



Universidade Federal do Tocantins - UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO:
Sob as considerações da vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial.

Palmas – TO, 2014



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

FICHA CATALOGRÁFICA
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins
Campus Universitário de Palmas

C289a Carneiro, Márcia Michelle da Silva
Assistência social e desenvolvimento humano: sob as considerações da vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial – Palmas, 2014. 163f.

Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, 2014.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas, Sociedade e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva.

1. Política Social: 2. Assistência Social. 3. Cidadania. 4. Território. 5. Desenvolvimento Humano. I. Pizzio, Alex da Silva II. Universidade Federal do Tocantins – UFT. III. Título.

CDD 21.ed. 361.61

Bibliotecária: Roseane da Silva Pires
CRB-2 / 1.211

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

MÁRCIA MICHELLE CARNEIRO DA SILVA

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO: SOB AS
CONSIDERAÇÕES DA VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA, CÍVEL E
TERRITORIAL.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.
Orientador: Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva

Aprovada em 25/04/2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva (Orientador)

Prof. Dr. Antônio José Pedroso Neto (UFT/PGDR)

Prof. Dr. José Rogério Lopes (UNISINOS)



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

DEDICATÓRIA

*Para papai, **José Carneiro da Silva**, quem me inspira pela polidez de organizar os escritos e esboçar os traços, e pelo seu exemplo de humildade e sabedoria.*

*Para mamãe, **Vandete dos Anjos Carneiro da Silva**, quem me inspira pela capacidade sub-humana de permanecer firme e destemida diante das adversidades e especulações.*



AGRADECIMENTOS

*Ao meu filho, **Guilherme**, pelo carinho, compreensão e respeito. Para ele é o esforço e a tentativa de tornar-me um ser humano melhor. Obrigada, meu filho!*

*Ao meu marido, **Vinicius**, pelo apoio e motivação. Uma verdadeira prova de amor. Obrigada, amor!*

Às amigas e aos amigos, pela amizade, tolerância, momentos de descontração e de boemia. Faço referência, em especial, ao amigo Joatan e aos demais companheiros e companheiras que gentilmente se dispuseram a trocar o horário de expediente comigo para que eu pudesse assistir às aulas semanais. Obrigada, amigos(as)!

Às companheiras e aos companheiros do Mestrado, pela troca de história de vida, de experiências, de angústias, de dúvidas, de aprendizado, de palavras de apoio e de momentos de descontração que jamais serão esquecidos. Faço referência, em especial, ao amigo, Valmir, quem sempre esteve ao meu lado. Obrigada, companheiros(as)!

*Ao meu professor orientador, **Prof. Dr. Alex Pizzio**, pela complacência incondicional durante toda a jornada, pela orientação de acolhida, de ricas ideias e de projeções exequíveis; e ainda, pelos ensinamentos válidos para toda uma vida. Obrigada, professor!*

Aos demais professores e professoras do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UFT, pelas reflexões, debates, críticas e pelos momentos peculiares para o meu desenvolvimento intelectual. Obrigada, professores e professoras!

*Aos professores da especialização em Gestão Pública e Sociedade da UFT, **Prof. Edi Benini** e **Prof. André**, por antes de tudo, acreditarem na minha capacidade de pesquisa referenciando-me com a carta de apresentação ao Programa de Mestrado. Obrigada!*

*Às colegas colaboradoras da pesquisa, **Silvia, Evaneide e Genízia**, pela parceria na coleta de dados nos municípios tocantinenses do Bico do Papagaio, terras historicamente marcadas por lutas, privações humanas e desigualdade social. Obrigada, companheiras!*

Às famílias beneficiárias da Política Pública de Assistência Social, pela inspiração que balizou este trabalho e por reforçar o entendimento de que há, sim, a necessidade de luta contínua para a garantia do direito a um desenvolvimento humano justo e livre das desigualdades sociais.



RESUMO

A temática proposta para esta pesquisa “Assistência Social e Desenvolvimento Humano: Sob as considerações da vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial” teve como objetivo mensurar qual a contribuição institucional da política pública de assistência social para o desenvolvimento humano, considerando-se contextos de vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial. O estudo elencou pontos teóricos importantes acerca dos fundamentos da política de assistência social e de sua institucionalização em meio às questões sociais no Brasil, às perspectivas de cidadania, de participação social e de desenvolvimento humano; bem como em face da territorialização da política de assistência social e das condições de vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial. Para o levantamento de dados empíricos, lançou-se mão de questionários, aplicado em três municípios do Bico do Papagaio, extremo norte do Estado do Tocantins, tendo como público alvo gestores, conselheiros(as), trabalhadores e famílias, todos ligados à política de assistência social. Os resultados permitiram desvelar aspectos centrais relacionados à gestão e institucionalização da pública da política de assistência social; à cultura da participação e controle social; à oferta de serviços socioassistenciais; e o acesso aos serviços socioassistenciais por parte das famílias beneficiárias. Tais aspectos implicaram que a assistência social contribui parcialmente para o desenvolvimento humano, perpassando por muitos entraves e desafios, que dificultam a legitimação de uma política emancipatória e democrática.



ABSTRACT

The theme proposed for this research "Social Assistance and Human Development: Under socioeconomic considerations, civil and territorial vulnerability" to measure which institutional contribution of public social welfare policy for human development, considering contexts of socioeconomic vulnerability, civil and territorial, listed the important points about the theoretical foundations of social assistance and its institutionalization in the midst of social issues in Brazil, the prospects for citizenship, social participation and human development policy, as well as in the face of territorial and conditions vulnerability socioeconomic, civil and territorial. For the survey of empirical data, the employed instruments such as questionnaires, applied in three municipalities of the Parrot's Beak, extreme northern state of Tocantins, having as target managers, directors(as), workers and families, all linked to welfare policy. The results helped to uncover key aspects related to the management and institutionalization of public welfare policy; culture of participation and social control, the provision of social assistance services, and access to social assistance services by the beneficiary families. These aspects imply that social assistance partially contributes to human development, passing by many obstacles and challenges that hamper the legitimacy of a democratic and emancipatory politics.



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cobertura de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF	50
Figura 2 – Região do Bico do Papagaio	74
Figura 3 – População pobre município de Araguatins	79
Figura 4 – Participação dos setores econômicos município de Araguatins	79
Figura 5 – Estimativa de famílias beneficiárias no município de Araguatins	81
Figura 6 – População pobre município de Esperantina	83
Figura 7 – Participação dos setores econômicos município de Esperantina	83
Figura 8 – Estimativa de famílias beneficiárias no município de Esperantina	84
Figura 9 – População pobre município de São Sebastião do Tocantins	87
Figura 10 – Participação dos setores econômicos município de São Sebastião do Tocantins	87
Figura 11 – Estimativa de famílias beneficiárias no município de São Sebastião do Tocantins	89
Figura 12 – Secretários(as) Municipais de Assistência Social no Estado do Tocantins	96
Figura 13 – Secretários(as) Municipais de Assistência Social no Bico do Papagaio	97
Figura 14 – Faixada da Prefeitura Municipal de Esperantina – TO	134
Figura 15 – Centro de Referência da Assistência Social – CRAS no município de Esperantina – TO	135
Figura 16 – Manifestação de participação política em residência do município de São Sebastião do Tocantins – TO	137
Figura 17 – Crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF	138
Figura 18 – Residências das famílias na zona rural do município de Esperantina – TO	139
Figura 19 – Residências das famílias em bairros vulneráveis no município de Araguatins – TO	140
Figura 20 – Situações de privações para vida digna no município de Esperantina – TO ..	142
Figura 21 – Situações de privações para vida digna no município de São Sebastião do Tocantins – TO .	143
Figura 22 – Centro de Cadastro Único para programas sociais no município de Esperantina – TO	144
Figura 23 – Escola Rural em distrito do município de Esperantina – TO	145
Figura 24 – Criança voltando do banho de rio devido a inexistência de água encanada na zona rural do município de Esperantina – TO	146



LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Municípios com cobertura da proteção social e quantitativos do Benefício de Prestação Continuada – BPC	50
Quadro 2 – Fases organizacionais da pesquisa	71
Quadro 3 – Eixos centrais da pesquisa	72
Quadro 4 – Municípios da pesquisa	72
Quadro 5 – Público alvo pesquisado	72
Quadro 6 – Relação dos EIXOS com o público alvo pesquisado	72
Quadro 7 – Porte e nível de proteção social	76
Quadro 8 – População, classes de tratamento e situação do domicílio	76
Quadro 9 – Quadro de apresentação do EIXO: Gestão e institucionalização da política de assistência social	91
Quadro 10 – Quadro de apresentação do EIXO: Cultura política e participação social	100
Quadro 11 – Quadro de apresentação do EIXO: Oferta de serviços socioassistenciais	114
Quadro 12 – Quadro de apresentação do EIXO: Acesso aos serviços socioassistenciais	123



LISTA DE SIGAS E ABREVIATURAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.

CF/88 – Constituição Federal de 1988.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social.

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

LOAS – Lei Organiza da Assistência Social.

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

PBF – Programa Bolsa Família.

PNAS – Política Nacional de Assistência Social.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

RDH – Relatórios de Desenvolvimento Humano.

SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I	
1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB O ENFOQUE DA CULTURA POLÍTICA, DA CIDADANIA E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	17
1.1. Questão social, política social e assistência social	17
1.2. Cultura política, instituições e assistência social	23
1.3. Cidadania e assistência social	28
1.4. Participação social e assistência social	31
CAPÍTULO II	
2. ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TERRITÓRIO VULNERÁVEL	37
2.1. Territórios e territorialidades	37
2.2. A territorialização da assistência social	40
2.3. Vulnerabilidade territorial	45
CAPÍTULO III	
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	54
3.1. Necessidades humanas e assistência social	54
3.2. Desenvolvimento humano e assistência social	57
CAPÍTULO IV	
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	68
4.1. Referenciais metodológicos	68
4.2. Panorama metodológico	71
CAPÍTULO V	
5. CONFIGURAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO TERRITÓRIO DO BICO DO PAPAGAIO	73
5.1. Aspectos socioeconômicos do Bico do Papagaio	73
5.2. Aspectos dos municípios pesquisados na região do Bico do Papagaio	76
5.2.1. Município de Araguatins	78
5.2.2. Município de Esperantina	82
5.2.3. Município de São Sebastião do Tocantins	86
5.3. Aspectos da assistência social a partir dos EIXOS pesquisados	91
5.3.1. EIXO: Gestão e institucionalização da política de assistência social	91
5.3.2. EIXO: Cultura da participação e controle social	100
5.3.3. EIXO: Oferta de serviços socioassistenciais.....	114
5.3.4. EIXO: Acesso aos serviços socioassistenciais	123
5.4. Avaliação geral	133
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
7. REFERÊNCIAS	151
8. APÊNDICES	156
8.1. Questionário aplicado aos gestores e gestoras	156
8.2. Questionário aplicado aos conselheiros(as)	158
8.3. Questionário aplicado aos trabalhadores e trabalhadoras	160
8.4. Questionário aplicado às famílias beneficiárias	162



1. INTRODUÇÃO

O interesse desta pesquisadora sobre a política de assistência social deu-se ainda no decorrer da graduação no curso de Serviço Social da Fundação Universidade do Tocantins – UNITINS, quando foi abordado como objeto de pesquisa os avanços e desafios do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Estado do Tocantins, como requisito final de conclusão de curso. À época, houve ainda a oportunidade de se desenvolver práticas laborais na Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social do Tocantins – SETAS/TO¹.

Posteriormente, já graduada como profissional do Serviço Social, surgiu a oportunidade de atuar na condição de gestora no cargo de Diretoria de Proteção Social Especial da Secretaria de Estado da Assistência Social do Tocantins. Esse foi um momento que motivou pensar sobre as possibilidades de participação da sociedade na gestão da assistência social, o que resultou na temática de pesquisa abordada ao iniciar a pós-graduação em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal do Tocantins – UFT, desdobrando-se, também, no trabalho final de conclusão de curso.

Após adentrar ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – UFT, a temática continua a pautar a agenda desta pesquisadora. Optou-se pela continuidade de trabalhar com a assistência social como objeto de análise. Desta vez, sob as considerações do desenvolvimento humano², considerando os contextos de vulnerabilidade socioeconômica, cível e, inclusive, os espaços territoriais onde se manifestam os processos sociais vivenciados pelos cidadãos e cidadãs. É oportuno registrar que a temática proposta “Assistência Social e Desenvolvimento Humano: Sob as considerações da vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial” é singular dada as especificidades do contraponto realizado entre os elementos centrais e as perspectivas para o desenvolvimento humano.

¹ A nomenclatura do referido órgão, ainda no ano de 2011, foi alterada para Secretaria do Trabalho e Assistência Social do Tocantins – SETAS.

² Não se confunde com o desenvolvimento humano da área da administração e gestão de pessoas. O Desenvolvimento Humano abordado aqui possui um sentido genérico envolvendo a situação de vulnerabilidade socioeconômica e cível, considerando aspectos do território, bem como as limitações e privações sociais e políticas, fazendo um contraponto com a oferta de políticas públicas, sobretudo, a política social de assistência social. Serão considerados ainda, de forma crítica, alguns indicadores condicionados de saúde, educação e renda, no âmbito do programa bolsa família, correlacionando esses aspectos com a teoria de Amartya Sen, que trata do “Desenvolvimento como Liberdade”.



A história das políticas públicas e sociais no Brasil apresenta-se intrínseca a uma conjuntura de sociedade que, em cada tempo, apresenta transformações e motivações em diversos campos, principalmente no campo de interesses econômicos. As políticas públicas acabaram por serem gestadas sob a égide de uma cultura política que institucionaliza práticas e valores. Esses fatores interferem diretamente no modo de vida e nas condições socioeconômicas das famílias e indivíduos. Todavia, é no espaço de luta que se abrem brechas para a pressão das camadas populares em torno da institucionalização de práticas e ações que precisam garantir direitos para uma sobrevivência mais digna.

No caso da política de assistência social, observa-se o embrião assistencialista que não garante a autonomia e cidadania às pessoas que se utilizam dos serviços e benefícios da referida política. De uma maneira geral, os cidadãos e cidadãs que se encontram em situação de risco, vulnerabilidade social, violação de direitos ou mesmo alijados à esfera do trabalho, acabam por ter comprometido o provimento da renda. Para estes, a crítica que se desdobra é o discurso da falta de capacidade, muitas vezes, sem enxergá-los como sujeitos em situação de desproteção social, que demandam atenção prioritária do Estado.

Ressalta-se que da década de 30 até a década de 70 as instituições criadas para ofertar, auxílios, benefícios e programas, foram instituídas de forma unilateral pelo governo, e traziam práticas filantrópicas, religiosas, sob a égide da benemerência. Para Mestriner (2011), tratava-se do “ocultamento da situação de opressão e exploração social em vigor. Na verdade, sob a aparência distributiva, criavam-se novas condições de acumulação capitalista” (MESTRINER, 2011, p.163). Adiante, somente na década de 80 o poder público passou a assumir legalmente a responsabilidade da seguridade social na condução das políticas públicas voltadas à proteção social. Ainda que o caráter histórico da assistência social denuncie ações isoladas e assistencialistas, é a partir da Constituição Federal de 1988 – CF/88, que a assistência social foi elevada à condição de política pública de seguridade social.

Nesse percurso, o processo de institucionalização da política de assistência social teve seu ápice quando o texto constitucional assegurou a proteção social não contributiva de assistência social aos cidadãos e cidadãs que dela necessitassem. A partir do referido período, houve um processo formal de regulamentação da política de assistência social, por meio da instituição de legislações e de planejamento traçados especificamente para a área social.



O marco legal da política de assistência social, além da CF/88, se constitui pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993); seguida das diretrizes nacionais da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004); e a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005). Muito embora essa legislação seja considerada de grande avanço, os resquícios do processo de institucionalização da assistência social no Brasil estão presentes nos dias atuais, e estão amplamente ligados ao processo político de ganhos e perdas sociais, de conquista da cidadania, da abertura dos espaços de participação social, entre outros aspectos que demarcam, nitidamente, avanços e retrocessos na luta pela efetivação dos direitos.

