo menos desde os anos 1940, acelerando-se nas décadas seguintes.

Como diz Dedecca (1998, p.278)

[...] a ausência de um projeto efetivo de reforma agrária provocava uma forte concentração da propriedade rural com a transferência desproporcionalmente elevada de grandes contingentes de força de trabalho para o meio urbano.

A existência de um exército de reserva tão extenso se constituiu num fator de constante pressão de rebaixamento dos salários daqueles que se encontravam empregados e contribuiu, ainda, para o estabelecimento de relações verticais e autoritárias no ambiente de trabalho, posto que os trabalhadores, historicamente, não contaram com instrumentos eficazes de representação de seus interesses, capazes de estabelecer condições de contratação favoráveis.

No bojo desse quadro, a ausência de um sistema público de seguridade social, sobretudo que desse alguma proteção aos desempregados, contribuiu fortemente para a segmentação do mercado de trabalho e o crescimento da informalidade. Assim, paralelamente ao incremento no emprego nos setores estruturados, ocorreu o crescimento dos empregos em setores menos organizados, caracterizando um mercado de trabalho segmentado e extremamente heterogêneo, com a geração de uma gama de ocupações informais que incorporou o excedente de força de trabalho que não conseguia ser absorvido em atividades típicas do mercado de trabalho formal.

Assim, o processo de desenvolvimento econômico de base industrial, ainda que tenha sido visto como a oportunidade de o país superar seus históricos índices de pobreza, não vai ser capaz de promover a homogeneização social tão esperada; ao contrário, vai acentuar as desigualdades anteriormente existentes.

Em síntese,

com a consolidação da indústria manufatureira como eixo dinâmico da economia nacional, uma intensa urbanização e ampla geração de empregos foram registrados [...] no entanto, o intenso crescimento da economia mostrou-se incapaz de, por si só, permitir que a maioria dos

trabalhadores pudesse usufruir de aumentos significativos de poder de compra dos salários, mesmo quando tiveram acesso às ocupações de elevado nível de produtividade (MATTOSO ; POCHMANN, 1988, p. 219)

Este conjunto de determinações sócio-históricas de cunho estrutural do mercado de trabalho é acentuado no contexto mais recente a partir dos anos 1990, quando o Brasil passa a adotar mais fortemente as recomendações preconizadas pelos organismos multilaterais contidas no denominado "Consenso de Washington", expresso no ajuste fiscal e da economia em geral via controle da moeda e câmbio, restrição dos gastos públicos, reformas e privatizações aliadas à incorporação de processos de modernização ou reestruturação produtiva.

Tais medidas de modernização ou reestruturação produtiva têm se configurado, sobretudo, através de estratégias de redução de custos, expressas em mecanismos de flexibilização e de desregulamentação das formas de contratação da força de trabalho, mecanismos que conduzem à precarização das relações de trabalho, à acentuação das tendências ao desemprego e à informalização crescente do mercado de trabalho.

De acordo com Cacciamali (1999, p. 207-208), o processo de reestruturação produtiva no Brasil

[...] incidiu com maior intensidade sobre o setor industrial, implicando redução expressiva de mão-de-obra, práticas de subcontratação de produtos e principalmente de serviços, maiores níveis de desemprego e extensão do subemprego.

Desse modo, o contexto atual de crise do sistema produtivo caracteriza-se pela restrição dos investimentos nos setores que geram empregos em prol do deslocamento de ativos monetários para os aplicativos financeiros, onde adquirem maiores valorizações, reforçando os movimentos especulativos pela volatilidade dos mecanismos utilizados para tal valorização.

Este processo tem provocado a submissão das economias capitalistas a essa lógica, em particular as economias dos países em desenvolvimento. Em face disso, a ação do Estado vê-se limitada aos critérios fixados por políticas econômicas monetaristas restritivas e políticas orçamentárias contencionistas as quais visam apenas elevação dos patamares de competitividade de economias abertas, ficando presas aos imperativos da flexibilidade do capital e do trabalho. Como resultado desse processo, as políticas públicas perdem espaço devido ao privilégio do mercado enquanto

mecanismo articulador e regulador da vida social (GUILHON; PEREIRA, 2008, p.03).

No nosso caso específico Braga afirma que (2003, p. 42),

[...] o esgotamento do padrão de acumulação capitalista brasileiro (que já vinha dando sinais de saturação das possibilidades de crescimento do produto desde o final dos anos 1970), a grande instabilidade da economia brasileira e a elevação da inflação acabaram inibindo os impulsos ao crescimento acelerado, anteriormente intensos, provocando a estagnação do desenvolvimento econômico do país.

À redução do emprego, formal associa-se a geração de outras oportunidades de ocupação não assalariada, além da elevação do percentual de ocupados sem carteira assinada, relativamente aos empregados com carteira assinada, o que indica a deterioração dos vínculos empregatícios. As modificações mais acentuadas referem-se ao crescimento, sobretudo no setor não agrícola, do número de empregados sem registro em carteira.

Como resultado, o crescimento da produção em pequena escala e do emprego à margem da regulamentação institucional tem reafirmado (ou intensificado) o caráter excludente do desenvolvimento brasileiro, e vem desafiando a compreensão das possibilidades da modernização econômica em curso, especialmente no que concerne a organização e regulação do trabalho (BRAGA, 2003, p. 42).

Cabe lembrar que a situação de níveis salariais reduzidos, crescente informalidade e baixos níveis educacionais da força de trabalho se constituem marcas do mercado de trabalho brasileiro, apesar do elevado dinamismo que o parque industrial nacional alcançou, com uma oferta crescente de empregos.

Cacciamali (1999, p.207-208) ressalta que os anos 1990 aprofundaram e agravaram as condições históricas de heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho brasileiro. Em face desse agravamento, novos problemas se expressam: desmonte de instituições de coesão social, flexibilização da legislação trabalhista, reforma da seguridade social e da administração pública em geral, além de transformações na estrutura e dinâmica de organização sindical.

A resultante desse processo em todo o mundo e, em particular no Brasil, se expressa na expansão e no agravamento do quadro de pobreza. Apesar disso, os mecanismos de ação do Estado direcionados para o enfrentamento dessa questão têm sido a formulação e implementação de políticas sociais de cunho

compensatório, seletivo e focalizado nos mais pauperizados. Políticas que privilegiam as transferências diretas de uma pequena quantia de recursos que possibilitam no máximo o acesso a um reduzido consumo – segundo Mota (...) difundindo a idéia do “cidadão consumidor”, nem que sejam de produtos vinculados às necessidades básicas e de qualidade bastante inferior.

Na verdade, ao longo do tempo, as Políticas Sociais no Brasil pouco contribuíram para alterar as desigualdades de rendimento e de condições de vida da maioria da população, não contribuindo nem mesmo para democratizar as oportunidades de vida de amplos segmentos populacionais tradicionalmente aliçados do acesso à parte da riqueza produzida socialmente. O papel pouco corretor das desigualdades estruturais da sociedade brasileira que o Sistema de Proteção Social, (incluindo-se nele aquelas iniciativas públicas que dizem respeito à regulação do trabalho estruturais) desempenhou historicamente, será analisado em seguida.

2.3 Sistema de Proteção Social e Regulação do Trabalho

No processo de desenvolvimento brasileiro, marcado pelo espraiamento da pobreza e pela desigualdade das condições de inserção ocupacional e de rendimento, com um extenso grupo populacional integrado de forma precária no campo e na cidade, as políticas sociais não desempenharam o papel de corretoras de tais desigualdades de rendimento e de condições de vida, bem como de democratizadora das oportunidades de reprodução social. Pelo contrário, de acordo com Mattoso e Pochmann (1988, 219), os arranjos políticos institucionais que deram sustentação à ação do Estado contribuíram significativamente para reforçar o caráter concentrador e excludente do desenvolvimento brasileiro.

Realmente, o Estado brasileiro nunca atuou no sentido de efetivar de fato um processo de distribuição de renda nem, tampouco, criou condições para que os frutos do desenvolvimento econômico fossem orientados para possibilitar a satisfação das necessidades básicas do conjunto da população brasileira.

A política social sempre ocupou um lugar secundário nas estratégias de desenvolvimento e no âmbito do próprio Estado: as ações sociais tradicionalmente subordinaram-se à política econômica no decorrer da industrialização, o que denota o pouco compromisso estatal com os interesses populares. Como consequência,

as necessidades postas pela opção industrializante estrita de mobilização e transferência de recursos e de realização de gastos e investimentos

públicos pelo Estado... funcionaram como um limite estrutural às prioridades reais das políticas sociais, particularmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros. (HENRIQUE, 1999, p.71).

Sendo assim, o padrão “protetivo” apresentou historicamente características de insuficiência e de incompletude, podendo até mesmo ser encarado como perverso, expressando as debilidades e fragilidades, tanto do processo econômico quanto do organizativo, além de revelar as marcas da cultura política autoritária e conservadora presentes no Estado e na sociedade de modo geral.