Como afirma Kowarick (2009), as condições de vida da população apresentam signos de vulnerabilidade e da ausência de garantias sociais. Uma parcela significativa dos que vivem às margens do discurso cidadão, sobrevivem na extrema pobreza, situação em que enfrenta barreiras sociais para vencer a trama da miséria e superar a condição de privações humanas, seja no acesso a serviços sociais básicos – como o direito à moradia, a um território em segurança, acesso aos serviços de saúde, educação, cultura, lazer – seja no acesso a uma cidadania plena.

Assim sendo, a análise sobre a política de assistência social, que é disposta à população menos favorecida com a finalidade de prover os mínimos sociais³, adquire relevância. É coerente refletir não somente sobre a forma como foi institucionalizada a referida política no Brasil, mas também sobre o modelo como vem sendo gestada, ofertada, acessada, e ainda, de como está sendo realizado o controle social da referida política para que esta possa, efetivamente, contribuir com o desenvolvimento humano.

Ademais, este estudo considera que há a necessidade de se observar a pobreza como elemento estrutural diante das expressões e manifestações da questão social. Neste aspecto, faz-se aqui uma crítica sobre a teoria de Sen (2000), a qual, a exemplo do “desenvolvimento como liberdade”, é desenhada à luz da política econômica, projetando nas “capacidades humanas” a responsabilidade do provimento e sustento para vida mais digna.

³ A noção de mínimos sociais foi utilizada, de diversas formas, em momentos históricos em que houve a necessidade de intervenção do Estado nas expressões da questão social, por meio da disposição de “proteção social” que atendiam, ainda que minimamente, as demandas da população. Atualmente os mínimos sociais estão incorporados na legislação brasileira, expressos na Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993, “A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (LOAS, 1993).



Torna-se relevante entender como as práticas da assistência social se colocam frente à ordem cultural, conservadora e de interesses distintos, e ainda, como a assistência social – tida como mecanismo de enfrentamento à pobreza – pode contribuir para o desenvolvimento humano diante das condições de privações das famílias beneficiárias, sobretudo, as que vivem nos territórios considerados de maior vulnerabilidade onde não há acesso a serviços básicos. São considerações que, quando elencadas, possibilitam o debate de pontos importantes que uma vez convergidos sinalizam uma problemática que faz jus a um aprofundamento maior da pesquisa: Qual a contribuição institucional da política pública de assistência social para o desenvolvimento humano, considerando-se contextos de vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial.

Metodologicamente a pesquisa perpassou por três fases: análise bibliográfica e documental; pesquisa de campo; e análise de dados. O estudo elencou pontos teóricos importantes acerca da institucionalização da política de assistência social em meio às questões sociais no Brasil, as perspectivas de cidadania, de participação social e de desenvolvimento humano; e ainda, caracterizou elementos de territorialização da referida política pública. Para o levantamento de dados empíricos lançou-se mão de questionários aplicados nos municípios de: Araguatins, Esperantina; e São Sebastião do Tocantins; todos, municípios que compõem a região do Bico do Papagaio, localizada no extremo norte do Estado do Tocantins.

Participaram da pesquisa: gestores (entre prefeitos e secretárias municipais), conselheiros(as), trabalhadores e famílias, todos ligados à política de assistência social. A análise de conteúdo deu-se a partir dos dados e informações obtidas, in loco, sendo fundamentada pelo estudo teórico. Optou-se por organizar os instrumentos em eixos para contemplar a gestão e institucionalização da política pública de assistência social; a cultura da participação e controle social; a oferta e o acesso aos serviços socioassistenciais.

No **primeiro capítulo** faz-se alusão à questão social no Brasil, às protoformas da política social e ao processo de institucionalização da política pública de assistência social. Traz uma reflexão conjuntural sobre os avanços e retrocessos das garantias sociais em meio a questões de ordem cultural e política, que implica numa prática interventiva do Estado dotada de resquícios clientelistas e patrimonialistas, contrariando, portanto, as perspectivas de cidadania e de participação social.



O **segundo capítulo** é dedicado a elementos sobre território e vulnerabilidade onde se busca compreender a territorialização da assistência social e a caracterização dos territórios vulneráveis. Observou-se que os territórios vêm sendo amplamente utilizados para a oferta de serviços da assistência social, todavia, não se têm considerado as especificidades das dinâmicas locais, as situações de vulnerabilidades extremas, desigualdades sociais e discrepância regional que foram elencados aqui como característicos ao território vulnerável.

O **terceiro capítulo** faz referência à questão dos mínimos sociais, das necessidades humanas e do desenvolvimento humano, para este, dedica-se uma análise mais densa sobre as capacidades humanas e sobre a tendência de responsabilização das famílias e indivíduos em “fazer”, “auferir” e “prover” sua sobrevivência, especialmente os pobres, sob o discurso das “capacidades” e “oportunidades” que possuem para superarem a situação de pobreza vivida.

O **quarto capítulo** é dedicado ao desenho dos procedimentos e referenciais metodológicos utilizados, trazendo um panorama sobre as fases, os eixos, o lócus e o público alvo. Participaram da pesquisa 5 (cinco) gestores e gestoras da área da assistência social, dentre eles, dois prefeitos e três secretárias municipais; 12 (doze) conselheiros(as) municipais de assistência social, entre membros da sociedade civil e governo; 6 (seis) trabalhadores e trabalhadoras da política municipal de assistência social, os quais compõem a equipe dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e também dos Centros Especializados de Assistência Social – CREAS; além de 13 (treze) famílias beneficiárias.

O **quinto capítulo** traz os resultados e a análise sobre as configurações da política de assistência social, a partir dos municípios pesquisados. As implicações obtidas perpassam por muitas esferas, em especial: não identificação do tratamento e atendimento das famílias como sujeitos detentores de direitos; não utilização do território como instrumento de empoderamento social; ausência do comprometimento da gestão com as condições de vida e situações de vulnerabilidades existentes; ações fragmentadas evidenciando “ajuda”, “favor” e/ou “doações”; ausência de funcionamento adequado dos Conselhos Municipais de Assistência Social; centralização das decisões; cidadania limitada; baixa cultura política e participação social; dificuldades de um trabalho técnico legalmente constituído; pontualidade na utilização dos benefícios concedidos; ausência do acesso aos bens e serviços das políticas públicas básicas de maneira a contribuir para um sólido desenvolvimento humano.



CAPÍTULO I

1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB O ENFOQUE DA CULTURA POLÍTICA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.

1.1. Questão social, política social e assistência social.

A política social possui fundamentos históricos e conjunturais. O processo de Revolução Industrial, somado à crise econômica de 1929, colocou em cheque o papel do Estado na condução de resposta às questões sociais emergentes em diversas partes do mundo. Assim, as políticas sociais “se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal” (BEHRING, E; BOSCHETTI, I. p.47).

Polanyi (2000) destaca que as primeiras legislações sociais tinham a função de manter a ordem. As expressões de pobreza na Inglaterra e em outros países de sistema capitalista foram pontos consubstanciados pelo fortalecimento de instituições sociais e políticas, a exemplo das reivindicações dos sindicatos, partidos políticos de base popular e operária, e a demanda por uma legislação social de modo a “[...] interferir com as leis da oferta e da procura em relação ao trabalho humano, afastando-o da órbita do mercado” (POLANYI, 2000, p. 179).

No Brasil, as medidas adotadas como mecanismos de superação da pobreza seguiram um modelo autoritário, burocrático e emergencial. Estas são características marcantes vinculadas ao tipo de respostas estatais efetivadas ao longo da história das políticas sociais brasileiras. “Ao contrário de caminhar na direção da consolidação de direito, a modalidade que irá conformar as políticas sociais brasileiras será primordialmente o caráter assistencial” (SPOSATI, 2008, p.23).

No campo da relação capital e trabalho, entendido a partir das divisões de classes, surgia um cenário de intensa exploração da classe trabalhadora, ainda em 1930, e, ao mesmo tempo, de reivindicações de direitos sociais básicos. Segundo FEE (1983), havia agitação política e o aparecimento de novas forças sociais colocando em cheque o modelo de acumulação do capital, havendo uma ampliação do poder e das funções do Estado.



A intervenção do Estado nas relações entre trabalho e capital acontecia no intuito de legitimar e garantir bases para perpetuação do capital⁴. Nesse período, além da centralização do poder no governo federal e da redução da autonomia dos Estados⁵, o governo federal, cada vez mais, se adequava às exigências do processo de industrialização, sendo necessária uma série de inovações institucionais, criações e reorganizações de órgãos para formulação de medidas que estimulassem a indústria brasileira e respondessem aos interesses políticos.

Nesse período, foram dispostas as bases da regulamentação trabalhista como ponto estratégico do governo⁶. Registra-se a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com a intenção de “[...] subordinar o fator trabalho às novas necessidades engendradas pelo processo de industrialização em curso” (FEE, 1983, p. 22). O intuito era fiscalizar, ordenar e também controlar as ações que envolviam a força de trabalho.

A questão social no Brasil ganha visibilidade na década de 30 vinculada à relação capital e trabalho demandando a implantação de uma política trabalhista que, apesar do avanço, era um “movimento de controle e repressão da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que ia ao encontro das necessidades mais amplas da industrialização emergente” (FEE, 1983, p. 22). Assim, a questão social é uma categoria definida no modelo capitalista de produção. Suas particularidades e manifestações se dão em torno da exploração do trabalho, da pobreza, da cidadania limitada, das situações de riscos e do acentuado quadro de desigualdade.

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão (CARVALHO; IAMAMOTO, 1983, p.77).

⁴ Destaque-se que nas décadas que antecederam a Revolução de 1930 esboçaram-se algumas ações, ainda que de forma fragmentada, para atender as demandas da classe trabalhadora. A Lei Eloy Chaves, relativa à previdência social, foi sancionada em 1923 (Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923). A Lei criava as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões. Tratava-se de um desenho inicial de previdência social com caráter privado e por categorias profissionais. Na área da saúde, educação e no setor trabalhista, também se visualizava ações pontuais. Na área trabalhista o foco era para resolução de conflitos da relação capital e trabalho; na área da saúde, os atendimentos eram voltados a questões de epidemias; na educação, a rede escolar era reduzida à elite e deixava à margem as camadas subalternas da população.

⁵ Ver José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil um longo Caminho* (2002) e Fernando Luiz Abrucio, *Os Barões da Federação* (1998).

⁶ Governo Getúlio Vargas criou a Justiça do Trabalho, ainda em 1939; instituiu a política de salário mínimo; a Consolidação das Leis do Trabalho; sendo que os direitos trabalhistas como a carteira profissional, jornada de trabalho de 48 horas e as férias remuneradas, também são frutos de seu governo.



Para Castel (1991; 1995), a questão social, é, sobretudo, uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade vivencia fraturas sociais. É um desafio que interroga e põe em questão a capacidade da sociedade de existir um conjunto ligado por relações de interdependência, onde o processo de concentração de riquezas e de poder implica no aumento da pobreza com expressões dramáticas, calcada na desigualdade e injustiça estruturais.

Telles (1996, p.85) corrobora com o entendimento da questão social como aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária; entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia; e, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação.

Evidencia-se, portanto, que sendo a questão social condicionada ao processo histórico da relação capital e trabalho, a proteção social surge diante das fraturas sociais geradas por esse processo contraditório – entre a lógica do capital e a lógica do trabalho. Neste aspecto, o crescimento da pobreza gerava insegurança e exclusão social, e acabava por rotular a classe menos favorecida como improdutiva, desqualificada, inadaptada e mesmo problemática.

Sobre a insegurança e proteção, ser protegido, para Castel (2005), é também ser ameaçado, pois ser protegido não é uma situação “natural”, mas sim, uma situação condicionada à dinâmica da vida em sociedade. Em síntese: estar em situação de proteção, é, também, estar em situação de ameaça, riscos e/ou vulnerabilidade numa sociedade que não garante patamares adequados de proteção. “[...] os sentimentos de insegurança [...] estão relacionadas com os tipos de proteção que uma sociedade garante, ou não garante, de maneira adequada” (CASTEL, 2005, p.9).

Castel (2005), distingue dois tipos de proteção: proteção civil, que diz respeito aos bens e liberdades às pessoas e a um estado de direito relacionado à área cível e jurídica que remete ao estado de direitos; e proteção social, que de certa forma dar cobertura às pessoas que vivenciam riscos e vulnerabilidades nas circunstâncias imprevisíveis da vida humana, e que requer a necessidade de construir um aparato social de enfrentamento aos riscos sociais.

Inferre-se desse quadro de insegurança e proteção a necessidade de garantia de políticas públicas protetivas. Há, ainda, uma questão implícita nesse cenário: atualmente quem é o(a) cidadão(ã) protegido? Qual o risco social inerente à condição de ser protegido? Ser protegido contribui para o desenvolvimento humano? Em qual localidade essas pessoas estão?



Como se viu aqui, o histórico da proteção social no Brasil atribui, inicialmente, à condição de protegido, apenas às pessoas inseridas na condição de trabalhador, ou seja, a condição de ser mais ou menos sujeito de direitos – ainda que da mínima forma – estava relacionada à questão do trabalho. Castel (2005) afirma isso quando coloca que a proteção está posta numa sociedade onde a condição de trabalhador é que proporciona a “cidadania social” a partir do recebimento do salário.

É importante salientar que muito embora seja no bojo da desigualdade, insatisfação e insegurança social que surgem as tentativas de políticas públicas para amenizar a situação das classes menos favorecidas, essas tentativas tornam-se legítimas para combater ou mesmo amenizar a situação de mazelas sociais.

Ainda que o cenário denunciasse de um lado a oferta dos direitos sociais e de outro a cooptação da organização dos trabalhadores em torno de reivindicações comuns e coletivas, as primeiras políticas de proteção social foram gestadas na área da saúde, educação e previdência. A Constituição de 1934, por exemplo, demarcou cuidado com a saúde na preocupação com as condições de trabalho e da mão de obra. Na educação, a preocupação era “adequar” e “preparar” a nação brasileira para o desenvolvimento econômico. No que diz respeito à previdência social, ofertava-se assistência ao trabalhador e à gestante.

O modelo protetivo privilegiava apenas algumas categorias de trabalhadores, e, aos que estavam alijados à esfera do trabalho, restava a desproteção e a insegurança social, cabendo aqui o questionamento de Carvalho (2002): “[...] liberdade sem proteção ou proteção sem liberdade” (CARVALHO, 2002, p.118).

O “modelo” de assistência social que se institucionalizava em meio a esse cenário não fugia à regra: ganhava contornos autoritários e ações fragmentadas. Para Sposati (2008), era um caminho onde o Estado passava a “[...] reconhecer a questão social como uma questão política a ser resolvida sob sua direção” (SPOSATI, 2008, p.42). Ainda na década de 30, a assistência social ao pobre e ao desfavorecido ia consolidando-se nas ações estatais como um mero mecanismo político para aliviar a pobreza e os conflitos gerados pelo quadro desigual.

Posterior à década de 1930, gradualmente foram sendo instituídos órgãos como o Ministério da Saúde (1953); Fundo de Assistência à Maternidade (1957); Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (1960); Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS (1974); entre outros.



Para Potyara (2011), as práticas iniciais de políticas públicas acontecem no Brasil de forma periódica, sendo: 1930-1964, política social populista, com laivos desenvolvimentistas; 1964-1985, política social tecnocrática e militar, incluindo a fase de abertura política; 1985 a 1990, política social atravessava um período de transição para a democracia liberal; e, a partir dos anos 1990, a política social de cunho neoliberal. Neste último período, Mestriner (2011) ressalta que a previdência social e a saúde obtêm espaço para reformulações, juntamente com a assistência social, que passa a ser legitimada como estratégia de enfrentamento à pobreza.

As ações e medidas tomadas nas áreas de saúde, educação, previdência, assistência social, habitação, entre outras, estavam conectadas às emergências de um arranjo político e econômico. A proteção social contemplava intervenções públicas celetistas, autoritárias, centralizadoras, desmobilizadoras dos conflitos sociais, e ainda, apresentava-se sob a égide de um discurso universal. Isto, em meio às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no Brasil.

A primeira regulação entendida com caráter de assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS (1938). Para Mestriner (2001) o Conselho, composto por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica, era um dos órgãos de colaboração do Ministério da Educação e Saúde, com gestão benemerente e ajudas como auxílios (ajuda) e subsídios (financeiros) de “amparo” aos desvalidos.

Adiante, com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942) registrava-se a presença das mulheres/senhoras/damas da sociedade que realizavam “ações sociais”. A presidente era a primeira dama da República, marca do “primeiro damismo” na assistência social. Segundo Sposati (2004) a “ação social” da Legião Brasileira de Assistência Social – LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, marco que acabou predominante na construção histórica da assistência social.

Segundo Mestriner (2001) a formulação das políticas iniciais de enfrentamento da pobreza mobilizou especialistas e organizações da área social, pois a pauperização que se acirrava acabava por exigir do Estado respostas urgentes conservadoras do “exército” da mão-de-obra reserva da classe trabalhadora. Era clara a “[...] necessidade de extensão da assistência social aos desempregados e aos sem condições de trabalho” (MESTRINER, 2011, p.180).



Desse modo, a cada tempo a questão social tomava maior visibilidade, no entanto, a pressão popular ia se avolumando em torno das manifestações de exploração e precarização do trabalho, de modo que se deu uma maior notoriedade para a assistência social. A instituição desta política foi legitimada em face das mazelas sociais. Muito embora, na medida em que a pobreza, o desemprego, a violência, etc. ganhavam expressões no campo de reivindicações coletivas, havia o surgimento de outras exigências e lutas.

Em períodos mais atuais, a Constituição Federal de 1988 – CF/88, por meio dos Art. 203 e 204, instituiu a assistência social, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo como objetivos: proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, à velhice, ao amparo às crianças e adolescentes; à promoção da integração ao mercado de trabalho; à habilitação e à reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e à promoção de sua integração à vida comunitária; além da garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e à pessoa idosa que não possui meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por suas famílias.

A CF/88 prevê ainda que as ações, programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social sejam garantidos com recursos da seguridade social, além de outras fontes, organizadas com diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação popular. Mestriner (2011) ressalta que a expectativa em torno da CF/88 era de mudanças, no entanto, o governo, à época, realinhou as ações políticas e econômicas. Como eixo, pautou-se o enfrentamento da pobreza pela distribuição de renda e investimentos em programas sociais com ênfase na saúde, educação, habitação, alimentação e assistência social.

Nessa perspectiva, Mota (1995) ressalta que a trajetória da política social e da seguridade social brasileira está embrenhada com o movimento de crise econômica, onde, nos anos 80, os mecanismos adotados para o enfrentamento da crise reúnem tanto mudanças no mundo do trabalho, quanto no modo de intervenção do Estado. As mudanças nos sistemas de seguridade social ganham destaque sob a ótica liberal, tendo como principais formuladores os organismos financeiros internacionais e os empresários vinculados ao grande capital. Nota-se então que a seguridade social acaba sendo objeto prioritário de ajustes neoliberais. Por conseguinte, “[...] as ações assistenciais seriam mais uma vez utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores” (MESTRINER, 2011, p.155).



O processo de institucionalização da política de assistência social teve seu ápice quando o texto constitucional de 1988 assegurou a proteção social não contributiva de assistência social aos cidadãos e cidadãs que dela necessitasse. O marco legal da política de assistência social, além da CF/88, perpassa pela instituição de importantes conquistas: a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993; seguida das diretrizes nacionais da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada em 2004 e a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS⁷, normatizado em 2005.

Muito embora o caráter embrionário da institucionalização da assistência social denuncie ações limitadoras da cidadania, não se nega a conquista dos direitos expressos nas legislações vigentes, no entanto, importa elucidar o caráter com que vem sendo ofertada a referida política pública em tempos atuais, e qual a contribuição para o desenvolvimento humano e garantia de direitos. Afinal, como afirma Potyara (2012), é na base dos déficits sociais que residem as determinações capitalistas que condicionam o Brasil a um desenvolvimento social desigual, onde, em matéria de política social, a nação brasileira continua apresentando configurações de uma sociedade que ainda não conseguiu vencer a polarização entre ricos e pobres. Assim, visto que as políticas sociais, sobretudo, a assistência social, foram instituídas sob os déficits estruturais de desigualdade acumuladas nas diversas áreas: saúde, educação, assistência social, etc. a questão torna-se agravante quando apresenta um cenário de cidadania cooptada e limitada.

1.2. Cultura política, instituições e assistência social.

A institucionalização das práticas de proteção social no Brasil, de acordo com Silva; Yazbek; Di Giovanni (2011), remonta ao período de 1930, este que como se observou, foi um período marcado por relevantes transformações sociais e econômicas, principalmente quando observada a situação de desigualdade e acirramento da questão social. O fundamento teórico evidenciou que houve um reordenamento das funções do Estado rumo à consolidação de políticas públicas e sociais, uma vez que é basicamente por meio das políticas sociais que o Estado buscou e busca sua legitimação frente à sociedade.

⁷ O SUAS, construído em 2005, foi instituído, já no ano de 2011, na legislação da assistência social por meio da alteração do texto da LOAS, Lei 8.742/9, com o objetivo de organizar os programas, projetos, serviços e benefícios em bases regionais (abrangência municipal, estadual ou regional), reforçando, ainda, a exigência de controle social, monitoramento e também a avaliação da política de assistência social.



Para Pastorini (1997) a instituição da política social é posta como forma de corrigir os efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista sendo que para manter o equilíbrio e a ordem é “concebida como um conjunto de ações por parte do aparelho estatal, que tende a diminuir as desigualdades sociais” (PASTORINI, 1997, p. 81). Não se trata de um processo unilinear em que as classes subalternas angariam conquistas e o Estado as concede, mas sim “[...] *um processo conflitivo atravessado pelas lutas de classe*, onde os diferentes grupos nele inseridos tem *ganhos e perdas*, ao mesmo tempo que lutam e pressionam, ‘conquistam’ e ‘concedem’[...]” (PASTORINI, 1997, p. 97). Nessa perspectiva, a política social é vista como uma unidade contraditória. Tanto podem ser feitas concessões, quanto conquistas.

Ao refletir sobre a herança cultural patrimonialista observada na formação do Estado brasileiro – herança tal que está arraigada na instituição das políticas sociais – é oportuno entonar questões relacionadas à cultura política e aos impactos das instituições na vida dos sujeitos. Como afirma Berger e Berger (1998), uma instituição pode ser um padrão de controle, uma programação da conduta individual imposta pela sociedade e também abranger um caráter social amplo. O termo instituições sociais acaba por designar uma organização que abrange pessoas e que está ligado às grandes entidades sociais. As instituições são dotadas de poderes que não necessariamente são poderes coercitivos, mas que se legitimam perante a sociedade e acabam por “invocar um direito à legitimidade; “[...] reservam-se o direito de não só ferirem o indivíduo que as viola mas ainda o de repreendê-lo no terreno da moral”(BERGER, PETER; BERGER, BRIGITE, 1998, p.198)

Dessa forma, pode-se considerar que os fundamentos da política social no Brasil têm no Estado o institucionalizador e organizador das práticas sociais que traduziam “uma nova configuração da relação Estado-sociedade e uma reorganização das relações entre as classes sociais” (FEE, 1983, p.81). O Estado institucionalizava práticas no âmbito das instituições públicas que além de deslocar o confronto direto entre capital e trabalho para o âmbito das instituições públicas, interferia na vida coletiva do movimento operário e da organização sindical, sob o discurso de melhorias das condições de trabalho. Em suma, o Estado adentrava diretamente nas relações sociais, mais precisamente, entre capital e trabalho. Isso implica observar que havia hierarquia, regras e objetivos definidos na criação das instituições.

Para Sposati (2008), as instituições também são limitadas e esbarram em entraves, o que demanda uma dinâmica de reordenamento da posição dos agentes por novas formas de ação,



uma revisão do modelo de serviços oferecidos em determinados momentos da história. Assim, ao refletir sobre os serviços oferecidos pela política de assistência social em suas práticas iniciais da gênese, observa-se um jogo de forças de interesses onde romper com a ênfase entre detentores do poder e os despossuídos deste não é o cerne da questão às instituições dominantes.

Como elucida Pastorini (2010), as políticas sociais acabam perdendo o caráter de conquistas e passam a ser concebidas como concessões do Estado e do capital, reproduzindo a ideologia do “favor” e da “ajuda”, historicamente caracterizada pelo formato paternalista e clientelista. O próprio conceito de clientelismo, de um modo geral, indica um tipo de “relação entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. (CARVALHO, 1998. p.134).

Quanto às implicações clientelistas à política pública de assistência social, Oliveira (2003) acrescenta que a incidência do clientelismo na assistência social imprime para essa política uma cultura que fragiliza a idéia do direito e fortalece a idéia da dádiva e do favor. O caráter, os objetivos, os valores, as normas e os princípios que constituíam as instituições no âmbito da assistência social eram consubstanciados por uma cultura que tornava suas ações emergenciais, restrita aos pobres e carentes, confirmando uma submissão e dependência a uma lógica perversa e legitimadora das desigualdades.

Em relação à apreensão do modelo assistencial e clientelista, Sposati (2008) também contribui no entendimento de que “a superação desta apreensão passa pelo significado histórico do assistencial como forma de enfrentamento da questão social” (SPOSATI, 2008, p.29). As políticas sociais compensatórias das carências humanas eram o “passaporte” para o ingresso no aparato das exigências institucionais.

Assim, para Carvalho (2002), Sposati (2008) e Mestriner (2011), a institucionalização das políticas sociais traduzia um caráter de repressão incidindo especialmente na desmobilização social e desarticulação dos instrumentos de pressão e de defesa das classes populares. As práticas assistencialistas estruturavam-se num aparato de governo burocrático e cooptador onde a assistência social era disposta a partir do interesse institucional do Estado com ações compensatórias, de cunho político em favor da tutela e da dádiva na intenção de reprodução da força de trabalho e manutenção da ordem.



Nessas considerações ao observar Beger e Beger (1998), que apontam características alusivas às instituições, como o caráter coercitivo, a autoridade moral, e a força legitimadora que têm na sociedade, pode-se inferir que o caráter histórico consubstanciado à assistência social no processo de institucionalização denuncia que a referida política abrange – e sempre abrangeu – forças exteriores, objetivas, coercitivas, repletas de autoridade moral e de poder. É possível apreender, inclusive, elementos de correlação de forças numa sociedade cheia de normas, de regras morais e de orientação e condutas que se legitimam e são tidas como ‘adequadas’. “A assistência social, além de delimitar a ação a um campo, o social, institucionaliza uma prática, imprime uma racionalidade, constrói um conhecimento” (MESTRINER, 2011, p.16).

Como exemplifica Sposati (2008), no tocante às práticas assistencialistas, estas são patrimoniais, e possuem, de um lado, um sujeito de poder, que é a instituição pública ou privada, e, de outro, um sujeitado subalterno. O modelo conservador reduz a atuação na área social ao entendimento do “necessitado” e “coitado” que deve ser “cuidado”, em geral, por ações diretas das primeiras damas⁸. Nesse modelo, a assistência social é reconhecida como espaço dos necessitados e compreendida como “mecanismo político através do qual o Estado pretende ‘dar conta’ dos excluídos” (SPOSATI, 2008, p.64).

Num momento histórico mais recente – anos 90 – a assistência social vai ganhando lógica mais delineada com a criação de novos organismos sociais. A oferta de serviços, benefícios, projetos e programas, vai ganhando novos formatos para a gestão e a execução. Muito embora, cabe, sobretudo, indagar até que ponto a cultura política fez – e ainda faz – parte desse processo de institucionalização das organizações públicas?

Ao olhar de Gohn (2011), a cultura política, na concepção ampliada, é um “conjunto de princípios [...] É um produto social, um conjunto de regras que é comum ao grupo” (Gohn, 2011, p.37). Chauí (2001), acrescenta que em cada momento da formação histórica existem elementos organizados e reorganizados a partir do ponto de vista hierárquico de forma a contemplar um “comando” ideológico que acompanha o movimento histórico.

Nesse aspecto, como se viu até aqui, o aparelhamento estatal centralizador comanda as instituições possuindo um caráter burocrático e hierárquico, e, logo, esses elementos estão

⁸ Segundo Sposati (1990), o "primeiro-damismo" é a institucionalização do assistencialismo na figura da mulher do governante (...) A assistência social como política pública se ocupa do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades.



imbricados com a cultura política patrimonialista implantada na realidade estatal da história da política brasileira. Uma minoria governa sempre monopolizando o poder e as decisões numa estrutura governamental relacionada à manutenção da ordem social e econômica, o que coloca a sociedade como parte passiva de um aparelhamento de exploração e manipulação.

Para Pastorini (2010) e Mestriner (2011), essa lógica cultural e patronal reitera as condições de desigualdades sociais e os processos de exclusão e de subalternidade; além de colocar as pessoas que são sujeitos de direitos, na condição de beneficiários, assistidos ou mesmo requerentes e demandatários que receberão serviços e benefícios sob a forma de ações e políticas sociais compensatórias, sintomáticas e paliativas de auxílios temporários, emergenciais e focalizados. Essa relação explícita, portanto, o caráter assistencial arraigado na prática do “favor” onde foram institucionalizados os protótipos da assistência social e que agrega uma condição muito genérica em contraponto do direito e da provisão de assistência social como proteção social ou seguridade social.

Diante do exposto, evidencia-se que as práticas sociais brasileiras de assistência social apresentaram-se embrenhadas de uma cultura política patrimonialista, arraigada na história social e na dinâmica da vida humana, onde há processos de troca de favores – com interesses políticos partidários – muitas vezes em detrimento de processos coletivos de mudança para o desenvolvimento humano.

Para Oliveira (2003) e Gohn (2011), no Brasil, a cultura política precisa trazer à tona os fundamentos da proteção social – instituída com maior legalidade na década de 80 – com destaque para a construção da cidadania e da participação política, onde a mudança é gradual, lenta e está conectada à cultura política estabelecida. Observa-se – ainda que com pesar – que a cultura política é colocada como objeto de integração à ordem, em detrimento da universalização dos direitos. É uma condição da ordem política, cultural e social, com valores e hábitos que dão corpo a uma institucionalidade autoritária e que serviam – e ainda servem – de entraves a uma cultura democrática, participativa e representativa.

Os gestores e gestoras que conduzem os fios da política social não estão deslocados desse modelo cultural posto historicamente. Ao contrário, acabam por produzir e reproduzir o discurso e as práticas clientelistas com viés conservador. Esses elementos são muito claros ao olhar de Faoro (2001), pois o Estado patrimonialista exerce domínio e alimenta a separação entre as decisões da esfera política e da sociedade, onde o autoritarismo pode operar sem que



o povo perceba seu caráter ditatorial. Assim sendo, é prioritário romper com o discurso dominante entendendo, inclusive, que a cultura política está associada aos graus de participação e democracia que podem ou não transformar cenários em meio a um conjunto de valores que envolvem a tomada de decisões, a participação e a incidência política local.

1.3. Cidadania e assistência social.

No Brasil, o histórico da política social denuncia a situação de uma cidadania sem cidadãos e cidadãs, os direitos foram colocados de forma invertida e a cidadania que resultava desse processo era passiva e receptora, ao invés de ativa e reivindicadora. Para Carvalho (2002), o governo invertera a ordem do surgimento dos direitos “[...], introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados a sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente [...]” (CARVALHO, 2002, p. 111). A antecipação dos direitos sociais fazia com que esses não fossem vistos como tais, mas como um favor em troca de gratidão e lealdade.

A população demandava direitos de cidadania, mas o Estado, na “obrigação” de fazer tais concessões – ainda que mínimas – as fazia mediante o seu papel amenizador das divergências ideológicas presentes nos projetos societários de interesses distintos, ou seja, de um lado tinham-se os interesses sociais, de outro, os interesses do Estado e do grande capital.

Para Carvalho (2002), em certos períodos da história da cidadania brasileira, a interferência do Estado era uma “faca de dois gumes”: se protegia com a legislação trabalhista e com direitos sociais, mas por outro lado, legislava de forma constrangedora e cooptadora da organização sindical e de trabalhadores. “Ao proteger, interferia na liberdade de organizações operárias” (CARVALHO, 2002, p. 111).