Externamente, tem-se um desenvolvimento econômico dependente das economias centrais; no plano interno, um modelo excludente e concentrador de renda acompanhado de um mercado de trabalho estreito e com pouca capacidade de assalariamento da força de trabalho (incorpora pouco e remunera mal). Associado a isto, se tem um Estado autoritário e um sistema de representação política frágil, assentado e sustentado por relações também autoritárias e clientelares.

A construção da ação social do Estado, a partir da década de 1930, privilegiou a regulação do trabalho formal, tendo como modelo o sistema bismarkiano, via constituição de caixas de seguro social, organizadas por setor econômico, financiadas e geridas por empregados, empregadores e pelo Estado, visando proteger os trabalhadores e seus familiares de certos riscos coletivos sob a lógica de “quem ofício tem benefício” que caracteriza a cidadania regulada tal como definido por Santos (1979, p.76) segundo o qual a incorporação aos benefícios e serviços sociais depende do lugar do trabalhador no processo produtivo.

Nesse modelo de intervenção social ficavam de fora vastos segmentos populacionais que não estavam inseridos no mercado formal de trabalho, sob o pressuposto de que a dinâmica de modernização favoreceria a progressiva incorporação ou integração no mercado formal pela via do trabalho assalariado e, portanto, regulado. Enquanto isso, a proteção social às populações vulneráveis e excluídas do mercado de trabalho assalariado é orientada por uma lógica de gestão filantrópica da pobreza, ancorada num vasto esquema de instituições privadas, atuando com repasse de financiamento público.

Aliada a esse modelo de intervenção social emerge, então, uma rede de ajuda e assistência aos pobres, com base no enfoque caritativo e na benemerência sem que suas ações se configurem como responsabilidade pública. Foi, portanto, com essas características que se gestou, desenvolveu e se consolidou a

intervenção social no Brasil: baixa perspectiva de inclusão social e forte caráter assistencialista-filantrópico e clientelista.

Esse padrão de intervenção estatal no campo social, que expressa o patrimonialismo característico das relações políticas no país,

não foi superado nem quando, sob a égide da segunda política de substituição de importações, o Brasil inaugurou, a partir de 1950, uma nova fase de seu processo de industrialização...Mesmo no Período Militar, quando se tentou implantar o consumo de massa, este ficou restrito a uma pequena parcela da sociedade, a qual era representada pelas camadas médias e superiores de renda... à custa da exclusão dos setores populares por meio do controle e repressão dos sindicatos e da ausência de Contrato Coletivo de Trabalho cujos efeitos socialmente negativos foram reforçados pela fragilidade do Sistema de Proteção Social implantado e pela adoção de uma política perversa de arrocho salarial (GUILHON, 2005, p.53).

Desse modo, embora tenhamos assistido no pós-1964 a um movimento de ampliação da cobertura dos programas sociais, com o conseqüente incremento do nível de emprego na área social e alcançado progressivos avanços em certos indicadores sociais, como expectativa de vida ou mortalidade infantil, o padrão de intervenção social instituído foi moldado por uma particular estrutura de financiamento que fragilizou as possibilidades de realização de gastos sociais. Isto porque tal estrutura estava assentada no grande peso das contribuições sociais, especialmente sobre a folha de salários das empresas, isentando a arrecadação tributária de participação nas despesas de corte social, o que tornou a ampliação dos gastos grandemente dependente do desempenho do mercado de trabalho numa situação de não generalização do assalariamento e de predominância de baixos salários.

Destarte, a tendência de aumentos dos gastos sociais não conseguiu superar a destinação preferencial dos recursos públicos ao crescimento econômico, fato que limitou a maior expansão da política social e sua colocação como prioridade real.

E por mais que se gastasse na área social, isso era insuficiente em face da reprodução das desigualdades econômicas, estimulada pela ação estatal até mesmo no campo da própria política social. De fato, a política social, ao invés de corrigir, acabou por referendar o quadro de desigualdades...com a expansão dos programas sendo acompanhada por exclusão do acesso ou cobertura insuficiente das camadas de menor

renda. Ademais, por ter adotado um modelo meritocrático-particularista, que, para alguns autores não configura nem mesmo a construção de um Estado de Bem-Estar no Brasil, o conjunto das intervenções sociais apenas reproduz a estrutura social anteriormente existente. (HENRIQUE, 1999, p.77).

Outro aspecto que cabe salientar, diz respeito à regulação das relações de trabalho, demarcada pela ação repressiva do Estado no tocante à organização sindical da classe trabalhadora, fato que impediu o desenvolvimento de sindicatos fortes e atuantes, capazes de se organizarem em torno das questões fundamentais concernentes ao mundo do trabalho. Na verdade, conforme mencionado antes, diferentemente dos países de capitalismo desenvolvido, o Brasil não estruturou um sistema de relações de trabalho que estabelecesse a forma tipicamente fordista de relação capital-trabalho, expressa nas Negociações Coletivas concomitantemente à montagem e desenvolvimento de seu parque industrial o qual se mostrou relativamente amplo, dinâmico e organizado, do ponto de vista do processo de produção, de acordo com o padrão fordista.

Na verdade, desde quando se reconhece em 1891 a noção de contrato de trabalho, assegura-se que esta relação deve ser regulada pelas partes contratantes, definindo-se o caráter privado das relações de trabalho, situação que é mantida até a Revolução de 1930 com o governo Vargas.

E, embora o governo Vargas tenha processado transformações nas relações econômicas através da dinamização da indústria e da criação de novas frentes de trabalho assalariado, as mudanças referentes à regulação do trabalho foram contraditórias: ao mesmo tempo em que foi criado um corpo de leis de “proteção ao trabalho”, tais como a CLT e o salário mínimo, não foram instituídos mecanismos necessários para garantir a efetividade dessas medidas, o que favorecia as empresas que não se viam obrigadas a cumprir a legislação existente, haja vista que não eram devidamente fiscalizadas.

Ademais, este governo atuou restringendo o movimento sindical através de uma política de controle do exercício da atividade sindical, impedindo que os sindicatos exercessem suas funções de controlar a ação das empresas sobre o uso da força de trabalho, provocando, assim, o esvaziamento do processo de Negociação Coletiva e garantindo a manutenção do caráter privado/contratual da alocação do trabalho.

Este caráter repressivo da ação do Estado tem sido bastante presente no Brasil, evidenciando-se momentos de maior repressão intercalados por períodos de restabelecimento de liberdades democráticas.

Nesse sentido, Mattoso e Pochmann (1998, ressaltam que durante a Ditadura Militar o país processou a expansão e consolidação do processo de industrialização sob características estruturais de atraso do Estado e da sociedade, expressas na intensa concentração da renda, da propriedade e do poder, tendo por base relações de trabalho autoritárias e um mercado de trabalho heterogêneo e desigual com crescentes níveis de oferta de mão de obra cujo perfil é de baixa escolaridade e qualificação.

A regulação das relações de trabalho na Ditadura Militar “representou a passagem de um autoritarismo corporativista, no qual a relação entre trabalhadores e patrões era regulada e mediada pelo Estado, segundo um padrão de cooptação, para um autoritarismo tecnocrático, no qual, sobretudo no campo dos reajustes salariais, os papéis dos sindicatos e da justiça do Trabalho foram completamente esvaziados, ficando então submetidos às decisões impostas pelo Executivo.” (LIMA, 2003, p.145).

Importa destacar que os baixos níveis educacionais que a força de trabalho recém-saída do meio rural apresentava, não se constituíram em fatores impeditivos para a expansão do processo de industrialização, dado que na maioria das vezes o trabalhador era treinado em serviço com vistas a dominar o ofício sem que houvesse preocupação com o aprofundamento de conteúdos de cunho mais complexo.

De fato, a indústria brasileira se desenvolveu de modo bastante acelerado num contexto onde a população apresentava baixíssimos níveis de escolaridade formal, particularidade que se constitui até hoje em um desafio a ser enfrentado. Na verdade, a fragilidade do sistema de relações de trabalho aqui instituído colaborou para o baixo nível de qualificação da força de trabalho na medida em que impediu a criação de mecanismos de controle social sobre a alocação e uso do trabalho.

Dito de outro modo, o nosso sistema de relações de trabalho, em decorrência de constrangimentos legais, deixou fora de seu escopo questões fundamentais concernentes à relação capital/trabalho, dentre estas o direito à educação, particularmente à educação profissional.

Nesse contexto,

cabia às empresas organizar de modo independente, suas próprias estruturas de ocupações, sem que estas fossem objeto de negociação ou instrumento para a ação sindical contra atitudes arbitrarias no uso da força de trabalho. Escapava, desse processo, portanto, a questão da qualificação da força de trabalho, que era tratada internamente às empresas e, para a

formação de segmentos específicos de trabalhadores, existiam as escolas técnicas mantidas pelo governo federal e estaduais e pelo sistema "S". (DEDECCA 1988, p. 279).

Em face dessas características históricas peculiares, instaurou-se no país um sistema de relações de trabalho débil no qual o poder de alocação do trabalho permaneceu regido pela lógica privada das empresas sem um sistema de controle social sobre o uso da força de trabalho, situação que perdura até hoje apesar das várias tentativas de ruptura por parte dos trabalhadores (DEDECCA, 1998).