Em alusão à assistência social, como se viu, os embriões assistencialistas demonstraram ações e intervenções feitas por particulares e instituições religiosas que dispunham de ajudas sociais, auxílios funerais, ajudas financeiras, tratamento de saúde, local para abrigo, entre outros. “[...] Mencionem-se, ainda, as santas casas da misericórdia, instituições privadas de caridade voltadas para o atendimento aos pobres” (CARVALHO, 2002, p. 61). A intervenção do governo era ínfima, e suas ações eram focalizadas para resolução da problemática que prejudicava o desenvolvimento econômico.



Em períodos mais atuais, Mestriner (2010), ressalta que embora na década de 90 vigorasse um regime democrático, aberto ao reconhecimento formal de direitos sociais e garantias civis, a realidade não era condizente. Para ela, a sociedade não incorporou ainda o discurso e consciência da cidadania, tampouco o Estado a convalida, permanecendo somente na legislação como uma “pseudocidadania”.

É neste movimento, enquanto o Estado se ajusta estruturalmente e se desresponsabiliza das suas competências básicas, as transformações maiores se dão no âmbito da sociedade civil [...] essas novas formas surgem devido à retração das políticas sociais e da responsabilidade pública [...] Será este o caminho da cidadania no país? (MESTRINER, 2010, p.34)

Pressupõe-se então que a cidadania inclui várias dimensões “Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível” (CARVALHO, 2002, p. 9). Assim, o que se observa é que a cidadania, em cada momento histórico, tem sido posta de forma condizente aos interesses hegemônicos. “o cenário internacional traz também complicações para a construção da cidadania, vindas, sobretudo dos países que costumamos olhar como modelos” (CARVALHO, 2002, p. 225).

O enfrentamento da desigualdade desdobra-se em muitos desafios, inclusive pelo fato de que a efetividade dos direitos de cidadania são importantes condicionantes para propor caminhos de enfrentamento da desigualdade. Não se pode, portanto, dissociar a democracia e a cidadania do seu conteúdo de direito social, tampouco desconsiderar que a pobreza não esteja intrínseca ao sistema posto com consequências desiguais.

A reflexão sobre a relação de pobreza e cidadania é feita por Telles (2006), que ressalta: “No horizonte da cidadania, a questão social se redefine e o ‘pobre’, a rigor, deixa de existir. Sob o risco do exagero, diria que pobreza e cidadania são categorias antagônicas” (TELLES, p. 129). A pobreza, e o tratamento desta, reduz o pobre ao não cidadão.

O enfoque da autora sob o fato de que na ótica da cidadania o pobre não existiria, deve-se ao entendimento de que o que existe, de fato, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos. São situações diversas que ocupam “arenas distintas de representação e reivindicação, de interlocução pública e negociação entre atores sociais e entre sociedade e Estado” (TELLES, p. 129).



Para a autora, a diferença entre o pobre e o cidadão é que o primeiro desaparece como identidade e vontade de ação visto que é dominado pelas circunstâncias e privações que determinam sua condição de impotente. Assim, é por meio da prática da cidadania que se faz a passagem da condição de impotente para a condição de cidadão de sujeito de direitos. “As ambiguidades e ambivalências nesse processo [...] mostram que é penoso o caminho em direção a uma sociedade mais igualitária e democrática” (TELLES, 2006, p. 131). Existem nesse meio, regras excludentes que renovam as velhas hierarquias e que excluem as minorias.

A reflexão de que a pobreza diz respeito aos impasses do crescimento econômico num país de interesses capitalistas majoritários, evidencia a tradição conservadora e autoritária, ou seja, a negação dos direitos e/ou suas concessões paliativas empobrece as relações sociais e aumenta o grau de desigualdade e de baixa cidadania.

A pobreza contemporânea parece, na verdade, se constituir numa espécie de ponto cego que desafia teorias e modelos conhecidos de explicação [...] arma um novo campo de questões ao transbordar dos lugares nos quais esteve configurada ‘desde sempre’: nas franjas do mercado de trabalho, no submundo da econômica informal, nos confins do mundo rural, num Nordeste de pesada herança oligárquica, em tudo o mais, enfim, que fornecia (e ainda fornece) as evidências da lógica excludente própria das circunstâncias históricas que presidiram a entrada do país no mundo capitalista (TELLES, 2006, p. 83).

Telles (2006), esclarece ainda que os direitos que recriam desigualdades, pela sua vinculação com o mundo do trabalho à mercê do mercado, são direitos que não universalizam, além do fato de que se sobrepõem às diferenças sociais. São direitos que, noutra clivagem, transformam em não-cidadãos – não-iguais – os que não estão credenciados à exigência cívica por conta de estarem privados de qualificação para o trabalho. Para esses, restam as políticas compensatórias. “São os pobres, figura clássica da destituição. Para eles são reservados o espaço da assistência social cujo objetivo não é elevar as condições de vida, mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria” (TELLES, 2006, p.94).

É oportuno retomar Carvalho (2002), no que diz respeito ao reconhecimento de que a CF/88 ampliou, mais do que qualquer uma anteriores, os direitos sociais, além de fixar benefícios e garantias mínimas às pessoas desprovidas das condições do acesso ao trabalho, como é o caso das pessoas idosas e com deficiência, em suas limitações funcionais. No entanto, como afirma Mestriner (2010), a garantia da assistência social agrega uma condição direcionada às múltiplas situações vivenciadas por seus usuários.



Os usuários – não cidadãos(ãs) – acabam por se tornarem responsáveis pela condição multidimensional de pobreza em que se encontram. O saldo da disposição de legislações sociais, em favor das classes menos favorecidas, embrenhadas por um método de legitimação capitalista, em detrimento a uma cidadania plena, acaba por findar-se na função tirana de manutenção da ordem. As legislações são ofertadas de forma cooptada, destituídas de direitos e demonstram-se incompatíveis para atender a condição de sujeitos de direitos.

Esse é o panorama em que se encaixa o esboço das políticas sociais no crivo de uma “cidadania regulada” – apontada por Carvalho (2002), de modo que o exercício de certos direitos não gera automaticamente o gozo de outros, sendo que a liberdade e a participação não levam, muito rapidamente, por exemplo, ao acesso aos direitos sociais.

Nessa perspectiva, a cidadania é apreendida como um processo resultante das lutas de classes, podendo ter alterado seu percurso tanto para incorporar novos direitos, quanto para restringi-los. É uma cidadania permeada de um processo histórico, político e cultural, repleto de avanços e retrocessos sociais à luz de interesses econômicos, sendo disposta aos seres sociais de forma passiva, receptora e com sentido de cooptação das massas. Desse modo, a cidadania acaba por permanecer apenas na legislação, e não se faz jus na prática.

Diante do exposto, é preciso o entendimento de que para uma cidadania plena, que contribua para o desenvolvimento humano de fato, além do direito ao acesso a uma política social, são necessárias garantias sociopolíticas e cívicas, o que pressupõe alterações na estrutura desigual posta e também um comprometimento político do poder público para com a sociedade no enfrentamento da desigualdade histórica vigente. Isso implica, dentre outras coisas, contribuir na instituição de uma nova relação entre Estado e sociedade, onde a participação social, além de garantida na lei, carece de ser efetivada na prática. Implica superar os resquícios históricos e culturais, ampliar os espaços de conquista de direitos sociais e dar condições para o exercício da cidadania às classes subalternizadas.

1.4. Participação social e assistência social.

Em relação à participação popular, paradoxalmente, a política de assistência social que se fez no bojo das instituições permeadas por uma cultura política conservadora diante da ausência do Estado na disposição de políticas sociais de promoção social com caráter



emancipatório, “aproveita-se” das brechas para lançar mão das lutas e reivindicações sociais, de modo que algumas mudanças podem ser observadas no âmbito da cultura de participação.

Na década de 80 o conformismo com a manutenção da ordem estava sendo gradativamente rejeitado. As políticas começaram a ser substituídas – ou mesmo incrementadas – de maneira a se caminhar para o desenho de proteção social brasileira consagrado na Constituição Federal de 1988 – CF/88. Ganha destaque as políticas de saúde, de previdência e de assistência social.

De acordo com Raichellis (2000), é a partir da década de 80 que há uma revitalização da sociedade civil e um reconhecimento de novos sujeitos como interlocutores políticos. Eram dadas as bases de ordem democrática e de articulação entre a dimensão societária e institucional. A dinâmica social e política envolvia a organização e a representação de interesses coletivos na cena pública. Instalava-se um movimento na defesa da cidadania e dos direitos sociais, tanto que a CF/88 acabou por incorporar um capítulo sobre a ordem social que garantisse justiça e equidade.

Obtém-se, assim, uma legislação com alcance social, que abre perspectivas às políticas públicas, definindo direito dos cidadãos à proteção social, o dever do Estado na garantia deste direito e a exigência da descentralização político-administrativa na sua gestão, com a efetiva participação da sociedade no controle social (MESTRINER, 2011, p.182).

No campo da proteção social brasileira não contributiva – assistência social – a luta era por uma política de direito do cidadão e de dever do Estado, o que significava delimitar uma área da ação estatal onde todos os entes federativos se comprometessem com uma política de assistência social descentralizada e participativa em todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal. Ainda que numa estrutura normativamente constitucional e democrática na essência, são os detentores do poder⁹ que participam das decisões estatais mediante mecanismos de controle que incidem na ausência de participação popular.

Sposati (2008) ressalta que não se pode esquecer o fato de que a política de assistência social é uma instância de mediação que atua tanto no confronto quanto na conquista dos

⁹ Ver: FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: Formação do Patronado Brasileiro. 3ª Ed, revista. Globo: 2001.



direitos. Muito embora, há de se considerar uma mudança relevante no âmbito da referida política pública, quando se gerem serviços e fundamentam-se princípios e valores sociais de direitos, de cidadania, e, sobretudo, de participação social, uma ação estatal planejada e democrática só pode ser efetivada quando “[...] se rompe com os modelos unilaterais e autoritários de gestão criando espaços de decisão democrática com representações da sociedade” (SPOSATI, 2009, p.18).

Considerando, como já foi citado nos itens anteriores, que o marco legal da política de assistência social, além da CCF/88, perpassa pela instituição de importantes conquistas: a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993; seguida das diretrizes nacionais da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada em 2004; e a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, normatizado em 2005, pode-se inferir que esses regulamentos legais abrem espaços de maior organização da participação social.

Eram dadas novas bases para a relação da esfera pública e a participação social. Na área da assistência social, os Conselhos, os Colegiados, os Fóruns de discussão e outras estruturas de mediação entre o Estado e a sociedade civil, iam se consolidando. Nesse patamar, as práticas participativas iam tomando corpo e vêm, ao longo dos anos, consolidando uma cultura de participação social, com destaque para a atuação dos Conselhos.

No entanto, é preciso fazer uma reflexão acerca desses espaços de participação social. Como considera Raichelis (2000), deve-se ampliar e politizar a discussão para um conjunto de outras possibilidades de exercício do controle democrático sobre a gestão pública, dentro e fora dos espaços dos Conselhos, sem desconsiderar a relevância que estes assumiram.

Elaine Behring e Boschetti (2008), acentuam a discussão quando colocam o fato de que a experiência de atuação dos Conselhos permite pontuar que as conquistas do processo de democratização brasileira ao invés de serem alargadas e aprofundadas, podem estar – de alguma forma – sistematicamente esvaziadas e por vezes até desqualificadas. Há Conselhos que não deliberam ou nos quais os conselheiros da sociedade civil são indicados pelo poder governamental em um controle inadmissível sobre a sociedade civil.

Cabe retomar Gohn (2011), quando a autora chama atenção para o fato de que no Brasil a construção da cidadania e da participação social tem sido efetivada a partir de novas formas de participação política popular, mas em um ambiente de tensões. Os fundamentos legais da



assistência social (CF/88, LOAS, PNAS, e SUAS), ainda que paradoxalmente, acabam por garantir alguns aspectos da participação social na política de assistência social.

Com a implantação e implementação do SUAS, uma nova institucionalidade vem se consolidando tanto no patamar operacional quanto político. Há uma tentativa de uniformização do acesso às ações e aos serviços socioassistenciais em todo o território brasileiro; além de organizar a gestão, o financiamento, e estabelecer diretrizes que almejam – e prescindem – da participação social para a legitimação da assistência social em todas as esferas de governo: nacional, estadual, municipal e distrito federal. As diretrizes e princípios do SUAS “pregam” o viés participativo e descentralizado, na perspectiva do direito.

A partir de 2005, os entes federados passaram a assumir a responsabilidade do comando único da gestão e da oferta de serviços de assistência social, implicando a alteração do caráter tradicional da intervenção estatal associada ao clientelismo e ao assistencialismo. Esses são indicativos para construção e consolidação de uma assistência social pública, democrática e descentralizada, no entanto, muitos são os desafios.

Na prática, a participação social carece de maior análise para possibilitar entender como ela acontece – e se realmente acontece de fato. A quem, efetivamente, interessa a participação social nas decisões? Para estudiosos como Mota (2010); Behring e Boschetti (2008), o SUAS propõe um cenário de efetiva participação social, aliado a LOAS, mas os entraves persistem para a concretização desse sistema descentralizado e participativo. Há, segundo as autoras, algumas armadilhas na concepção do SUAS.

Essa preocupação se dá ainda no âmbito da sociedade civil, pois esta é gerencialmente conclamada a compor as instâncias institucionais, comprometendo, como isso, a capacidade de se pensar a conflitualidade como constituidora da trama social e reduzir-se à institucionalidade vigente. Nota-se a convocação como boicote da sociedade civil e da participação social despida de um cunho político e cultural transformador.

Muito embora no patamar da assistência social a criação dos Conselhos como instâncias deliberativas seja um avanço, ainda se coloca em dúvida o funcionamento legítimo com deliberações permanentes. É um processo de disputas conflituosas e ideológicas que envolve atores e segmentos sociais diversos, mas também aspectos de ordem antidemocrática e anti-participativa, e ainda, de ordem coercitiva e de cooptação social.



No que tange à composição paritária dos atores sociais, mais precisamente, entre segmentos da sociedade civil e governo, Boschetti (2008), pontua as dificuldades da representação da sociedade civil. Há um número insuficiente de entidades legalmente constituídas nos municípios (principalmente os pequenos); dificuldade de indefinição conceitual das categorias referentes às entidades prestadoras de serviços e de defesa de usuários; dificuldade de inexistência de organizações de trabalhadores da área; indicação dos representantes serem de funcionários públicos; falta de mobilização dos usuários; e a ausência de investimento do gestor nos Conselho e na política de assistência social.

Raichellis (2000) acrescenta as dificuldades de organização dos segmentos, ainda mais se tratando das tradicionais organizações da classe trabalhadora, que segundo a autora são:

“[...] na sua maioria homens e mulheres trabalhadores do mercado informal, subempregados, trabalhadores eventuais, precarizados, desempregados, além dos jovens, idosos, pessoas com deficiência, cuja rejeição pela sociedade e pelo mercado de trabalho só vem se agravando na conjuntura atual. Portanto, a dispersão e a dificuldade de organização política desses grupos são também socialmente produzidas pela prática de outros agentes sociais, o que adiciona à análise da vulnerabilidade social um componente político que não pode ser desprezado” (RAICHELLIS, 2000, p. 268).

É um desafio para os Conselhos enfrentarem as dificuldades práticas para uma efetiva participação da sociedade civil organizada. Mota (2012) acrescenta que mesmo com o reconhecimento da ampliação dos direitos sociais e dos espaços de participação social, este parece ser um pacto de classe à base de uma prática, no mínimo, colaboracionista. É preciso haver uma nova dinâmica da sociedade civil mais participativa, de modo a influenciar no estabelecimento de uma nova ordem social no interior de uma sociedade desigual.

Como afirma Oliveira (2003), não se nega o fato de que existem indicações positivas relacionadas ao modelo de gestão da assistência social numa perspectiva democrática e universalista, no entanto, as práticas de proteção social atuais tidas como inovadoras parecem conviver com mentalidades e valores típicos das culturas de traço conservador. É adequado ter clareza disto visto que o patamar político favorece, de um lado, a “transição” para um modelo participativo, e, de outro, impede sua consolidação, na medida em que mantém atitudes e práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo.