Oliveira (1988, p. 199), diz que

apesar das mudanças que tiveram lugar nos últimos anos, o sistema brasileiro de relações de trabalho ainda se baseia em um conjunto de regras de cunho estatal, com grande intervenção legislativa, mas com escassa negociação coletiva e frágil capacidade de generalização dos seus efeitos. O direito do trabalho era e continua a ser amplamente regulamentado, mas sempre foi possível dispor de inúmeras válvulas de escape desregulamentadoras, situação que não se alterou com a Constituição de 1988.

Hoje, face ao contexto de crise do processo de acumulação do capital, têm sido introduzidas profundas mudanças no âmbito da produção, as quais têm se expressado na reestruturação do processo de produtivo onde se destacam a intensificação dos processos de precarização das formas de contratação e alocação dos trabalhadores. Dessa forma, cresce o desemprego, desarticulando a insipiente tendência de elevação do processo de formalização do trabalho assalariado.

No movimento de mudanças e reformas que acompanhou o processo de reestruturação produtiva no Brasil a partir dos anos 90 do século XX, passa-se a debater o sistema de relações de trabalho. Esse debate tem ressaltado a necessidade de promover a descentralização dos sistemas de relações de trabalho, que na prática se expressa na discussão da desregulamentação dos direitos sociais conquistados (que a rigor não são muitos aqui no país), e na flexibilização das relações de trabalho que aqui também sempre foram bastante flexíveis.

Não é demais enfatizar que, se o mercado de trabalho brasileiro esteve historicamente assentado num sistema de relações de trabalho frágil, regido por normas e regras flexíveis, torná-lo mais desregulamentado hoje, implica em acentuar ainda mais o seu caráter precário e desfavorável aos trabalhadores, mesmo àqueles

vinculados ao mercado formal de trabalho.

Como ficou demonstrado, esta gama de condicionantes tendeu a deixar amplos contingentes da população à margem tanto das condições de assalariamento, quanto do acesso a bens e serviços sociais públicos, inclusive da política de educação.

Este é o perfil dos usuários da Política de Assistência Social, a qual busca hoje se afirmar como Política Pública alicerçada de direitos, dentre estes o direito à renda e ao trabalho. Porém, como se depara com tais entraves, as ações ofertadas mostram-se também precárias e insuficientes para responder ao desafio de inserir tais segmentos em atividades que sejam capazes de garantir sobrevivência digna e a emancipação dos programas assistenciais, particularmente, daqueles que transferem renda a exemplo do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), este último, embora seja implementado no âmbito da Política de Previdência Social, constitui-se um Programa da Política de Assistência Social. A lógica que historicamente vem orientando esta Política no enfrentamento da pobreza será apresentada e analisada a seguir.

3 A LÓGICA QUE PRESIDE O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO CONTEXTO DA POLÍTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social brasileira nasce identificada com a filantropia e a benemerência, entendidas como todo tipo de ajuda em direção aos pobres ou pessoas comprovadamente despossuídas de bens materiais. Nesse sentido, os primeiros núcleos de assistência social no país desenvolveram-se junto à Igreja Católica e pela ação de particulares: de um lado, as Santas Casas de Misericórdia, que eram instituições de caridade voltadas para o atendimento aos mais pobres. De outro, as Irmandades e associações religiosas que ofereciam aos seus membros, através de relação contratual, benefícios proporcionais à contribuição, destinados ao tratamento da saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos.

Mais tarde, foram sendo criadas as Sociedades de Auxílio Mútuo- variantes leigas das irmandades e predecessoras dos atuais sindicatos, também direcionadas à assistência dos seus membros.

Só a partir da década de 1930, com a ascensão de Vargas ao poder, é que se inicia, efetivamente, a construção de um arcabouço político, com vistas a dar forma ao Estado protetor no país, o qual foi solidificado institucionalmente nos primeiros quatro anos do governo.

No campo da assistência social, foi criada a Legião Brasileira de Assistência- LBA. Entre

os objetivos dessa entidade, destacavam-se no Art. 2º do estatuto editado em 1991: garantir o acesso à população de baixa renda a programas de assistência social de modo a englobar, prioritariamente, a assistência pré-natal, o reforço alimentar, o apoio e assistência à criança e à família, o amparo à velhice, o desenvolvimento comunitário e a assistência judiciária; realizar campanhas para a solução de problemas sociais de natureza temporária, cíclica, intermitente ou que possam ser debelados ou erradicados por esse meio; obter incentivos para a realização de programas para melhoria das condições de vida das famílias de baixa renda; celebrar convênios, acordos ou ajustes com entidades públicas e particulares, compreendendo empresas, associações e demais instituições assistenciais e filantrópicas, para a execução de programas de promoção e assistência social, desde que aptas a alcançar esse objetivo.

Com essa configuração pode-se verificar que a Assistência Social no Brasil padecia, historicamente, de três marcas que foram fundamentais para emprestar o cariz que a qualificou socialmente como uma política residual: insuficiência de recursos financeiros para o atendimento das demandas da área; configuração do trabalho como um conjunto de ações voluntaristas, filantrópicas e clientelistas; desqualificação dos trabalhadores que se moviam nesse campo.

A tentativa de mudança na configuração desse perfil, resultado de lutas históricas dos trabalhadores, pode ser expressa através de alguns marcos que podem ser visualizados, principalmente, a partir do final dos anos 1970, com a Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, baseado na centralidade e exclusividade da ação federal.

Já na década seguinte, um ganho substantivo no processo de constituição dessa nova perspectiva apontada para a Assistência Social, foi a promulgação da chamada Constituição Cidadã. Nela, essa política passa a se constituir em dois eixos da seguridade social, sendo reconhecida como dever de Estado e direito de quem dela necessitar.

Na década de 1990, outros ganhos importantes foram a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a construção da gestão pública e participativa da assistência social através de conselhos deliberativos e paritários nas esferas federal, estadual e municipal; a edição da Norma Operacional Básica (NOB) que conceitua o sistema como descentralizado e participativo, amplia o âmbito de competência dos governos Federal, municipais e estaduais; exigência de que municípios, para se habilitarem ao recebimento de recursos federais, constituam Conselho,

Fundo e Plano Municipal de Assistência Social; nova edição da NOB diferenciando serviços, programas e projetos; ampliando as atribuições dos Conselhos de Assistência Social; e criando os espaços de negociação e pactuação - Comissões Intergestora Bipartite e Tripartite, que reúnem representações municipais, estaduais e federais de assistência social;

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2003, fortaleceu o processo de construção do SUAS. Nessa década houve a edição da Política Nacional de Assistência Social e instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Essa longa trajetória na construção do SUAS e seus propósitos deveria habilitar o sistema a responder aos desafios históricos que se consolidaram no campo da assistência social pública no Brasil. Desse modo, podem-se destacar três pilares básicos na construção desse sistema: a constituição de uma política de recursos humanos, a definição de princípios éticos referidos ao reconhecimento da garantia de acesso à população demandante aos serviços disponíveis e o incentivo à participação dos usuários com vistas à sua emancipação e ao desenvolvimento de suas potencialidades.

Como lembra Yazbek (2008), uma das principais inovações da LOAS é afirmação da Assistência Social como direito não contributivo. Passa a ser campo “de defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos empobrecidos da sociedade, além de estratégia ao combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política [...]” (YAZBEK, 2008, p 95). Cabe-lhe apresentar garantias e seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais

Para a mesma autora (YAZBEK, 2008, p 96), trata-se de uma ruptura com o campo da não-política para a substantivação do campo da política pública.

Contudo, o atual movimento de reconfiguração das políticas sociais vem trazendo inquietações quanto à real incorporação dessa concepção. Consoante Oliveira (2005), as políticas sociais vêm sendo orientadas para o atendimento às situações consideradas extremas, o que confere às políticas sociais um caráter de exceção, ou seja, dirigidas a situações extremas vivenciadas por aqueles que não dispõem de meios para suprir a sobrevivência.

Nos atuais processos de regulação do capital sob a orientação neoliberal, as prerrogativas para as políticas sociais em países como o Brasil, norteadas, em grande parte, por organismos internacionais, seguem na direção do que Santos (1989, p. 37) designa com “escolha trágica”. Partilhando dessa compreensão, Soares (2000), ao analisar o processo de redirecionamento das

políticas sociais no Brasil, assinala que tem havido uma crescente fragmentação da gestão do social, bem como um movimento de restrição e retrocesso das políticas sociais, dado o seu caráter cada vez mais focal e emergencial direcionado a situações extremas de pobreza.

Nessa perspectiva, as políticas sociais vêm assumindo uma conotação integradora, composta de ações restritas, direcionadas a um público que é quantificável e mensurável no sentido de ser mais focado pelas ações propostas. Como enfatiza Telles (2001, p.20), as políticas sociais na contemporaneidade estão cada vez mais circunscritas a um campo político que institui um caráter dual entre trabalhadores e pobres ou entre incluídos e excluídos. E neste sentido as políticas sociais, orientadas pela lógica mercantil – de caráter regressivo, avessa aos critérios universalizantes – terminam por referendar práticas tradicionais de instituição da carência como condição social permanente, bem como da segmentação entre os sujeitos, a partir do acesso aos serviços sociais públicos.

É neste sentido que buscamos apreender a pobreza no contexto da Política de Assistência Social. A pobreza como construção teórica no pensamento social brasileiro, apresenta uma trajetória conflituosa de rupturas e continuidades que possibilitaram a ampliação dessa concepção mediante sua articulação aos processos econômicos, políticos e culturais que dinamizam a sociedade. Nessa trajetória, elementos de ordem moral, econômica, política, cultural foram movimentados no sentido de compreender uma questão persistente na sociedade brasileira. Uma questão que, de fenômeno natural e moral foi transformado em problema estrutural articulado aos processos de produção e consumo, sem apresentar, contudo, rupturas significativas com traços estigmatizantes que a sedimentaram como expressão da inferioridade, uma marca persistente que caracteriza formas de existência em que os sujeitos são descredenciados para o acesso e o exercício dos direitos.

Em meados dos anos 1990 pobreza é incluída no centro das questões nacionais em consonância com a nova pauta dos organismos internacionais, fortemente caracterizada como uma temática de economistas (SPRANDEL, 2004, p. 133).

A pobreza como objeto de intervenção por parte dos organismos oficiais no Brasil na atualidade tem como principal base explicativa a abordagem economicista, sendo configurada como um obstáculo à emancipação coletiva e autônoma (SPRANDEL, 2004; VALADARES, 1994). Essa abordagem se caracteriza fundamentalmente pela utilização do critério da renda que tem norteado a tecnoburocracia brasileira na elaboração de programas direcionados à pobreza. Na lógica

da tecnoburocracia oficial a variável renda, assim como a renda per capita, permite melhor definição de linhas de pobreza e de indigência, bem como de critérios de elegibilidade.

Trata-se de uma categorização que adota o salário mínimo como parâmetro e afirma a noção de pobreza como um fenômeno de insuficiência de renda. A pobreza é reiterada na sua histórica associação com a carência, situação em que a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e suas famílias encontra-se abaixo de um patamar mínimo. Este princípio classificatório possibilita uma gradação de grupos e subgrupos no interior da população pobre: aqueles que estão situados acima ou abaixo da linha de pobreza; aqueles com ou sem renda regular, tomando como referência o salário mínimo.

Trata-se de uma concepção de pobreza que, embora expresse claramente a abordagem economicista, remete a um movimento em que, elementos de caráter conservador que tradicionalmente têm orientado as ações direcionadas à pobreza, são associados a elementos de inspiração mais progressista, em especial no que se refere às múltiplas dimensões da pobreza, que ultrapassam a questão da renda e, também, à questão dos direitos sociais.

A Política de Assistência Social preconiza objetivos amplos que têm como horizonte o enfrentamento da pobreza e da desigualdade mediante a promoção da emancipação social, partindo de uma classificação restritiva de pobreza que tem como parâmetro a privação extrema que preconiza o mínimo vital para a existência das famílias pobres.

A visão restritiva de pobreza ancorada na concepção de pobreza absoluta é ressaltada em denominações como população em situação de “exclusão pela pobreza” (BRASIL, MDS, 2005, p.33), “população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza” (BRASIL, MDS, 2005, p.33), e “exclusão social” (BRASIL, MDS, 2005, p. 36). Trata-se de concepções que têm historicamente servido para justificar e fundamentar programas sociais que não enfrentam a pobreza. No limite, têm contribuído para amenização dos seus efeitos mais perversos e mais visíveis.

Em termos de ações interventivas, concepções como extrema pobreza legitimam ações de caráter emergencial (PEREIRA, 2002) e restritivo sendo que essas ações são perpassadas por uma rigidez conceitual que privilegia programas minimalistas orientados para a garantia da sobrevivência. É a concepção que tem, no geral, embasado os programas sociais direcionados à pobreza e que também têm contribuído para fragmentar esse problema (SILVA E SILVA, org., 2001) ao preconizar a focalização nos segmentos mais pobres. Além

disso, essa concepção tende a conferir ao problema da pobreza um tratamento técnico, preconizador do gerenciamento adequado para obtenção de resultados eficazes.

Essa prioridade dimensão técnica que vem preconizando na atualidade o gerenciamento técnico da pobreza (TELLES, 1994, 1998, 2001; VIANNA, 2001; DEMO, 2003) afina-se com uma ótica de erradicação da pobreza mediante gestão adequada e baixo custo. Conforme denuncia Demo (2003) trata-se de um barateamento da acomodação dos pobres. Segundo Vianna (2001, p. 176), na esteira dessa ótica alguns mitos vêm se consolidando como o “mito do tecnicismo” que, para essa autora caracteriza-se pela supremacia do enfoque técnico e apresenta como problema central a despolitização dos interesses públicos. Ribeiro (2004, p.21) adverte que,

[...] a pobreza tem sido gradualmente distanciada dos debates em torno das concepções de democracia e transformada em um objeto técnico ‘em si’. Essa transformação, que é discursiva e prática, isola a compreensão do pauperismo da dinâmica territorial da riqueza. É assim que o trabalho, nos termos da ideologia dominante, deixa de ser o centro ordenador das políticas sociais, transformado-se em oportunidade (individual) de obtenção de renda, o que individualiza a experiência da pobreza.

Neste sentido, continua a autora,

A hipervalorização das análises técnicas da pobreza não pode ser explicada somente pela falta de recursos, o que exigiria uma eficiente hierarquização das necessidades sociais. Existem razões mais largas, que ultrapassam a busca da eficácia. A questão social tem sido sistematicamente (res) significada pela ação instrumental, pelos códigos de um novo economicismo, fechado ao diálogo com a vivência da pobreza. Esta afirmação sustenta-se nos vultosos investimentos em formatação técnico-instrumental das políticas públicas, que deixam intocada a apropriação da riqueza.

Problemas como o da pobreza, ao serem capturados por abordagens que enfatizam as relações numéricas, as variáveis organizacionais, os critérios de eficiência e de eficácia e um tratamento essencialmente burocrático e gerencial, distanciam-se dos mecanismos democráticos e políticos que possibilitam a participação da sociedade. Ao analisar os processos decisórios que se desdobram no capitalismo contemporâneo, Hirsch (1977) utiliza o conceito destematização

para caracterizar o movimento mediante o qual o Estado imprime um caráter técnico a determinadas políticas que implementa – em geral controversas, apresentando baixo grau de consenso entre os diferentes interesses em jogo – gerando decisões que aparentam neutralidade.

Enfatizar a natureza técnica do problema da pobreza implica em esvaziá-la como problema estrutural e dissociá-la de sua dinamicidade histórica, de sua contextualidade. Segundo Ribeiro (2004), trata-se de uma leitura instrumental que despolitiza a ação do próprio Estado e do trabalho possibilitando que o pobre seja desapropriado da experiência da pobreza, interpretada, por sua vez, por parâmetros que fogem aos lugares, às orientações morais pautadas no compartilhamento de vivências marcadas por privações. Este plano de fuga, sedimentado pelo excesso de informações e cálculos, tende a racionalizar necessidades, retirando-lhes a dimensão histórica.

Daí ocorre um ocultamento dos circuitos de riqueza que permeiam a ação do Estado, bem como uma negação dos vínculos entre a política econômica e a política social. Ademais, dessa compreensão pode decorrer um deslocamento do problema e das mediações que o cercam para os métodos de enfrentá-lo, uma vez que a ênfase recai muito mais nas formas de tratar o problema do que nas determinações que o geram.

Pelo exposto, pode-se constatar que abordar a pobreza como uma questão de adoção de métodos e técnicas implica na sua descontextualização como problema estrutural. Poovey (1998), nas suas reflexões acerca da supremacia de cálculos e técnicas em propostas de intervenção em problemas sociais, denuncia a tendência moderna, em que concepções e metodologias se sobrepõem à realidade de tal maneira que esta se enquadre a fórmulas e modelos predefinidos. Assim, dissemina-se uma concepção de pobreza dissociada das especificidades históricas da realidade brasileira, cujo enfrentamento é moldado a uma lógica reducionista e linear da realidade. Um enfrentamento que requisita muito mais a capacidade técnica do perito a partir das evidências empíricas (BOURDIEU, 1999) em detrimento das negociações democráticas articuladas às demandas socialmente construídas pela sociedade.

Outrossim, Telles (1998), na mesma direção, adverte que tal pressuposto pode elidir a responsabilidade pública no processo de promoção das capacidades mediante conjunto amplo e multifacetado de políticas sociais, bem como a construção e ampliação de espaços democráticos nos quais a qualidade e o acesso a serviços sociais como valor e referência de

padrões de vida, possam ser debatidos e ser alvos de escolha e deliberação política.