Um aspecto positivo observado foi o avanço na institucionalização da política pública de assistência social por meio de SUAS, mas o lado negativo é denunciado quando se evidencia o fato de que o ranço patrimonial, clientelista e conservador ainda permanece. Assim sendo, cabe considerar que a participação dos atores sociais da sociedade civil organizada deve se acentuar como “elemento crucial para a consolidação do processo democrático, principalmente no que se refere às estruturas locais” (GOHN, 2011, p.90).

Dessa forma, o formato de participação na política de assistência social, em meio a um cenário que envolve lutas e tensões sociais, aliado a um baixo protagonismo social, acaba por alienar e a não favorecer ao desenvolvimento humano; mas sim, favorecer práticas de consensos e ações para manutenção da ordem estabelecida. Sendo assim, é necessária, sobretudo, uma participação ativa e politizada para atuar nas arenas legítimas de deliberação, pactuação e de articulação das ações das políticas públicas, sobretudo, na política de assistência social.



CAPÍTULO II

2. ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TERRITÓRIO VULNERÁVEL.

2.1. Território e territorialidades.

Este ponto do estudo traz elementos que contribuem na compreensão do processo de territorialização da política de assistência social, a partir das tendências e perspectivas relacionadas ao território, às territorialidades e à dimensão política e cultural inerentes a esses conceitos. Saquet (2007) ressalta que o território remete a um conceito complexo. Chama atenção ao fato de que é necessário pensar o território e sua abordagem considerando as articulações, interações e a história existente que abarca diversas dimensões, entre elas, a dimensão social. Isto, diante da complexidade da vida humana no cotidiano dos territórios.

O território é entendido como lugar de relações sociais; de conexões e redes; de vida, para além da produção econômica, como natureza, apropriação, mudanças, mobilidade, identidade e patrimônio cultural; como produto socioespacial e condição para o habitat, viver e produzir. (SAQUET, 2007, p.118).

No Brasil, ao longo dos anos o conceito de território vem sendo reelaborado dando margens ao entendimento do “território como suporte ou conjunto de recursos naturais, para abordagens relacionais-processuais, reconhecendo-se outros níveis de relação de poder, os conflitos, a apropriação do espaço enfim, o movimento histórico [...]” (SAQUET, 2007, p.17).

Numa sintetizada retrospectiva das décadas recentes, mais precisamente, década de 80 e 90, observa-se que com a territorialização das políticas públicas – inclusive a institucionalização da assistência social numa perspectiva descentralizada – o território ganha centralidade. As abordagens relacionadas ao território passam a reconhecer mais fortemente os aspectos vinculados à necessidade de olhar para o espaço vivido e para a dinâmica social, de modo a desenvolver as localidades e suas potencialidades a partir das especificidades locais. O território passa a ser o centro, o foco, do processo de descentralização.

Assim sendo, no entendimento de que não se pode refletir sobre os aspectos do território descolados da dinâmica social e das relações de poder, é preciso observar as características de



cada sociedade, o sistema político e econômico, as potencialidades e as dificuldades que envolvem a vida no território geográfico, ideológico, social e cultural.

Nessa perspectiva, Saquet (2007) aponta a territorialidade como relacionada ao agir social. É um aspecto social que “envolve indivíduos que fazem parte de grupos interagidos entre si, mediados pelo território; mediações que mudam no tempo e no espaço [...] O agir social é local, territorial e significa territorialidade” (SAQUET, 2007, p. 115), os planos e políticas de desenvolvimento devem considerar a geografia das territorialidades, seja ela urbana ou rural, envolvendo redes de sujeitos – coletivos e individuais – que, para Saquet (2007), são um instrumento conceitual e operativo da territorialidade e das relações locais.

Para o autor, o território é produto da condição da territorialização. Os territórios são produzidos no espaço e no tempo pelo exercício do poder de determinado grupo ou classe social, ou seja, pelas territorialidades cotidianas. “As territorialidades são, simultaneamente, resultado, condicionantes e caracterizadoras da territorialização e do território” (SAQUET, 2007, p. 127). Esse entendimento acaba por fundamentar o pressuposto de que nas políticas públicas territorializadas existem uma dinâmica e o exercício de relações de poder.

É oportuno que as políticas públicas ofertadas no território reconheçam os sujeitos sociais considerando as redes, as ações e as relações vividas no território de maneira a potencializar o desenvolvimento local. Para Saquet (2007), observar o território como produto da condição da territorialização, num espaço e tempo de exercício do poder de determinado grupo ou classe social, é observar que “as relações de poder estão presentes num jogo contínuo de dominação e submissão, de controle *do* e *no* espaço geográfico, de indivíduos, no processo de apropriação e domínio social, cotidianamente” (SAQUET, 2007, p.129).

Nesse sentido, o território está relacionado ao processo histórico da vida humana e possui elementos significativos que trazem à tona a necessidade de um maior reconhecimento do local e dos traços específicos de cada região. Fica clara a necessidade das políticas públicas reconhecerem as relações humanas em determinados locais, considerando o tempo, o espaço – seja na área urbana ou rural – e os aspectos estruturais oferecidos para a vida local. Afinal, como se viu nesta discussão, o território é compreendido antes de tudo como um espaço de relações, de lutas, de vivências, de perspectivas de cidadania, de organização social, e porque não dizer, de desenvolvimento humano.



Desse modo, faz-se fundamental observar Santos (2002), pois existem prerrogativas sociais que devem ser garantidas aos cidadãos e cidadãs, independente da localidade em que vivem: direito a um teto, à comida, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva, as intempéries; direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e à existência digna. O respeito ao indivíduo é, para o autor, a consagração da cidadania. O território torna-se mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais se vive, trabalha e habita. É também um conjunto simbólico onde o valor do indivíduo pode depender do lugar em que ele está/vive.

Há, para Santos (2012), desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada indivíduo se encontra. Observa-se que indivíduos dotados das mesmas virtualidades e capacidades potenciais, tem valor diferente de acordo com o lugar em que se encontram.

[...] a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, lhe faltam. (SANTOS, 2012, p.107).

Nesse sentido, não se trata da responsabilização dos indivíduos pela sua capacidade ou não de produção de riqueza e renda para superação da pobreza, mas sim, que esta pode estar condicionada a localidade em que vive os cidadãos e cidadãs, bem como ao acesso limitado ou mesmo inexistente aos bens e serviços públicos, uma vez que existe certa relação entre a pobreza e localização das pessoas. Para Santos (2012) uma “repartição espacial das classes sociais”. “[...] o território, pela sua organização e instrumentalização, deve ser usado como forma de se alcançar um projeto social igualitário” (SANTOS, 2012, p.151).

Como contribui Saquet (2011), as políticas públicas precisam ser multidimensionais, integradas e articuladas de modo a reconhecerem e valorizarem as importantes expressões territoriais. Precisam atender às particularidades e às singularidades de cada lugar, considerando, sobretudo, as vulnerabilidades existentes.

É o reconhecimento dos diferentes sujeitos e de suas vulnerabilidades, respeitando suas necessidades, seus anseios e seus sonhos, que se faz jus considerar que as camadas mais vulneráveis da sociedade precisam obter alternativas de protagonismo e de participação nas decisões, além de garantir-lhes o atendimento das necessidades básicas humanas. É preciso



reconhecer e entender os sujeitos e suas localidades de modo a elevá-los à condição de protagonistas das suas próprias histórias de vida humana e proporcionar-lhes as bases para um desenvolvimento humano, a partir das potencialidades locais e das dinâmicas territoriais vividas.

O que se impõe é a exigência de uma maior preocupação social com os espaços vividos e com os sujeitos inseridos de modo que “[...] A acessibilidade compulsória aos bens e serviços sociais seriam uma parte obrigatória dos diversos projetos nacionais” (SANTOS, 2012, p.159). Nessas perspectivas, tratar da vulnerabilidade territorial requer o pressuposto de se tomar como elemento central os sujeitos e suas relações, as expressões da questão social, as condições de vida, as privações sociais, as desigualdades sociais e territoriais, as circunstâncias vivenciadas, e, sobretudo, as necessidades humanas.

2.2. A territorialização da assistência social.

Para contextualizar a territorialização da política pública de assistência social é oportuno considerar o histórico das políticas de proteção social no Brasil. Como se viu aqui, a proteção social brasileira, à priori, deu margem a ações descontínuas e fragmentadas, construindo, ao longo da história, um modelo de proteção social que se acentuou nas perspectivas neoliberais do Estado e exigiu a implantação de um conjunto de procedimentos para adequar o Estado às novas demandas sociais com ações de enfrentamentos das crises do capital e dos cenários de pobreza extrema.

Nessas considerações, ressalta-se que a redução da desigualdade social e regional foi colocada como um dos objetivos fundamentais estipulados pela Constituição de 1988 – CF/88. A demanda por políticas sociais com ações de proteção social era visível. A princípio, restou para o Estado desenvolver ações de redistribuição de renda e disposição de serviços e benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais.

Como visto no capítulo anterior, é fato que a assistência social obteve mudanças cruciais para o ápice do seu caráter público de direito do cidadão e de dever do Estado quando absorve conceitos diferenciados que vão se desenvolvendo em detrimento do caráter assistencialista arraigado na história da referida política pública.



Atualmente a finalidade da assistência social é o provimento dos mínimos sociais¹⁰ aos socialmente desfavorecidos, por meio de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, de forma descentralizada e participativa, conforme o marco legal da referida política pública. Essa ascensão não contributiva da seguridade deve priorizar provisões e garantias de direitos, de cidadania e, sobretudo, de universalização da cobertura protetiva de modo que cabe ao Estado “[...] a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade” (PNAS, 2004, p.32).

Segundo Hofling (2001), o acesso da população às políticas de desenvolvimento é de direito de todos, cabendo ao Estado dispô-las. Todavia, as ações empreendidas não se implementam automaticamente, mas sim têm movimento, contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados, especialmente, por terem como público alvo grupo e localidades diferentes.

Assim sendo, considera-se coerente refletir sobre a territorialização da política pública de assistência social como eixo estruturante dos serviços ofertados pela referida política, que prescinde da descentralização das ações e dos recursos de modo a contemplar o público alvo nas diferentes localidades do território brasileiro; considerando, sobremaneira, as disparidades sociais e regionais, as situações de riscos e de vulnerabilidade social.

A CF/88 dispõe sobre as ações governamentais socioassistenciais, constituídas por meio do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base em diretrizes que incluem: “I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal [...]” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Sposati (2009), ressalta que até a promulgação da CF/88 não se dispunha de uma concepção nacional sobre assistência social, muito embora já existisse há mais de dez anos uma Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, instalada no Ministério da Previdência e Assistência Social – MPA. Não existiam dados sistematizados sobre o que

¹⁰ Como já foi citado na introdução deste trabalho, a noção de mínimos sociais esteve presente em vários momentos históricos onde foram necessários disposições do Estado acerca da proteção social por meio de ações que atendiam, ainda que minimamente, as necessidades e demandas da população em situação de desproteção social. Atualmente os mínimos sociais estão incorporados na legislação brasileira por meio da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993, “A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (LOAS, 1993).



ocorria em cada Estado ou município. Enfatiza, ainda, a dificuldade de se criar uma concepção nacional em um Estado federativo de amplitude tamanha como o Brasil, onde, dever-se-ia, a partir da CF/88, chamar à responsabilidade quase seis mil municípios, distribuídos nas unidades da federação, juntamente com um distrito federal, para assumir, não somente uma compreensão sobre a assistência social; mas também a gestão da referida política pública no intuito de abranger todo o território nacional.

A perspectiva de descentralização das ações com o pressuposto de participação da sociedade nas decisões do governo apontava uma conotação cidadã de acesso de forma mais democrática à gestão e também aos serviços socioassistenciais. Muito embora, para conferir certo grau de eficiência, eficácia e efetividade, a assistência social precisou ser ofertada por meio de um do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, considerando o porte dos municípios, o território e as situações de vulnerabilidade social.

De acordo com a Normativa Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS que regulamenta a gestão, o financiamento, a oferta de serviços e o controle social do SUAS, este Sistema Único define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da referida política tendo como um dos eixos estruturantes a descentralização político-administrativa e a territorialização. É um modelo de gestão descentralizada e participativa de regulação e organização das ações socioassistenciais em todo o território nacional.

Ao olhar de Menicucci (2002), posto o paradigma para a gestão pública que articula a descentralização e intersetorialidade, o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida. Isto deve incidir para resolver os problemas concretos que atingem uma população em determinado território.

Quanto à localização espacial dos demandatários da assistência social – as notas introdutórias do texto da PNAS expõem que não se dispunha de uma análise – tampouco um exame – de teor consistente acerca da incidência e localidade da referida política pública. Estava posta então a necessidade de se apontar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários dos serviços públicos de assistência social.

Segundo Donzelot (1991, *apud* WANDERLEY, 2004), há dois tipos de população e duas modalidades do que ele chama de “tratamento” dado:

A ajuda social (e a defesa social que subentende teoricamente as práticas) considera seus beneficiários marginais dependente de uma tutela corretiva posta como uma condição de obtenção de uma ajuda ou de suspensão de uma sanção. E a *proteção*



social que considera seus filiados como normais e detentores do direito ao título deste quase-contrato que é a adesão, mesmo automática, à Seguridade Social (DONZELOT, 1991, pág. 19 *apud* WANDERLEY, 2004, pág. 131).

O tocante à população alvo da assistência social, a PNAS aponta: “constitui-se público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (PNAS, 2004, p.33). Essas situações envolvem rompimento ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; etc.

Ainda em análise da PNAS (2004, p. 16), o texto expõe a defesa de um olhar para a realidade social numa visão inclusiva dos “invisíveis”; visão social protetiva; visão social equitativa; visão social emancipatória; e ainda, uma visão social contextualizada capaz de levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e as famílias. Isso implica dizer que a referida política precisa considerar, inclusive, as especificidades territoriais a partir de uma visão socioterritorial.

A PNAS utiliza-se do território como elemento prioritário às suas ações. Muito embora, cabe correlacionar essa visão com os conceitos de território e vulnerabilidade diante desse “chamamento” do território como eixo central das ações e da descentralização da referida política pública. A importância a esse fato está relacionada à localização, aos desenhos e às formas de enfrentamento das situações de risco e vulnerabilidade social, detectada a partir de uma determinada localidade.

O princípio da territorialização trazido pela PNAS pode vir a significar o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social, mas também pode vir a ser um subterfúgio para a focalização de muitas ações.

É coerente que a referida política pública priorize os conceitos de democracia para a territorialização da PNAS. Isso pode possibilitar a oferta de uma proteção social na perspectiva de universalidade da cobertura de serviços; no planejamento da localização da rede de serviços a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e risco; nas ações pautadas sob a lógica da proximidade do cotidiano vivido; nos serviços educativos e preventivos, em conformidade com as demandas existentes; e, ainda, num olhar peculiar aos territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais.



Todavia, o receio que se observa sobre a focalização das ações dá-se, a exemplo, com as ações e benefícios gerados pelo Programa Bolsa Família – PBF¹¹. Isto no entendimento de que quantitativamente ele atende às mais longínquas localidades contemplando a um número considerável de famílias; mas não se tem a garantia da responsabilidade quanto aos efeitos qualitativos desses benefícios, tampouco, a preocupação sobre a qualidade do acesso das famílias aos demais serviços públicos necessários para viver com dignidade diante das privações locais, o que vai para além da garantia de uma renda mínima.

Sem dúvidas o Programa Bolsa Família – PBF ocupa o lugar de “carro chefe” da política pública de assistência social associado à uma política de transferência de renda, o que gera um relevante impacto, principalmente nos municípios de pequeno porte, interioranos e nas zonas rurais. Todavia, sendo a transferência de renda uma fonte de recursos para a economia e desenvolvimento daquelas localidades, muitas das vezes a centralidade das ações dão-se apenas na renda, e não noutros aspectos que garantam o exercício da cidadania local.

A centralidade no território e o entendimento deste a partir de um conjunto de preceitos sociais precisam consubstanciar elementos para que a assistência social prescindida da necessidade de não somente relacionar as pessoas e seus territórios, mas também considerar a capacidade e potencialidade do recorte territorial, identificar as peculiaridades da zona urbana e/ou rural, as demandas do público alvo referenciado e, ainda, o que pode ser feito para emponderamento e desenvolvimento local e regional.

Nestas considerações, pensar a disposição dos serviços, programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social, de forma a impactar no público alvo de condições vulneráveis, requer, sobretudo, levar em consideração a forma como são gestados os fios da referida política.