Trata-se de um pressuposto afinado com a lógica mercantil que ofusca as relações e condições sociais determinantes da pobreza, sendo que estas podem ser reduzidas – e compreendidas – à ausência de renda e a falta de acesso a bens e serviços. Afirma Telles (1998) que, por esse ângulo, a pobreza pode ser entendida como algo que escapa ao mercado, ou ainda como um fenômeno relacionado à capacidade – ou incapacidade – dos indivíduos em se adequar às racionalidades econômicas com suas exigências de competência e eficácia.

Neste sentido, as relações de poder assimétricas sob as quais o mercado se organiza, bem como os problemas sociais gerados – ou agravados – no âmbito do mercado são neutralizados como problemas que implicam em mediações como direitos, negociações de interesses conflitantes, e passam a referir-se às adversidades da vida com as quais os indivíduos não só devem lidar como aprender a superar a partir de sua vontade, habilidade e esforço (EWALD, 1985).

As considerações anteriores apontam que as concepções de pobreza que embasam as políticas direcionadas à pobreza, como a Política de Assistência Social, são construídas a partir de abordagens, orientações e associações que têm como eixos: a renda, o crescimento econômico, a racionalidade técnica e os direitos sociais. Eixos assentados sobre uma base polêmica permeada por ambivalências, tensões, contradições e imprecisões. Uma base que justifica e legitima uma conjugação insidiosa entre perspectiva democrática, desigualdade e empobrecimento (SANTOS, 1999).

Importa reassignar que a Política de Assistência Social como construção política sinaliza um avanço histórico ao mobilizar sujeitos sociais na luta pela ampliação de direitos sociais, redimensionar o debate sobre a pobreza e promover o deslocamento conceitual do campo da ajuda e da carência para o direito.

Sem dúvida sinaliza, do ponto de vista jurídico-legal e conceitual um salto qualitativo. Contudo, no aspecto político e institucional, a sua essência mantém o caráter distributivo e compensatório, constituindo-se em atenuante dos efeitos mais visíveis e danosos da pobreza. Considerando que as políticas governamentais no Brasil, tradicionalmente não têm primado efetivamente pela desconcentração de renda e crescimento de empregos, ações assistenciais, particularmente de transferência de renda, amenizam a desigualdade, garantem certo nível de sobrevivência, enquanto que, alternativas mais efetivas não são colocadas em prática (MARQUES, 1997; LAURELL, 1994).

Na medida em que a questão do trabalho e do mercado não são enfrentadas, a Assistência Social termina por promover e reiterar as formas tradicionais de atenção aos pobres, bem como criar a ficção de direitos, no caso o direito a mínimos, que além de manter o pobre no patamar mesmo da pobreza, uma pobreza pretensamente menos perversa, criam vínculos fora das relações de trabalho, sem base para a construção de prerrogativas concretas dos indivíduos ante o Estado e a sociedade (TELLES, 1998, p. 7).

A questão da emancipação é tratada pelo SUAS sob dois ângulos: primeiro, mediante a criação de condicionalidades definidas para o repasse dos chamados programas de transferência de renda. Segundo, através de uma ampla participação da sociedade civil consubstanciada no envolvimento de conselhos, de entidades representativas de setores e/ou clientelas específicos, de organizações não-governamentais. Essa participação compõe o processo de descentralização entendida como a consolidação de uma nova forma de relação entre a União e as unidades da Federação.

Contudo, o objetivo da autonomia e da emancipação torna-se ilusório, visto que a autonomia pretendida, além de circunscrita aos pressupostos da posse de renda e bens, restringe o pobre aos patamares mais baixos, inserindo-o de forma subalterna como consumidor (MARTINS, 2003). Ademais, a emancipação da forma como incorporada à proposta das ações assistenciais encontra-se destituída dos significados políticos² que circulam na sua construção, uma vez que não interpela um sentido de responsabilidade pública capaz de garantir condições econômicas, institucionais e políticas que viabilizem a capacidade de escolha dos sujeitos.

Um aspecto relevante identificado na documentação da Política diz respeito às denominações utilizadas para definir os pobres. A despeito da utilização de categorias como emancipação, das referências aos direitos, as designações denotam a prevalência de elementos de orientação conservadora que historicamente afirmaram categorizações e estigmas a partir da renda, da posse, do trabalho e da posição social. A partir de designações como “população em situação de risco e vulnerabilidade social” (BRASIL, MDS, 2005, p. 33), “excluída” e “vulnerável” (BRASIL, MDS, 2004, 2005, 2005) é reafirmada na Política a imagem tradicional do pobre categorizado a partir da ausência e da negação do seu papel como sujeito e como classe (TELLES, 1994; ZALUAR, 1995).

Certamente que as designações utilizadas assumem significados distintos, não só no âmbito do projeto político mais amplo que

orienta a formulação da Política, mas na sua dinamicidade, nas suas dimensões política e operacional. E mais, as denominações empregadas para designar os pobres expressam a construção de identidades sociais oficialmente aceitas, instituídas que significam mais do que simples nomeação ou etapa inaugural de uma trajetória de marginalização, como enuncia Ogien (1986, p.29). Para esse autor, os sentidos das designações para quem institui e para quem é designado, residem nas manifestações das consequências práticas dessas designações. Assim, o pobre, o extremamente pobre, o vulnerável ou em situação de risco se tornam designações legítimas porque são postas em prática, mediante programas sociais que mediatizam dividendos concretos, acesso à fonte de renda e serviços sociais, o que por sua vez legitima a intervenção estatal como necessária.

A documentação e os discursos permitiram constatar que as diferentes designações expressam sentidos específicos, dado o contexto em que são empregadas. Quando os pobres são considerados “população carente”, “de baixa renda”, “excluídos”, “vulneráveis” ou “à margem da sociedade”?

Os documentos e discursos oficiais referentes aos programas assistenciais assim expressam: “O crescimento da pobreza e da desigualdade social teve como um de seus efeitos a formulação de políticas sociais direcionadas aos mais pobres e vulneráveis”. Neste mesmo documento o Brasil é referenciado como um país onde “amplos contingentes são excluídos do mercado e do acesso aos direitos básicos”. Neste sentido, por exemplo, “os programas de transferência de renda, garantem à *população carente* o acesso a uma renda mínima, vinculada ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação” (BRASIL, MDS, 2005a, p.2).

O exposto sugere a existência do carente, do necessitado ou do excluído como um fato que não só justifica a necessidade do Programa, como também lhe confere plausibilidade, além de legitimá-lo como política de um governo que se vem afirmando pelo compromisso com a área social³. O que se pode constatar é a reprodução de algumas marcas históricas persistentes na tradição das políticas direcionadas aos pobres: a evidência das carências e necessidades como prerrogativa para a proposição de programas governamentais que acabam por reiterar o caráter paternal e personalista que tende a associar pobreza à necessidade de tutela, o que possibilita a utilização dos programas como bandeira para fins eleitorais⁴.

Em discurso recente o presidente da República expressou que o grande “mal do país... é a existência de crianças, mulheres e homens que não conseguem... o necessário para ter

uma boa qualidade de vida” (SILVA, 2006, p.3). Essa afirmação denota uma compreensão de pobreza que remonta ao campo das evidências, expressando o que Bourdieu (1999) denuncia como deslocamento do problema para o terreno das evidências, ou seja, o *mal*, representado pela pobreza, é expresso nas necessidades que os indivíduos não conseguem suprir, configurando um deslocamento do problema das suas determinações e mediações para as suas expressões mais visíveis, no caso a necessidade ou a carência e mesmo a *incapacidade* dos indivíduos em *não conseguir* prover suas necessidades, como as “famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão” (BRASIL, MDS, 2005, p. 31).

Designar os pobres como carentes, excluídos em função dos níveis de renda que os situa abaixo da linha de pobreza, ou ainda em função da precariedade dos padrões de moradia, da subnutrição da qualidade escolar e profissional, dentre outros fatores que restringem as capacidades de reprodução de suas condições de vida, reafirma na prática histórica das políticas sociais brasileiras o *lugar* tradicionalmente reservado aos pobres, denominado por Telles (1992, p.40) como “lugar da não-cidadania”. Segundo essa autora, nesse *lugar*, não obstante as terminologias de caráter democrático utilizadas para revesti-lo de nuances progressistas, problemas como a pobreza são esvaziados de suas dimensões e convertidos – e também restringidos – em carências, em necessidades. E mais, reflete a autora, nesse *lugar*, os direitos e a justiça social são transmutados, respectivamente, em caridade e ajuda a que os pobres têm acesso não por sua condição de cidadãos, mas justamente pelo contrário. Não por acaso categorias como direitos, justiça social e participação, embora integrem os debates e propostas oficiais, permanecem, nestes, atrelados aos termos da tradição tutelar, por sua vez, ancorada na visibilidade da pobreza (TELLES, 2001).

Trata-se de uma prática que expressa uma relação peculiar entre o Estado e a pobreza. Uma relação que cria e consolida mecanismos excludentes como a comprovação da condição de não-cidadão, o que Sposati (1988) denomina de “mérito da necessidade”. Nessa relação o Estado (re) institui na pobreza o estigma da carência ou da necessidade mediante a evidência pública do fracasso, uma vez que os indivíduos para terem acesso à renda e aos serviços precisam comprovar, como denuncia Telles (1992, p.41) que seus filhos se encontram em situação de subnutrição, que sua renda é insuficiente para o seu sustento e de sua família, que sua escolaridade e capacitação profissional se encontram abaixo da média, enfim que sua

carência o credencia para merecer a ajuda do Estado. Trata-se de uma relação em que a noção de responsabilidade pública é esvaziada nas suas prerrogativas societárias e civilizatórias, sendo que estas dão lugar a uma noção naturalizadora da existência de indivíduos que não “conseguem... o necessário para ter uma boa qualidade de vida” (SILVA, 2006, p.3).

Empregada nos documentos e discursos para qualificar a pobreza como “situação de risco e vulnerabilidade social” (BRASIL, MDS, 2004; 2005) e os pobres designados como “pobres e vulneráveis” (SILVA, 2003, 2005; CUNHA, 2006; MDS, 2005a) ou expostos a “vitimizações e fragilidades” (BRASIL, MDS, 2005, p. 89) o tema da vulnerabilidade integra ideias com as da “falta de acesso aos serviços sociais básicos” (MDS, 2003, p.2) ou da “exposição a riscos pessoais, sociais e familiares” (MDS, 2005, p.2). A vulnerabilidade e o risco social passam a integrar o debate nacional sobre a pobreza e estratégias para o seu enfrentamento mediante inspiração do debate internacional (SPRANDEL, 2004; PASTORINI, 2004). Em relatório do Banco Mundial acerca da pobreza no Brasil, os pobres,

[...] são considerados vulneráveis devido à sua exposição a ambientes insalubres, à violência, crimes, e a riscos ambientais como inundações e deslizamentos de barreiras. Os fatores que deflagram crises pessoais ou familiares levando ao empobrecimento e à privação são, perda de emprego, doenças, mortes de parentes, separação entre cônjuges e despejo de terra urbana ocupada. (BANCO MUNDIAL, 1999, p.4).

O exposto reitera a perspectiva naturalizadora da pobreza, reciclando a noção de “classes perigosas” ao associar pobreza e vulnerabilidade ao crime, à violência e a desagregação familiar, expressa na necessidade de assegurar serviços como estratégias de segurança contra os riscos de violência e criminalidade a que os pobres estariam *naturalmente* expostos. Outros componentes dessa perspectiva podem ser identificados como a caracterização do pobre pela precariedade de suas condições de vida e trabalho (YAZBEK, 1993), o que denota uma compreensão das condições de vida e do trabalho precarizado, situações caracterizadas como vulnerabilidade social e áreas denominadas de risco como *o lugar* do pobre na sociedade. Também as questões de caráter pessoal / individual como doença, separação, deficiência, envelhecimento, morte, são apontadas como fatores agravantes do empobrecimento, o que reafirma a predominância das evidências sobre as determinações.

Nesse contexto, tais políticas, ao priorizar ações de “inclusão produtiva” acabam por

inserir uma grande parte da população ao ‘mercado capitalista’ enquanto consumidora marginal dos seus produtos materiais e culturais, aí incluída a aspiração a bem-estar e ao conforto, próprios de um capitalismo desenvolvido. Mas essa inserção da população nunca se dá na condição de população trabalhadora...’ (HENRIQUE, 1999, p.71)

Ainda que se compreenda que existam necessidades imediatas de sobrevivência, o poder público tem tão somente desenvolvido ações de cunho emergencial como um dos meios de contrarrestar aos efeitos perversos do atual fase do sistema capitalista. Entretanto, tais mecanismos não alteram os elevados níveis de pobreza nem enfrentam esse problema nas suas diferentes expressões e dimensões.

Podemos dizer, portanto, que as Políticas Sociais, especialmente a Política de Assistência Social não dão conta de responder às diferentes expressões da Questão Social

O desmonte do Estado reduz as possibilidades de ação pública no sentido de minimizar as históricas desigualdades sociais presentes na sociedade, impedindo as chances de ampliação de acesso à cidadania social, às oportunidades de trabalho, de renda e de condições de vida para amplos segmentos da população.

Na verdade, trata-se de um processo que reflete a crescente desconfiguração da pobreza como problema público (TELLES, 1998) representando o que Soares (2000, p.79) caracteriza como um “retrocesso histórico”. Para essa autora, esse retrocesso expresso no retorno à família e à comunidade como agentes de bem-estar social,

[...] vem implicando a renúncia explícita do Estado em assumir responsabilidade na prestação de serviços sociais [...] em bases universais. A opção pelos mecanismos de auto-ajuda se dá mais pela ausência de impacto financeiro sobre o setor público do que pelos méritos organizativo-participativo da sociedade. O problema da utilização desses mecanismos está no seu caráter *substitutivo* dos serviços públicos e *não* na sua possível atuação complementar, sobretudo na democratização, fiscalização e controle desses serviços, que passam a ser precários ou inexistentes. (SOARES, 2000, p.80).

Outro agravante refere-se ao componente ideológico que, de um lado associa a pobreza à desagregação familiar, e de outro responsabiliza a família em dar conta de si mesma de modo a “não precisar a vida inteira depender do governo” (SILVA, 2005, p.4). Tendo recebido o peixe e aprendido a pescar, a família pobre tem o dever de não fracassar em pescar seus próprios

peixes. Afinal de contas, tradicionalmente a dependência do governo para a provisão da sobrevivência tem apresentado conotação depreciativa associada ao fracasso.

Os elementos identificados na construção da pobreza, como uma categoria que compõe as propostas e os discursos oficiais acerca do PBF, permitiram a apreensão de alguns pressupostos que norteiam essa construção. O pressuposto do subdesenvolvimento, do atraso como responsável pela existência de indivíduos carentes, necessitados, excluídos e, portanto, privados da capacidade de definir seus interesses e prover a reprodução de sua existência. Dessa forma, cabe aos que se encontram em posição superior em termos de conhecimento e de poder, assisti-los mediante técnicas adequadas associadas à solidariedade social e à participação dos “beneficiários” dos denominados serviços socioassistenciais. Assim, os “beneficiários” são estimulados no sentido da sua adesão e, sobretudo, da sua responsabilidade na superação da própria condição de pobreza.

Outro pressuposto é a associação entre crescimento econômico e superação da pobreza. Pressupor o desenvolvimento como chave para um programa de erradicação da pobreza ou pensar um programa de erradicação da pobreza como eixo do desenvolvimento, configura a pobreza como um fenômeno que escapou à lógica da modernização, e precisa, portanto, ser capitulado e transformado pelo Programa, mediante um desenvolvimento supostamente capaz de estender seus benefícios àqueles que não tiveram oportunidade (TELLES, 2001, p.4). Na esteira desses pressupostos são reafirmados mitos e estigmas que historicamente têm concebido a pobreza e os pobres como integrantes de um mundo à parte, em relação aos modernos padrões de organização e acumulação capitalista do atual modelo econômico e social.

O debate oficial não prima por uma interpretação estrutural sobre a pobreza, mas por uma interpretação conjuntural, sob a perspectiva da globalização, das condições de vulnerabilidade, de exclusão e carência como atestam os documentos e discursos analisados. A partir dessa interpretação a pobreza não é concebida na sua totalidade, como expressão de uma questão social que é histórica, dinâmica, mediada por embates entre grupos e classes com interesses e racionalidades diferentes; como produto de relações que a produzem e reproduzem nas suas diferentes dimensões, socioeconômicas, políticas, culturais, morais, mediante múltiplos mecanismos de destituição. Pelo contrário, o que predomina nesse debate é uma pobreza tratada como um problema imune a teorias explicativas ou interpretações

(SPRANDEL, 2004). Uma pobreza conceitualmente fundamentada nos debates de cunho mais conservador, construídos pelo pensamento social brasileiro, cujas dimensões pautam-se na renda, na materialidade. Uma pobreza pensada como um problema técnico, passível de erradicação desde que devidamente gerenciado mediante focalizações, distribuições orçamentárias e redefinição das responsabilidades do Estado, do governo e da sociedade.

Cabe enfatizar, a partir do pensamento de Telles (2001) que, para os pobres, em particular, sujeitos a inseguranças e incertezas, as políticas sociais, particularmente a assistência social, embora represente uma possibilidade concreta de acesso aos direitos, estes acabam por perder o sentido mesmo de direito em razão da impossibilidade prática de seu exercício e também em razão do descredenciamento da condição própria de pobre e suas implicações na determinação do acesso dos pobres aos serviços sociais públicos.

Com relação ao trabalho profissional, um dos suportes do SUAS, é a sua política de Recursos Humanos materializada na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos-NOB-RH. Seu propósito, para além de resolver à questão dos profissionais da área em termos de uma carreira consolidada com definição de cargos e salários, é assegurar que os serviços prestados sejam qualitativamente superiores aos tradicionalmente prestados nesse campo. Em geral, práticas secundárias, adstritas às atividades de atendimento individuais, e emergenciais, sobretudo, em forma de repasse de ajuda financeira ou bens de primeira necessidade aos comprovadamente pobres.