[...] O que se impõe é a necessidade de aproximação da dinâmica da realidade socioterritorial concreta, altamente desigual, dinâmica e complexa. Infere-se que a construção do novo ordenamento político-institucional da Assistência Social, na perspectiva territorial, busca a aproximação com o cotidiano da população usuária, considerando que é através dele que as condições e o modo de vida da população se expressam concretamente (ANDRADE, 2012, p. 17).

¹¹ De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o Programa Bolsa Família – PBF é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O programa integra o Plano Brasil Sem Miséria – BSM, que tem como público alvo as famílias com renda per capita inferior a R\$ 70 mensais. O PBF está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.



Paralelo ao processo de descentralização – e para além das demandas setoriais e segmentadas – é elemento basilar considerar as desigualdades socioterritoriais na configuração da referida política, à luz do processo de acumulação do capital. Tais desigualdades, oriundas do desenvolvimento do capitalismo, geram um campo de exposição das expressões da questão social, o que requer, sobremaneira, estratégias para o seu enfrentamento.

[...] compreende-se que a produção social do espaço, sob a hegemonia do capital, se encontra alicerçada no processo de produção altamente socializado e, contraditoriamente, na forma de apropriação privada e grandemente desigual desse mesmo espaço. Em outros termos, a produção desigual do espaço expressa as relações sociais inerentes a um determinado momento histórico da sociedade. Nessa direção, compreende-se que a produção de riquezas acontece no mesmo movimento da produção do espaço, constituindo, assim, uma unidade indissolúvel (ANDRADE, 2012, p. 19).

Não se nega a lógica de uma gestão descentralizada no território como precípua para a assistência social e para o recorte da vulnerabilidade/risco social níveis de proteção e porte dos municípios; todavia, deve-se analisar os arranjos sociais e as formas de poder local. Não se trata apenas de considerar um formato geográfico. Afinal, o objetivo da assistência social é dispor proteção social às famílias, às crianças e adolescentes, às pessoas idosas, às pessoas com deficiência e demais segmentos em situação de vulnerabilidade/risco social, o que demanda pensar o conceito de território e correlacioná-lo às situações de vulnerabilidade, considerando as pessoas, as circunstâncias e o lugar vivido.

2.3. Vulnerabilidade territorial.

A vulnerabilidade territorial é abordada, neste trabalho, a partir da análise dos sujeitos de direitos, suas condições de vida e os limites perpassados no âmbito da pobreza e da desigualdade social e territorial na perspectiva do desenvolvimento humano. É vista de forma a convergir na esfera da vulnerabilidade econômica, social e cível, que envolve as privações sociais a partir dos espaços vividos pelo cidadão.

Nessa perspectiva, e considerando-se a centralidade da assistência social no território, optou-se por um entendimento acerca da concepção de pobreza, definida como a produção/manifestação de uma diversidade e complexidade de fatores estruturais que envolvem, além da renda, as condições e circunstâncias de vulnerabilidade e risco social.



Cabe destacar que a pobreza se acentua diante de cenários de desemprego, precarização do trabalho, e, sobretudo, corrobora para a ausência de garantias sociais aos indivíduos e famílias demandatários da assistência social.

A condição de vulnerável pressupõe condição de fragilidade, de fraqueza, sendo que o próprio significado da palavra “vulnerável” consta a seguinte descrição: “Diz-se do lado fraco de um assunto ou questão, e do ponto por onde alguém pode ser atacado ou ofendido” (MICHAELIS, 2013). Já no que diz respeito à vulnerabilidade social, esta pressupõe vários aspectos que envolvem a definição de sua terminologia, mas é possível observar que está relacionada ao mundo do trabalho em meio às profundas transformações e privações sociais observadas nas últimas décadas.

[...] ao termo *vulnerabilidade social*, observa-se um razoável consenso em torno a uma questão fundamental: a qualidade do termo deve-se a sua capacidade de captar situações intermediárias de risco localizadas entre situações extremas de inclusão e exclusão, dando um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades, a partir da identificação de *zonas de vulnerabilidades* [...] (MTE, 2007, p.13).

O entendimento de vulnerável e de vulnerabilidade social, quando sobreposto ao conceito de território como lugar de relações sociais; de conexões e redes; de vida, num processo de mobilidade, identidade e de condições culturais e econômicas; dá bases para visualizar a fragilidade e a delicadeza das questões aqui postas e que dão formato e sentido na construção – ou que seja caracterização – do conceito de vulnerabilidade territorial.

Assim sendo, no entendimento de que o território é um dos elementos centrais da assistência social, a vulnerabilidade territorial pode ser caracterizada e relacionada às constantes privações das necessidades básicas humanas aos cidadãos e cidadãs – com foco nas minorias e grupos discriminados – onde as prerrogativas sociais que devem ser garantidas, independente da localidade em que vivem, como o direito à educação, à saúde, à moradia digna, à segurança pública, à segurança alimentar, entre outras.

Para Santos (2012), as condições da pobreza e suas dimensões espaciais apresentam duas circunstâncias: uma relacionada à organização do espaço conduzida a concentração de riqueza nas mãos de poucos, o que gera pobreza; outra, a casos extremos de imobilidade, que, por inúmeros motivos, os indivíduos acabam condenados a permanecerem um bairro/região desprovido de recursos. Muitos acabam não tendo o usufruto e acesso aos serviços em função



do território vivido, o que compromete a dignidade humana uma vez que “a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços” (SANTOS, 2012, p.144).

Desse modo, é de extrema pertinência considerar Kowarick (2009), que ao tratar da vulnerabilidade em relação ao acesso aos direitos básicos sociais e cívicos, aponta que a condição de vida da população apresenta signos de ausência de garantias sociais. Para ele é fato que uma parcela relevante da população vive às margens do discurso cidadão e sobrevive em condição de extrema pobreza. Isto, por conta das privações sociais e ausência da garantia do acesso aos serviços sociais básicos. É um quadro de desproteção social que impacta numa relevante camada de pobres sem acesso aos serviços básicos.

Ainda segundo Kowarick (2009), o processo de acumulação do capital está posto sob a ótica da vulnerabilidade social num cenário de desigualdade, pobreza e criminalidade. Existe um descompasso entre as ditas fronteiras territoriais que envolvem o espaço urbano e rural, sob as condições de trabalho precário, altos custos de moradia, entre outros aspectos que dão ao processo territorial um sentido de “viver em risco” em “vidas em contraste”. Nestas, a riqueza e a pobreza se cotejam no uso das cidades, e dos espaços.

A ausência de políticas públicas eficazes, o desemprego, a moradia em cenários de violência, a criminalidade, a ausência de saneamento básico, entre outros fatores, revitimizam o cidadão e a cidadã pobre. Na área da assistência social, as ausências de garantias sociais aos indivíduos e às famílias demandatários(as) são recorrentes.

Telles (2009), em notas prefaciais ao estudo de Kowarick (2009), já ressaltava que a virada neoliberal dos anos 80 e 90 trazia um feroz pressuposto de culpabilização do indivíduo pela sua situação de pobreza, onde esta é posta e “figurada sob uma lógica que retira qualquer legitimidade à própria noção de direitos, enfatizando os deveres e responsabilidades de cada um por sua situação” (TELLES, 2009, p. 15).

Assim, nesse cenário de vulnerabilidade social, desigualdade, injustiça e desproteção social, Kowarick (2009) coloca que, por atingir uma vasta camada de pobres que se encontram submetidos à ausência de serviços de saúde, educação, assistência social, entre outros, há o destaque para a questão habitacional, esta que, segundo ele, “[...] não pode ser reduzida apenas a qualidade de moradia, aspecto importante, mas não único, pois implica também a sua localização e os serviços existentes [...]” (KOWARICK, 2009, p. 19).



Assim sendo, Santos (2012); Kowarick (2009) e Telles (2009) apontam que a pobreza e desproteção social diz respeito, sobretudo, a uma considerável parcela daqueles que vivem à margem dos processos de sociabilidade essenciais à sociedade, inclusive considerando o território em que se vive. Nesse aspecto, as políticas públicas de proteção social acabam por ser esboçadas com foco na pobreza e no enfrentamento de algumas precariedades extremas.

Como afirma Andrade (2012), não basta propagar uma política clientelista e paternalista, mas sim adotar estratégias que de fato consigam desenvolver processos coletivos de superação das desigualdades socioterritoriais “[...] aposta-se nas políticas sociais para além de sua responsabilidade pública de efetivação dos direitos sociais, o diferencial refere-se à direção política das ações [...]” (ANDRADE, 2012, p. 63) de modo que sejam adotadas estratégias político-metodológicas que desenvolvam processos coletivos.

Desse modo, o contexto socioeconômico e o perfil da pobreza brasileira se colocam como um enorme desafio para ofertar às famílias extremamente pobres o acesso aos serviços sociais básicos de saúde, de saneamento básico, de educação, de assistência social, de trabalho e de segurança alimentar e nutricional, entre outros. É um contexto que desafia entender que o território precisa ser pensado a partir de suas condições de potencialidades e, sobretudo, de vulnerabilidades.

Koga (2001) vai além, e afirma que a concepção de território como instrumento social demanda estratégias que fundamentem a implementação das políticas públicas. “[...] tratar a cidade e seu território como chão da política pública, permitindo perceber o território como mais um instrumento do social” (KOGA, 2001, p.56). Muito embora, Sposati (2009), acrescenta que é preciso atentar que vivemos em uma federação, e por mais que se tente captar as diversidades, a tendência é manter um nível de generalização que terá de ser adequado às particularidades das regiões do país, dos estados, dos municípios e das microrregiões, especialmente nas áreas metropolitanas.

Coloca-se aqui um conjunto de desafios para as políticas sociais considerarem o território como instrumento social e, porque não dizer, político. A afirmação da assistência social na superação das vulnerabilidades precisa observar que somente territorializar não significa, "automaticamente", universalizar; mas sim, é necessário “contribuir para o enfrentamento das desigualdades e, por fim, assegurar direitos” (PEREIRA, 2010).



Para Pereira (2010), é urgente uma metodologia de trabalho que abarque a dimensão territorial como uma das categoriais propositivas para formulação, análise, controle social e monitoramento da política pública de assistência social.

Nessa linha, Wanderley (2006) ressalta que as políticas públicas têm, necessariamente, que considerar as particularidades de cada localidade e território, especialmente em contextos de grandes desigualdades sociais, pois essa é uma realidade complexa visto que o território traz elementos que permitem dar à questão social uma perspectiva de totalidade. “[...] incorporar a dimensão territorial significa, também, considerar as dimensões subjetivas dos sujeitos com seu território e que se manifestam em desejos, sonhos, sofrimentos” (WANDERLEY, 2006, p.52).

Tratando-se desse contexto, de acordo com o Censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Censo 2010), a população brasileira conta com 190.732.694 milhões de pessoas. Infere-se que a cobertura da política de assistência social enfrenta muitos desafios, tanto pelo alto grau de desigualdades espaciais e regionais nas dimensões macros do território brasileiro, quanto do ponto de vista do elevado número populacional.

A Nota Técnica¹² do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS destaca um conjunto da população que se encontra em situação de extrema pobreza. Segundo os dados do Censo Demográfico 2010, 16 milhões de brasileiros estão em condição de extrema pobreza e nas regiões Norte e Nordeste se concentram mais da metade da população em extrema pobreza já nas demais regiões, os percentuais são inferiores.

O perfil da pobreza também apontou questões como sexo. Há uma distribuição homogênea entre o sexo feminino e masculino. No quesito cor e raça, os pardos e pretos abarcam 70,8% da população pobre. Os indígenas, que totalizam 817.963 pessoas no país, também aparecem nos dados sendo que 326.375 se encontram em extrema pobreza. Já os brancos, a porcentagem não chega a 5%. A população mais jovem também aparece entre os extremamente pobres cerca da metade se encontra com idade até 19 anos (50,9%). Em relação às crianças até 14 anos, representam quatro em cada dez indivíduos em extrema pobreza no Brasil (39,9%). A Nota Técnica ressalta ainda que na região Sudeste, um em cada oito pessoas nessa condição tem 60 anos ou mais (12,8%).

¹²Nota Técnica do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, divulgada em 2 de maio de 2011, referente ao perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010.



Diante de tais dados, cabe salientar alguns aspectos da cobertura da política de assistência social no Brasil, onde, em 2010, constava no Cadastro Único, a partir do Censo 2010, um total de 20.094.955 famílias de baixa renda estão cadastradas, com cobertura de:

Quadro 1

Municípios com cobertura da proteção social e quantitativos do Benefício de Prestação Continuada – BPC

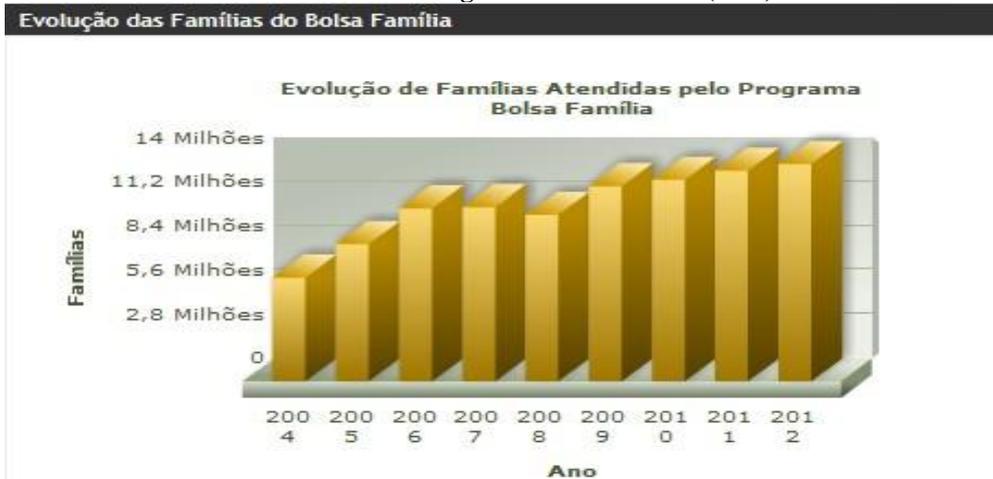
Municípios com cobertura da proteção social e quantitativos do Benefício de Prestação Continuada–BPC	
Cobertura dos Centros de Referências da Assistência Social – CRAS cofinanciados:	5.458 Municípios
Cobertura dos Centros de Referências Especializados da Assistência Social – CREAS cofinanciados:	2.216 Municípios
Estimativa do Benefício de Prestação Continuada às pessoas com deficiências – PCD	2.129.558 PCD
Estimativa do Benefício de Prestação Continuada às pessoas idosas	1.761.212 idosos

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php> . Acessado em: 25 de agosto de 2012.

O BPC corresponde à garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência – PCD e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. Os dados estimam que sejam 3.890.770 beneficiários no Brasil referenciados nas unidades públicas como os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, num total de 7.674 unidades de referencias espalhadas em todo o território brasileiro.

Figura 1

Cobertura de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Acessado em: 26 de agosto de 2012.



No que se refere ao PBF o gráfico traduz sua dimensão desde o ano de 2006 com cobertura a cerca de 3 (três) milhões de famílias; até 2012, passando para mais de 13 (treze milhões) de famílias que recebem a transferência de renda mensal. Considera-se a per capita da família para o recebimento do benefício, o número de crianças e adolescentes e a existência de gestantes e nutrizes. O benefício básico é concedido a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) por pessoa.

Ressalta-se que de acordo com pesquisa viabilizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV relacionada à políticas públicas para o desenvolvimento local, buscou-se mapear o impacto das desigualdades sociais, econômicas e políticas, a partir de questões relacionadas à democracia e à desigualdade social. Notou-se que os municípios, principalmente os de pequeno porte – até 20.000 mil habitantes – há uma relação estreita desses municípios com programas sociais e equipamentos públicos com os Centros de Referência da Assistência Social, Programa Bolsa Família, Programa Saúde na Família, entre outros.

Em uma análise reflexiva observa-se que o elemento território dá certa sustentação para importantes ações socioassistenciais. Muito embora, a presença da política em determinado território não assegura que aquela esteja em consonância com as especificidades e particularidades locais, estas que devem gozar de estratégias contínuas e balizadoras das ações para o alcance da população considerada “invisível”, ou seja, aquela que não tem acesso aos serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social.