Desse modo, o preenchimento de cargos para suprir as necessidades da prestação dos serviços no âmbito do SUAS deve se dar com base em concurso público e o processo de nomeação deve obedecer os critérios de aprovação dos que se submeteram a tais processos seletivos. Essa nova configuração objetiva romper com a desqualificação, a lógica da terceirizações de serviços e com a consequente precarização do trabalho e da prestação dos serviços socioassistenciais.

Além disso, a NOB-RH aponta para as Entidades e Organização de Assistência Social a importância de implantar plano de capacitação, de isonomia e do estabelecimento de parceria com o poder público, qualificando melhor seus próprios trabalhadores

A NOB-RH/SUAS prevê ainda a incorporação da rotina do planejamento estratégico associado aos princípios da gestão participativa e do controle social, aliados à criação e alimentação de sistemas de informação dos trabalhadores do SUAS (CAD - trabalhadores).

4 CONCLUSÕES

A configuração do processo de implementação do SUAS se situa num contexto histórico de crise do modo de regulação capitalista. Tal crise é, ao mesmo tempo, econômica, política e ideológica: tanto há uma diminuição do crescimento econômico, com conseqüente desemprego e redução do fundo público, quanto são postos em xeque os tradicionais mecanismos de participação, tendo o princípio ideológico desse novo paradigma atingido a Welfare Society, através da reforma do Estado.

Nesse sentido, apesar de a legislação do SUAS incorporar demandas relevantes no campo social, há grande dificuldade de operacionalizar essas leis, o que denuncia, para além das dificuldades de se romper com o passado histórico da Assistência Social, a existência da crise no contexto nacional.

Com relação à questão da pobreza, o SUAS, como outras políticas que constituem o sistema de proteção social brasileiro, passa a ter suporte nos princípios de focalização, tanto nas ações destinadas aos tradicionalmente excluídos do mercado de trabalho, como aos válidos e aos qualificados que, vitimados pelo desemprego e pela precarização das relações de trabalho, passaram a se constituir, tal como aqueles, frações vulnerabilizadas pelo atual modelo de acumulação, componentes da chamada nova pobreza.

No contexto atual, apesar de todo o movimento em torno da configuração da Política de Assistência realmente voltada a quem dela precise, com foco na família, não apenas para os indivíduos isolados despossuídos de condições materiais, foram priorizados no país os chamados Programas de Transferência de Renda, especialmente o Bolsa Família. Pretendem materializar a preocupação com os fragilizados para garantir as condições mínimas de consumo, mas também criam condicionalidades para o recebimento do benefício. Nessas condicionalidades haveria certo potencial emancipatório, uma vez que alguns desses programas buscam a autonomização da família para obter renda, garantir a educação e evitar o trabalho infantil, o que colocaria tais programas exatamente num espaço que poderia ser o de interseção entre as idéias de justiça distributiva e de inclusão social. Outra estratégia prevista pelo SUAS para promover a emancipação dos usuários é a configuração de uma ampla participação da sociedade no processo de gestão da política.

Porém, considerando-se a configuração histórica da sociedade brasileira, e particularmente no contexto atual, não se visualizam nesses programas elementos capazes de provocar impactos de maior profundidade sobre a pobreza. Nem tampouco,

nas suas condicionalidades e na conformação do projeto de participação, a perspectiva emancipatória apontada no retrato do SUAS.

De fato, a redução da pobreza exige a configuração de um projeto de desenvolvimento nacional capaz de apontar oportunidades de inserção de sujeitos sociais no espaço público para satisfação de suas necessidades e desenvolvimento de suas potencialidades, o que não ocorre.

A emancipação, por sua vez, demanda a autonomização dos indivíduos para superar obstáculos, sistematizar demandas e nomear alternativas coletivas de ação, o que exige um projeto amplo de educação, que ainda não se vislumbra no país. Do mesmo modo, nessa nova arquitetura ídeo-política, as figuras que dariam forma ao processo de participação são recriadas em formatos particulares. Seu escopo parece ser mais melhoria dos fluxos da ação governamental, o compartilhamento de custos e decisões com a redução de atritos entre governo e sociedade. A relevância dada ao protagonismo social que floresceu aconteceu assim numa perspectiva passiva, com a valorização dos modelos de administração empresarial⁵, com a ênfase nos viesamentos do modelo burocrático e com a valorização da avaliação. Esta é vista mais como forma de medir a eficiência governamental na relação custo x benefício do que como mecanismo capaz de possibilitar um efetivo accountability do sistema, com o Estado prestando contas das ações desenvolvidas frente à provocação da sociedade.

Nesse sentido, Yazbek (2008), com base em Teles (1999), lembra que, apesar da nova configuração do SUAS, o usuário da assistência continua sendo o cidadão em negativo, que não é só o destituído de condições materiais e o trabalhador eventual, mas, sobretudo, é um indivíduo visto como dependente, acomodado e passivo em relação à sua própria condição.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. **Política social e combate à pobreza**. 4. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 1998.

AGIER, Michel, O sexo da pobreza, homens e mulheres e famílias numa "avenida" em Salvador da Bahia. In: TEMPO Social. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v.2, n. 2, 1990.

ANANIAS, Patrus. Fome Zero reduz déficit social. **Em questão**, n. 2, Brasília, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, jul., 2004.

_____. Bolsa Família é referência no combate à pobreza. **Folha de São Paulo**, mar., 2005.

BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o desenvolvimento mundial, conhecimento para o desenvolvimento, 1998 / 1999**. Washington: Banco Mundial, 1999.

_____. **Vozes dos pobres**: Relatório nacional, Brasil, 2000. Trabalho não publicado.

BARROS, Ricardo Paes et al. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

_____; FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

_____. (org.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS**. Brasília. Dezembro de 2006. Em: <www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/nob/norma_operacional_de_rh_suas.pdf> Acesso em 13 de jul. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família**: Informações gerais sobre o Programa Bolsa Família. Disponível em:<<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: jan. 2005.

_____. O Bolsa Família proporciona a inclusão de milhões de brasileiros. **Informativo**, Brasília, 2005 d.

_____. Quando a vida dos brasileiros muda, o Brasil muda também. **Informativo**, Brasília, 2005 e.

_____. **Política nacional de assistência social – PNAS/2004 e Norma operacional básica – NOB/SUAS**, Brasília, 2005.

_____. **Lei orgânica da assistência social – LOAS (8.742 /1993)**. Brasília, 2005.

BRESCIANI, Maria Stella M. **Londres e Paris no século XIX**: o espetáculo da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “questão social” no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. Campinas, SP: Ed. Autores Associados, 1996.

_____. **Charme da exclusão social**. Campinas: SP, Ed. Autores Associados, 1997.

_____. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

EWALD, François. **O Estado providência**. Paris: Grasset, 1986.

GANS, Herbert. Pobreza tem solução. **Revista Veja**, 17 de janeiro de 1996.

GUILHON, Maria Virginia Moreira; PEREIRA, Maria Eunice F.D. Algumas considerações sobre a noção de eficiência nas Políticas Públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, p.103-126, 2002.

_____. **Avaliação do Planfor entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesses em torno da política**: uma trajetória em direção à tecnificação. 2005 Tese (Doutorado em Economia Aplicada), Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo,

GUIMARÃES, Alberto Passos. **As classes perigosas, banditismo urbano e rural**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

HENRIQUE, Wilnês. **O capitalismo selvagem**: um estudo sobre a desigualdade no Brasil. Campinas. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas), Universidade Estadual de Campinas. SP, 1999.

HIRSCH, J. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: LAVINAS, Lena. Combinando o compensatório e redistributivo, o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LEAL, Carlos I. S.; WERLANG, Sérgio R. da Costa. Educação e distribuição de renda. In: CAMARGO, José Márcio et al (Org.) **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro:[s.n.], 2000.

LIMA, Antônia Jesuíta de. **As multifaces da pobreza**: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos. Teresina: Halley, 2003.

LIMA, Marcos Costa. Raízes da miséria no Brasil, da senzala à favela. **Extrema pobreza no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2002.

LIMA, Valéria Almada. Padrões de Acumulação e Políticas Sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís: v. 7, n. 01, p.137-164. jan-jun/2003.

LOPES, Márcia. Avanços do Bolsa Família no combate à pobreza. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. Disponível em:<<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

MARQUES, Rosa Maria. **A proteção social no mundo do trabalho**. São Paulo: Biental, 1997.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 2003.

_____. **A sociedade vista do abismo**. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis, M. G.; RIZZOTTO, Maria Lúcia F. **Estado e políticas sociais, Brasil – Paraná**. Paraná: Unioeste, 2003.

OGIEN, A. **Construção social da pobreza**, 1986. (Trabalho não publicado).

OLIVEIRA, Luciano, Os 'excluídos' existem? notas sobre elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 33, ano 12, fev. 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: **Os sentidos da democracia, políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes/ FAPESP/ NEDIC, 1999.

PAIVA, Beatriz Augusto et al. Medidas de combate à pobreza, a propósito das iniciativas legislativas do senador Antônio Carlos Magalhães, **Serviço Social & Sociedade**, n. 63, ano 21, 2000.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria "questão social" em debate**. São Paulo, 2004.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social, ensaio sobre a pobreza**. São Paulo: Cortez / EDUC, 2003.

PEREIRA, Potyara A.. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. **Revista Temporalis**, n. 3, ABEPSS, ano 2, jan. jun. 2001.

_____. **Necessidades humanas, subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Política social, cidadania e neoliberalismo, reflexão sobre a experiência brasileira. In: CARVALHO, Denise Bomtempo B. et al. **Novos paradigmas da política social**, Brasília: UNB, 2002.

POOVEY, Mary. **History of the modern fact**. Chicago; London: University of Chicago Press, 1998.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PRONI, Marcelo Weishaupt, GIMENEZ, Denis Maracci, MORETTO, Hamilton José. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: HENRIQUE, Wilnês (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: O Brasil nos anos 90**. São Paulo: UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003. 359 p.

RAHNEMA, Majid. Pobreza. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento**, guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A resistência do compromisso. In: VALLA, Victor Vincent et al (org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto/Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. Estimação de linhas de indigência e de pobreza: opções metodológicas no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SALOMON, Marta. Com programa único, Lula prepara guinada no social. **Folha de São Paulo**, abril 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio: Campus, 1979.

SAWAIA, Bader (org.) **Análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho, um estudo sobre a moral dos pobres**. São Paulo: Cortez, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SCHWARZ, Adam. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1988.

STOTZ, Eduardo Navarro, Pobreza e capitalismo, In: VALLA, Victor Vincent et al (org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto / Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão das capacidades, In: **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, n. 28/29, 1993

- _____. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- _____. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. **Sobre ética e economia.** 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- SILVA, Luis Inácio Lula da. Discurso no lançamento do Programa Bolsa Família. **Folha de São Paulo**, out. 2003.
- _____. Discurso proferido em campanha presidencial, **Folha de São Paulo**, set., 2006.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de políticas públicas.** São Luís, v.6, n.2, 2002.
- _____. **A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil,** São Luís, 2003. (Trabalho não publicado).
- _____. **Especificidades do sistema de proteção social no Brasil.** São Luis: UFMA, 1997.
- _____. et al. **A política social brasileira no século XXI, a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. **Os Programas de Transferência de Renda enquanto estratégia atual de enfrentamento à pobreza no Brasil, o Programa Bolsa Família,** São Luís, 2006. (Trabalho não publicado)
- SPOSATI, Aldaíza. Pobreza e cidadania no Brasil contemporâneo, um comentário do relatório da comissão mista especial da câmara e do senado. **Serviço Social & Sociedade**, n. 63, ano 21, jul. 2000.
- SPRANDEL, Márcia Anita. **A pobreza no paraíso tropical, interpretações e discursos sobre o Brasil.** Rio de Janeiro: Relume / Dumará, 2004.
- TELLES, Vera S. Pobreza e cidadania: precariedade e condições de vida. In: MARTINS, H. T. S.; RAMALHO, J. R. (orgs.). **Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho.** São Paulo: Hucitec / CEDI / NETS, 1994.
- _____. No fio da navalha, entre carências e direitos, notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil, In: **programas de renda mínima no Brasil, impactos e possibilidades,** São Paulo: Instituto Polis, 1998.
- _____. **A cidadania inexistente, incivilidade e pobreza, um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo,** 1992. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, 1992.
- _____. Pobreza e cidadania, duas categorias antinômicas. In: **Mínimos de cidadania, ações afirmativas e enfrentamento à questão social.** São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social, PUC/SP, 1994.
- VALLA, Victor Vincent et al (org.). **Para compreender a pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Contraponto/Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.
- VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil, In: VIDIGAL, Edson, Governo Lula é o melhor para o social. **O Imparcial**, maio de 2006.
- VIEIRA, Ewaldo. **Os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis M. G. (orgs.) et al. **Estado e políticas sociais no Brasil.** Cascavel: Unioeste, 2001.
- VIANNA, Maria Lúcia W. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara P. **Política Social e democracia.** São Paulo: Cortez, 2001.
- WOLFENSON, James. Banco Mundial destinará US \$ 1 bi para o Programa Bolsa Família em seis anos, In: MIGNONE, R. Notícias do Bolsa Família, **Folha de São Paulo**, outubro de 2006.
- YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Revista Temporalis**, n. 3, ano 2, jan/jul. 2001.
- _____. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. IN: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita SUAS.** Configurando os eixos de mudança. 1 ed. Brasília. MDS. 2008.
- _____. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.
- _____. Política social, assistência social e filantropia. In: CARVALHO, Denise Bomtempo B. et al. **Novos paradigmas da política social,** Brasília: UNB, 2002.
- ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta, as organizações populares e o significado da pobreza.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

NOTAS

1. Nesse processo evidenciam-se: “grileiros portadores de documentos falsos ou de legalidade duvidosa, capangas e pistoleiros, títulos de propriedade obtidos a partir dos favores do Estado, distribuição de grandes glebas de terras devolutas pelos governos estaduais, incentivos fiscais e creditícios para projetos agropecuários, aquisição de propriedades a baixos preços [...]” (HENRIQUE, 1999,27)
2. A compreensão de emancipação segundo as análises de Marx (1991) refere-se à construção de formas de sociabilidade que possibilitem aos sujeitos sociais a condução livre e consciente dos processos sociais de superação dos antagonismos sociais fundados na propriedade, na exploração e na dominação. Implica num processo em que as forças dos trabalhadores associados criem mecanismos de geração de riquezas que sejam colocadas a serviço de todos os trabalhadores e que propiciem o seu pleno desenvolvimento, o qual não será possível sem a superação do capital, da propriedade e do Estado.
3. Em contraposição ao governo anterior de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), o Governo Lula tem como uma das principais características de seu governo “o compromisso com o social”, pelas “oportunidades de acesso e de inclusão da população mais carente” (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA, 2004, p.2). Na afirmação desse compromisso o PBF vem se configurando como o “carro-chefe da política social do governo Lula”, conforme assinala Constantino (2006, p.5). Para essa autora não resta dúvida que a recuperação dos índices de aprovação do governo entre as camadas mais pobres, mesmo após os escândalos e denúncias de corrupção que envolvem o presidente, deve-se à capitalização do fato de ter ampliado a abrangência do BF (11,1 milhões em comparação aos 5,7 milhões de beneficiários de diferentes programas no governo anterior – dados do MDS em junho de 2006) e do aumento do valor dos benefícios (até 2002 nenhuma família recebia mais do que R\$ 45,00 atualmente equivalentes a R\$57,00 corrigidos pela inflação. Com o PBF esse valor é de até R\$ 60,26). Segundo Camargo (2006, p.6) “Eleitoralmente vai ser um ponto forte em favor do Lula. O apoio dele entre os mais pobres está relacionado à melhoria da renda. E ele irá capitalizar muito em cima disso. O que o Lula fez foi tornar o programa mais abrangente e universalizá-lo entre os pobres. Isso fará diferença nas eleições”, configurando-se no que Góes (2006, p.6) denomina como um “bolsão de potencial eleitoral muito forte para o Lula”.
4. Segundo Salomon, (2003, p.2) o presidente Lula nos 100 primeiros dias de seu governo reforçou uma imagem que o comparou a Getúlio Vargas, conhecido como o “pai dos pobres”, uma imagem reforçada pelos tons paternais, morais e apelativos de seus discursos ao referir-se ao Fome Zero e ao Bolsa Família como estratégias redentoras da pobreza no Brasil. Em entrevista, no contexto de sua campanha para reeleição à presidência da República, o presidente Lula (2006, p.15) declarou que “nunca em toda a história do país houve um programa social como o Bolsa Família”. Referindo-se ao presidente Lula, o Senador Edson Vidigal, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e candidato ao governo do Estado do Maranhão afirmou ser “...o presidente que mais se preocupou como o social em toda a história do Brasil” e reforça que “...a intervenção no social e o combate a pobreza, na história do Brasil podem ser divididos em antes e depois do governo Lula”. (VIDIGAL, 2006, p.2). Na mesma direção, o ministro do MDS, Patrus Ananias, assinalou que “o Bolsa Família representa hoje, no país a estratégia mais ousada e abrangente na luta pela erradicação da pobreza” (ANANIAS, 2006, p.3).
5. Sobre a discussão que envolve a construção de um Estado para a sociedade civil consultar Nogueira, 2004.

Cleonice Correia Araujo

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

E-mail: cleo.araujo.as@hotmail.com

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

E-mail: eunicepereira.ufma@gmail.com

Maria Virginia Moreira Guilhon

Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora aposentada da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

E-mail: aguilhon@oi.com.br

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

E-mail: salvi200@globocom

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Av. dos Portugueses, s/n – Campus do Bacanga. São Luís - MA - CEP 65.085-580