O texto da política de assistência social traz uma preocupação com a população “invisível” sendo que, segundo os escritos, os motivos dessa invisibilidade podem ser vários, que vão desde a ausência de documentação civil até a residência em territórios conflagrados e habitação em áreas isoladas ou distantes. O texto deixa clara essa preocupação, todavia, há de se ter o receio de como isso é aplicado na prática.

Trabalhar com a idéia de desenvolvimento humano em face de uma população considerada “invisível”, envolta de privações humanas em contexto socioeconômico, político, e, sobretudo da vulnerabilidade social, implica no enfrentamento da questão social por meio de ações descentralizadas no território. Configura-se o realce da vulnerabilidade territorial posta a essa camada da população. Tal afirmação implica reconhecer as demandas locais, a dinâmica vivenciada e as potencialidades existentes.



Nessa perspectiva, o território vulnerável configura-se como aquele que, necessariamente, requer respostas propositivas e direcionadas de forma a qualificar e contribuir para implementação das políticas e dos serviços públicos como forma de superação da condição de privações. Há de se considerar ainda que no tocante à utilidade, o território vulnerável demonstrou características que apontam ser ele o alvo central das políticas públicas, em especial da política de assistência social.

Observa-se ainda que o território vulnerável tem sido tomado como um território de desafios para o aprimoramento da gestão e da oferta de serviços públicos no âmbito social. É utilizado como recurso administrativo – ou mesmo como elemento central para a descentralização das políticas públicas – nas mais longínquas espacialidades. Também tem sido tomado para projetar uma visão “inclusiva” na medida em que proporciona panoramas e recortes territoriais em que os dados apresentam maiores índices de pobreza, risco e vulnerabilidade social, no âmbito urbano e rural.

Na assistência social, infere-se que o território vulnerável é visto pela PNAS como base para a inserção de equipamentos públicos como os CRAS e os CREAS, dentre outras unidades de atendimento para integração ao mercado de trabalho, à habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, à promoção da integração à vida comunitária, aos fortalecimentos de vínculos familiares, à inserção em programas e projetos sociais, ao trabalho com as pessoas idosas, etc. Cabe enfatizar que muito embora a PNAS trabalhe na perspectiva de territórios e também de vulnerabilidades, não traz – ou pelo menos não deixa explícito em seu texto – uma definição sobre o conceito e/ou agrupamento ness sentido, apenas aponta que os territórios de vulnerabilidade são onde estão localizados os “invisíveis”.

Dentre outras características colocadas aqui, este estudo entendeu e caracterizou o território vulnerável por concentrar aspectos de desigualdades no âmbito regional, econômico e social, principalmente na localidade que apresenta índices de extrema pobreza composta em grande parte por crianças, jovens, índios, pessoas idosas, etc. Este estudo indica ainda que considerando o público alvo da assistência social, o território vulnerável tem como característica a inserção ampla dos segmentos considerados invisíveis, vulneráveis e/ou discriminados nos espaços socioterritoriais brasileiros que estão vivendo em situações de privações sociais, econômicas e humanas. Em suma, a desigualdade, a extrema pobreza e a população vulnerável, acabam por dar nome e corpo à vulnerabilidade do território vivido.



Nesse entendimento, o território vulnerável é repleto de privações para a vida humana; de lacunas sociais, políticas e geográficas; além de apresentar um grau elevado de dificuldade na oferta de serviços básicos garantidores de direitos à moradia, à saúde, à educação, à cultura, ao lazer, etc. Os territórios vulneráveis foram, portanto, compreendidos até aqui, como prováveis espaços de negligência e limitações das condições básicas de vida digna, seja no acesso a serviços básicos ou a uma cidadania plena, mas também são compreendidos como uma possibilidade de enfrentamento de tais negligências e limitações, a partir da apropriação e potencialização do território como instrumento social e político.

Ademais, é oportuno o entendimento de que, mais do que um espaço físico e geográfico de moradia e estadia, o que está em foco é o respeito às garantias básicas de sobrevivência digna e de acesso aos bens e serviços públicos para superação das condições de desigualdades e privações sociais extremas. Por esse motivo, há de considerar que as particularidades e especificidades locais precisam ser observadas a partir das suas necessidades humanas básicas, de modo a contribuir para a superação da vulnerabilidade territorial vivida.



CAPÍTULO III

3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO.

3.1. Necessidades humanas e assistência social.

Existem diferentes abordagens acerca das necessidades humanas à luz das políticas públicas e do discurso dos direitos sociais. Historicamente, a assistência social apresenta-se como um dos mais importantes instrumentos voltados para enfrentamento da pobreza e para dar respostas ao suprimento das privações mínimas. Atualmente, a referida política adota os mínimos sociais¹³ como um dos objetivos, o que merece uma maior análise. Assim, esta parte do estudo realiza um contraponto entre os mínimos e as necessidades humanas.

Segundo a LOAS a assistência social é política pública (social) de direito do cidadão e dever do Estado. É uma política de seguridade social não contributiva com o objetivo de proporcionar os mínimos sociais – por meio de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e também da sociedade organizada – para a parcela mais vulnerável da sociedade. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social propõe integrar-se às políticas setoriais para garantir os tais mínimos e atender as contingências sociais.

Todavia, ao focar a questão dos mínimos sociais sob as considerações das necessidades humanas, há inúmeras indagações embrenhadas num calhamaço de questões de ordem social e, sobretudo, política e econômica. Qual o sentido da assistência social trabalhar a partir dos mínimos sociais? Quais as necessidades básicas humanas? Pereira (2011) faz um estudo acerca das necessidades humanas e dos mínimos sociais. Há uma diferença entre o mínimo e básico. “[...] apesar de provisões mínimas e necessidades básicas parecerem termos equivalentes do ponto de vista semântico, eles guardam diferenças marcantes do ponto de vista conceitual e político-estratégico” (PEREIRA, 2011, P.26).

A crítica aos mínimos sociais e à lógica neoliberal dominante se dá pelo fato de que a concepção de mínimos sociais varia conforme o tipo, a lógica ou o modelo de proteção social.

¹³ A noção de mínimos sociais está incorporada nas ações das políticas sociais que atendem, ainda que minimamente, as necessidades e demandas da população em situação de desproteção social.



Na assistência social, os mínimos são, geralmente, materializados em recursos ínfimos destinados às pessoas incapazes de prover sua subsistência pelo trabalho ou de tê-la provida por sua família. São comumente identificados como forma de transferência de renda, concessão de benefícios aos segmentos mais vulneráveis, como é o caso das pessoas com deficiência e idosas, das crianças e adolescentes, entre outros.

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta (PEREIRA, 2011, p.26).

Pereira (2011) ressalta que a provisão social da LOAS é vista como compatível aos requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ou seja, é mínima ou menor, sendo que esse status deveria ser, ao menos, de provisão básica. Aponta ainda que é comum as necessidades sociais serem associadas como falta ou privação de algo, desejo, compulsão, dependência, demanda, expectativa ou mesmo esperança e motivação. São concepções inespecíficas de necessidades sociais.

[...] depreende-se que, seja nos redutos da direita, da esquerda e do centro, seja nos pensamentos tradicionais e pós-moderno, seja ainda, nos discursos e argumentações de governos, políticos, reformadores, trabalhadores sociais, o refrão dominante é o mesmo: não existe um conceito universal e objetivo de necessidades sociais (PEREIRA, 2011, p.50).

Assim, na tentativa de identificar e especificar quais as necessidades humanas básicas, Pereira (2011) ressalta que, sem exceção, os seres humanos possuem necessidades básicas comuns, o que se contrapõe à corrente que reduz as necessidades a preferências e desejos, regulados pelo mercado. A satisfação das necessidades humanas básicas pode variar a partir das diferentes visões de mundo.

As necessidades básicas são objetivas e universais: objetivas pelo fato de possuir necessidades específicas que independem de preferências individuais; e universais, visto que o não atendimento daquelas podem causar sérios prejuízos à qualquer indivíduo, independente das suas preferências.



Desse modo, apreende-se que as necessidades humanas básicas são comuns para todos/as e não necessariamente implicam uniformidade na sua satisfação. No entanto, numa sociedade marcada por exclusão “[...] as classes subalternas estão carregadas de um patrimônio social e de relações sociais que, muitas vezes vão reiterar o lugar social do subalterno” (YAZBEK, 2009, p.85).

Pensar o provimento das necessidades básicas por meio dos serviços, bens, projetos e benefícios das políticas públicas é pensar sobre os sujeitos envolvidos, considerando que dependendo das especificidades e das necessidades locais, as vulnerabilidades territoriais vivenciadas são diferenciadas e o alcance das políticas públicas e sociais merece ser mais bem observado. Ainda que as necessidades humanas básicas sejam universais, os serviços, bens, projetos e benefícios – que podem ser considerados elementos de satisfação das referidas necessidades – nem sempre são universais. Há, portanto, uma brecha, uma possível falha no provimento e satisfação das necessidades humanas.

Os mínimos sociais dispostos pela assistência social não possuem recursos definidos. Os municípios, geralmente, não dispõem de uma previsão orçamentária balizada para arcar com os gastos públicos na área e com ações continuadas com ênfase no enfrentamento das demandas locais. O que se observa é a dificuldade de orçamento e da destinação deste para a garantia dos direitos básicos, principalmente no tocante aos municípios de pequeno porte, e com recursos escassos.

Esse quadro acaba por focalizar ações, planos, serviços e benefícios, ou seja, focalizar os elementos de satisfação das necessidades básicas humanas. Embora a LOAS aponte a garantia dos mínimos sociais como direito, os ideais neoliberais estão presentes na concepção ideológica e na nomenclatura de alguns conceitos da referida política social. Na conjuntura capitalista, o mínimo, não garante direitos, tampouco cidadania, mas sim, é uma medida paliativa e focalizada para os pobres.

Para além do pressuposto da nomenclatura de “mínimos” ou “necessidades básicas”, o que parece merecer reflexão aqui é o que é realmente alcançável, considerando-se os contextos de vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial. Afinal, nos territórios vulneráveis – e no olhar das pessoas que ali habitam e dos recursos existentes – o que é considerado mínimo ou básico? O que é suficiente para cobertura das necessidades humanas em determinadas localidades?



A idéia dos “mínimos sociais”, já identificada como focalizada, seletiva e capitaneada pelo ideal de sobrevivência biológica dos indivíduos por meio de transferência de renda, não pressupõe a garantia do direito social de maneira universal. A idéia de “necessidades básicas” implica universalidade dos direitos básicos e não mínimos, mas ainda assim é questionável. Como afirma Pereira (2011), a reflexão da noção de mínimos sociais está estacionada em ações focalizadas e as políticas de satisfação das necessidades estão sendo adotadas pelo governo sem parâmetros seguros e sem recursos adequados e suficientes. O arremate é que para contribuir com um desenvolvimento humano, de fato, pressupõe-se a satisfação das necessidades básicas do ser humano, sem se limitar ao patamar de atendimento focalizado, ou seja, deve-se, sobretudo, otimizar a satisfação dessas necessidades como um compromisso ético, político, e, claro, cívico.

3.2. Desenvolvimento humano e assistência social.

Diversos organismos – nacionais e internacionais – buscam legitimidade na constituição de políticas apoiadas na ideologia neoliberal do grande capital. Em tempos atuais, observa-se que tal legitimidade acontece paralela aos discursos em torno das políticas sociais de desenvolvimento econômico, aliado as diretrizes e alternativas de combate à pobreza, sob os ditames macrossociais de desenvolvimento humano. É o discurso de provimento dos mínimos e das capacidades humanas como resposta do Estado à desigualdade social e pobreza.

Segundo Wanderley (2004), no que se refere à questão social, à pobreza e à exclusão social, foram implementadas na América Latina políticas neoliberais de ajuste econômico, monitorados por grandes organismos, como o Banco Mundial – BM, que assinalaram grau de melhoria nos índices de desenvolvimento humano (aumento da expectativa de vida, diminuição da mortalidade infantil, entre outros).

Atualmente, as propostas de enfrentamento das questões sociais estão dando ênfase à dimensão humana num sentido individualizado e coletivo. Segundo os Relatórios de Desenvolvimento Humano – RDH, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, da Organização das Nações Unidas – ONU, o desenvolvimento humano é entendido como um processo de ampliação de oportunidades, no qual as pessoas, tanto de forma



individual como de forma coletiva, possam, entre outras coisas, desenvolver todos os seus potenciais e levar uma vida produtiva e criativa, conforme suas necessidades e interesses.

Segundo o PNUD, com o desenvolvimento humano trazido como inovação para o programa, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano. As ações são focalizadas no ser humano. O Programa ressalta que o conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para ser aquilo que desejam ser.

Pereira (2011) afirma que a evolução do conceito de desenvolvimento humano adentrou ao período de 1991 a 1999. Nos anos 90 a concepção de desenvolvimento humano, caracterizada no RDH, evidenciava outros elementos para o desenvolvimento, e considerava “o acesso à renda como apenas um dos componentes do desenvolvimento” (PEREIRA, 2011, p.62). O RDH/90 considerava ainda elementos como: longevidade, liberdade, seguranças protetoras, conhecimento e participação cumulativa. Adiante, ampliou-se esse conceito incorporando alguns aspectos, como a liberdade política e a igualdade entre os sexos.

No Brasil, atualmente a concepção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH acaba por nortear as políticas voltadas para a área social, em especial a política de assistência social – de combate à pobreza. O IDH é mensurado levando em conta a análise de fatores considerados relevantes para o desenvolvimento do ser humano. É uma medida resumida do progresso em longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O referido Índice oferece um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto – PIB per capita, considerando a dimensão econômica.

Segundo o RDH/2011, a desigualdade interna tem caído especialmente na Argentina, no Brasil, nas Honduras, no México e no Peru. O documento ressalta a obtenção de um novo consenso sobre medidas globais para salvaguardar o futuro do planeta e o direito das gerações futuras em direção a uma vida saudável e gratificante. Isso é considerado o grande desafio do desenvolvimento, considerando que o “notável progresso do desenvolvimento humano ao longo das últimas décadas [...] que só pode continuar com medidas globais arrojadas para a redução dos riscos ambientais e da desigualdade”. (RDH, 2011, p. IV).

No ranking dos países com a classificação do IDH, o Brasil ocupa o 84º lugar sob um índice de 0,718. Embora o PIB brasileiro faça do Brasil uma grande economia mundial, isso



não assegura um dos melhores IDH. Implica pensar que o problema não é exatamente a falta de recursos econômicos, já que este não é um país economicamente pobre.

No entanto, as desigualdades e a má distribuição de renda são elementos visíveis. Neste aspecto, o RDH/2011 faz referência aos programas de transferência de renda:

O estabelecimento de uma base de proteção social – um conjunto de transferências sociais essenciais, em dinheiro e em espécie, para garantir um rendimento mínimo e meios de subsistência seguros – e promissor. Estes programas não têm de ser dispendiosos. Os esquemas Bolsa Família do Brasil e Oportunidades do México custam aos respectivos governos cerca de 0,4% do PIB e abrangem cerca de um quinto das suas populações (RDH/2011)

Nessa observação, os efeitos da desigualdade e da crise também refletem nas reações políticas onde as transferências compensatórias de renda podem ser um caminho para atenuar a desigualdade, de modo que, com frequência, as crises têm provocado alterações institucionais potencializadoras do aumento da desigualdade.

Ao considerar aspectos da proteção social como base, é oportuno retomar a discussão inerente às necessidades humanas. Conforme foi visto aqui, ainda que não haja um conceito finalizado sobre as necessidades humanas e as condições básicas para o desenvolvimento humano, as forma para satisfazê-las são as mesmas para as todas as pessoas, sendo que o que é relativo é o seu atendimento, ou seja, a forma como são supridas.

Nessa compreensão, pensar a política de assistência social como uma política de atendimento das necessidades básicas humanas e não somente dos “mínimos sociais”, acaba por projetá-la como uma política, sobretudo, de desenvolvimento humano, mas não no formato ideológico liberal que vem conduzindo essa política. Aprofunda-se a necessidade de pensar qual a contribuição da assistência social para o desenvolvimento humano? De que forma a assistência social supre as necessidades humanas? Isto, considerando-se que para a satisfação dessas necessidades é necessário um compromisso ético, político, e, claro, cívico.

Em meio ao debate crítico dos “mínimos” e das “necessidades”, cabe uma reflexão sobre a base teórica que está embrenhada nas políticas sociais de combate a pobreza. Assim sendo, o debate acerca da teoria de Amartya Sen (2000) torna-se passível de uma maior problematização pois o autor traz considerações na perspectiva de desenvolvimento como liberdade, ressaltando a ideia das capacidades e oportunidades face aos determinantes econômicos, sociais e políticos.



A liberdade auferida por Sen (2000) está conectada à liberdade de expandir as capacidades individuais e proporcionar ao indivíduo a escolha do caminho a seguir a partir do que realmente valoriza. “O elemento fundamental na análise de Sen é a pluralidade de motivação da escolha, ou em que medida se escolhe e se realiza as escolhas que se fez para ser feliz” (MAURIEL, 2008, p.94). Esse é um enfoque da utilidade da liberdade no sentido de ter escolhas nos procedimentos e no rendimento. Em relação às capacidades, estas estão relacionadas aos funcionamentos e realizações factíveis.

A ‘capacidade’ [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamento (ou mesmo formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos) (SEN, 2000, p.95).

Ao tratar sobre as alternativas de funcionamentos e capacidades, os funcionamentos estão relacionados aos valores que as pessoas dão às suas escolhas – seja em fazer ou em ter. Sen (2000) explica que “[...] o valor real de um conjunto de opções consiste no melhor uso que se pode fazer dela” (SEN, 2000, p. 96). Mauriel (2008), ao observar essa passagem, esclarece que “O foco está nas pessoas, no indivíduo e naquilo que pode realizar” (MAURIEL, 2008, p.97). Ou seja, o foco está na própria capacidade das pessoas realizarem coisas para proverem os “mínimos sociais” ou mesmo suas próprias necessidades básicas.

É fato que Sen (2000), reconhece a existência das formas de privações de liberdade como: privação de alimentos, de água, de saúde, de educação, de segurança econômica, de emprego rentável, de segurança social e de liberdade políticas e cível. Reconhece ainda que para o desenvolvimento deve-se superar privações como a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas e destituição social, a negligência dos serviços públicos e a intolerância ou interferência exercida dos Estados repressivos.

Nas considerações de que a liberdade é fundamental ao processo de desenvolvimento, este que consiste na eliminação de privações que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem ponderadamente sua condição de agente, essa condição infere na liberdade de agir em prol de escolhas. Para Sen (2000), sendo a liberdade elemento fundamental, as oportunidades econômicas, a liberdade política e a expansão social, são elementos que influenciam nas decisões das pessoas. A condição de agente é para o autor o oposto de paciente. O agente é descrito como “alguém que age e ocasiona mudança e cujas



realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos” (SEN, 2000, p. 33).

Apreende-se dessa reflexão o fato de que com as oportunidades adequadas os indivíduos podem “moldar”, “fazer”, “escolher”, “realizar”, e porque não dizer, “provir”, o seu próprio destino, e ainda, como realça o autor, ajudar uns aos outros. Ou seja, não necessariamente, carecem de coberturas sociais específicas, mesmo que mínimas. “Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2000, p.26).

No que diz respeito à pobreza, esta é para Sen (2000), encarada como privação de capacidades/potencialidades básicas, que vão para além da carência de rendimentos, pois a mensuração da pobreza pela renda pode até ser elemento indispensável para a elaboração de diagnósticos, mas está longe de esgotar a análise dos fenômenos nela contidos. É arriscado ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da renda.

A relação entre rendimento e potencialidade apontada por Sen (2000) são fatores que podem ser afetados pela localização geográfica e espacial, entre outras variáveis como a idade, os papéis sexuais, os papéis sociais, as condições epidemiológicas, etc. Outro fator é a acumulação de desvantagens entre a carência de rendimentos e a funcionalidade da renda a partir do espaço vivido, observado o potencial do indivíduo para auferir renda, bem como de converter renda em capacidades.

Nesses aspectos, ainda que se concorde, em parte, com Sen (2000), a preocupação se dá por observar que o pano de fundo não é o interesse social, mas sim econômico. Assim sendo, muitas considerações são pertinentes, pois, segundo o autor, o bem estar está ligado às capacidades e às liberdades substantivas de escolher uma vida que valoriza, ou seja, que o indivíduo possa ter a oportunidade de fato de promover os seus próprios objetivos. Isto porque no sentido colocado pelo autor, pode-se inferir que a questão da responsabilização do indivíduo também aparece como pano de fundo.

É importante ressaltar que o autor se reporta de forma crítica às políticas sociais denominadas antipobreza. “[...] a mera redução da pobreza de rendimentos não pode ser o fim último de uma política antipobreza” (SEN, 2000, p.114). Nesse ponto, pode-se pensar na realização de um contraponto acerca da política brasileira antipobreza – neste caso a política



assistencial – e as perspectivas de desenvolvimento humano, de modo a mensurar qual é a contribuição da assistência social para o desenvolvimento das pessoas.

No campo da assistência social, abordar esses aspectos implica pautar as questões de transferência sistemática de renda, mais precisamente do PBF, e as condicionalidades impostas às famílias e aos indivíduos que recebem o auxílio da renda; implica, ainda, analisar em que medida isto está relacionado à superação das privações sociais extremas.

Nesse sentido, cabe ressaltar que no patamar da desigualdade social, Sen (2000), compreende que a desigualdade de rendimentos é diferente da desigualdade de bem-estar, de liberdade, de saúde ou de longevidade. Aponta que a ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medida pela renda está equivocada. Considera-se que esta seja uma avaliação oportuna, afinal, a pobreza não pressupõe apenas a privação de rendimento, de modo que é preciso considerar o caráter multidimensional da desigualdade. Isto, considerando que a maior parte da população pobre do Brasil vive em situação de privações sociais e econômicas, onde os efeitos dessa pobreza são ampliados pela enorme distância entre os grupos sociais e as desigualdades regionais e territoriais vivenciadas.

Sobre a desigualdade, sobretudo territorial, há de se retomar a questão do território. Além das abordagens já apontadas neste estudo, acrescentam-se as considerações de Andrade (2012), que colabora com essa discussão afirmando que o desenvolvimento desigual da sociedade acaba por dividir o território usado entre o legal e ilegal e isso produz discrepâncias profundas da ordem estrutural, laboral, de renda, e também do acesso aos serviços públicos.

O fato é que as premissas de Sen (2000) alimentam as políticas de desenvolvimento da ONU e influenciam as políticas sociais em uma notável “dedicação” dos estudos econômicos para com as questões sociais, no entanto, a real preocupação são com as desigualdades que desfavorecem ao próprio desenvolvimento econômico e aos meios de produção.

Dessa forma, considerar as perspectivas de desenvolvimento humano, a partir das escolhas das pessoas, é considera-las como uma “promoção” dos ditames dos grandes organismos pois o que se vê é que “O desenvolvimento humano consiste no alargamento das liberdades e capacidades das pessoas para viverem vidas que valorizam e que tem motivos para valorizar” (RDH/2011, p.13), e ainda, “[...] o fim destas privações poderia aumentar capacidades de ordem superior, alargando as escolhas das pessoas e fazendo progredir o desenvolvimento humano” (RDH/2011, p.17).



A questão da proteção social da assistência social é observada no RDH/2011 em informações que remetem aos programas de transferência de renda que “ajuda” as pessoas pobres a saírem da sua condição de pobreza e a terem as capacidades de gerirem os riscos que perpassam e consumirem. As perspectivas de liberdade descrevem o entendimento sobre a fundamental importância daquilo que as pessoas darão/produzirão de valor, de forma a assegurar uma liberdade de escolhas iguais.

[...] os programas de proteção social – assistência e transferências para reforçar a capacidade das pessoas pobres e vulneráveis para escapar a pobreza e gerir os riscos e os choques – podem ajudar as famílias manter um consumo estável e a atingir objetivos de distribuição mais alargados (RDH, 2011, p.93).

Na medida em que as próprias pessoas, ou nesse caso, os beneficiários, tem a responsabilidade com as próprias capacidades para impulsionar o desenvolvimento humano, tanto individualmente quanto em grupos, ajudando uns aos outros, e não dispõem das garantias de direitos sociais, cívicos e políticos, essa responsabilização não se torna coerentes, principalmente pelo fato das capacidades resumirem-se na responsabilidade de conseguirem “escapar” da pobreza, gerir riscos e consumir.

Infere-se que em muitas situações, porque não dizer, em uma maioria, o mercado e o consumo dão corpo às “regras do jogo”. Santos (2002) expõe que ao se correlacionar a pobreza, a ausência de capacidades e os meios para o acesso a bens de consumo, isso é um ópio social da sociedade do consumo que faz com que a pobreza se acentue àqueles que não se sentem contemplados na referida sociedade do consumo.

A abordagem dada ao desenvolvimento humano explicita, portanto, que o elemento central é o desenvolvimento de capacidades, ou seja, pode-se entender que o lema é que: é por meio do desenvolvimento das capacidades que se alcançará o desenvolvimento humano como o todo. Nesse diapasão, cabe-se fazer uma crítica para tais afirmações. Sen (2000) ressalta que as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais tendo como instrumentos: liberdade política; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora. “Na visão do ‘desenvolvimento como liberdade’, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral” (SEN, 2000, p.25).



É adequado chamar atenção sobre as seguranças protetoras dispostas à sociedade atual. Sen (2000) expõe que essa esfera inclui disposições institucionais em forma de benefícios e auxílios aos que não possuem capacidades e não têm oportunidade de auferir renda e acabam no rol dos indigentes e necessitados.

A segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo a fome e a morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos temporários de emergência para gerar renda para os necessitados (SEN, 2000, p. 57).

O fato é que a política social nem sempre oferta uma segurança protetora necessária para o exercício da liberdade. É oportuno indagar a forma como a política de assistência social é ofertada no caso da proteção social brasileira, pois a oferta de medidas pontuais e fragmentadas, num quadro de extrema pobreza e de insignificante participação social, pode não possibilitar o exercício das liberdades, mais precisamente, a liberdade de participação.

No tocante à proteção social, Boschetti (2012), ressalta que esse é um sistema que não se limita a uma política social, mas sim, demanda um “conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais” (BOSCHETTI, 2012, p.756), para conseguir garantir uma proteção social afiançadora de direitos, de bens e de serviços sociais em inúmeras áreas e nas diversas localidades. A autora adverte que o reconhecimento dos direitos sociais e, sobretudo, sua universalização por meio dos sistemas de proteção social em forma de bens e serviços ou em forma de prestações sociais monetárias, possibilita a melhoria das condições de vida e até certa redução das desigualdades sociais e socialização do fundo público, mas seguramente, “não desmercantilizam as relações sociais, que continuam regidas pelas relações capitalistas fundadas na socialização da produção e apropriação privada de seus resultados” (BOSCHETTI, 2012, p.758).

Nesse entendimento, os interesses hegemônicos estruturais, as crises do capital, as perspectivas de desenvolvimento de capacidades por meio de uma política focalizada de combate à pobreza, não parecem ser coerentes com a capacidade de assegurar o suprimento de outras maiores privações; isto, considerando, inclusive, a ausência de um conjunto articulado de seguridade social. Como aponta Boschetti (2012), ao considerar os interesses



hegemônicos, a garantia de um sistema de proteção social cai por terra, pois este acaba por ser acusado de “vilão” que impede a superação da crise e a perpetuação do capital.

A transferência de responsabilidades fica a critério das “liberdades” e das “capacidades” das famílias e mesmo da sociedade civil. Boschetti (2012) aponta que se observa na assistência social a exigência de uma relação mais direta da velha dicotomia entre trabalho e assistência. Assim, é salutar refletir acerca da política de assistência social como proposta de desenvolvimento humano.

A análise da legislação da referida política aponta que a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, bem como o texto da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, traz o entendimento da proteção social de assistência social na direção do desenvolvimento humano e social, e dos direitos de cidadania. As ações de proteção social da política enfocam as capacidades individuais “[...] necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia” (PNAS, 2004, p.22).

Coelho (2007), no estudo sobre o desenvolvimento e assistência social, entende que:

Em relação ao desenvolvimento, deve-se pensar este principalmente como mudança na qualidade de vida das pessoas. Assim, na medida em que a assistência promove a inclusão em outras políticas públicas, acesso a bens e serviços entre os quais transferência de renda, capacitação para o mercado de trabalho, apoio a situações emergenciais de risco e vulnerabilidade social entre outros, a assistência social pode promover expansão das capacidades dos indivíduos, especialmente àqueles excluídos por condições geracionais (idosos, crianças e adolescentes), econômicas (pobreza), étnicas e raciais, opção sexual, procedência, entre outros (COELHO, 2007, p.2).

Para a autora, a percepção da assistência social como política pública de direito social, e ainda, como componente do desenvolvimento, requer óticas diferenciadas e reflexões sobre essa temática para ampliar e/ou construir referenciais teóricos capazes de evidenciar a relação da assistência social e desenvolvimento. “Embora contraditórias, as políticas sociais ainda são a melhor forma de enfrentamento as situações de vulnerabilidade social expressas pela questão social, contradição entre o capital e o trabalho” (COELHO, 2007, p.3).

Assim, para tratar da contribuição da assistência social para o desenvolvimento humano, este estudo considera pertinente algumas reflexões. A primeira parte do entendimento de que a teoria de Sen (2000) acaba por transferir a análise da realidade social da estrutura para o indivíduo. Para Mauriel (2000), é uma “sacada” inédita de Sen (2000):



Quando Sen cria argumentos para afastar a análise econômica do social da restrição contida na exclusividade do auto-interesse, ele consegue criar um campo analítico que está situado fora do alvo das críticas tradicionais ‘de esquerda’ ao pensamento de Adam Smith. Principalmente porque esse campo de análise não está ficando estritamente na dimensão produtiva, das mercadorias, do consumo, da renda, como prioridades para compor aquilo que concebemos como bem-estar. Tal campo de análise é constituído com base em argumentos éticos extraídos da obra de Smith [...] Suas críticas à teoria econômica tradicional coincidem com muitas das críticas feitas pelos marxistas à economia clássica e neoclássica, e, atualmente, ao neoliberalismo (MAURIEL, 2008, p.96).

Esse é um ponto delicado. Mauriel (2008) coloca como um movimento estratégico de Sen (2000) quando este muda o foco de análise da pobreza pela renda, pois com isso, a pobreza migra-se do foco do “ter” para o “ser” e “fazer”. Ou seja, “Ao sair da dimensão da renda (ter) [...] e se concentrar nas capacidades dos indivíduos (ser e fazer) passa a considerar características agregadas às pessoas, e não mais algo exterior a elas” (MAURIEL, 2008, p.97).

A novidade trazida por Sen na análise da pobreza e desigualdade está na mudança do foco de investigação, ele consegue migrar dos bens (ter), ou do espaço avaliatório da renda, para as pessoas (ser e fazer), ou melhor, o que as pessoas são capazes de fazer com esses bens. É justamente na dissociação entre a concepção de desigualdade de renda e desigualdade de capacidades que Sen dá o “pulo do gato” teórico, criando um novo patamar de análise e interpretação da desigualdade (MAURIEL, 2008, p.97).

O discurso dos organismos internacionais no que diz respeito às políticas públicas e suas ações de combate à pobreza, não foge à regra. “[...] A intervenção na pobreza é prioritária no conjunto das políticas – uma ação mínima e focalista, negando propostas universalistas de políticas públicas” (FONTENELE, 2007, p.150).

Algumas preocupações ficam evidentes, de um lado o discurso do desenvolvimento, capacidades e oportunidades face à utilidade desses recursos; de outro, ainda que pareça ser uma proposta equitativa, as preocupações que surgem são com as pessoas, especialmente as pessoas pobres responsabilizadas pela sua condição de pobreza e de não possuir os “mínimos”, e ainda, porque são convocadas a criarem condições para obterem e desenvolverem a dita “capacidade” de superar a pobreza “[...] centra-se no indivíduo ‘um lugar reservado à responsabilidade individual’. O desenvolvimento humano, em última instância, depende das pessoas, daquilo que elas fazem com as oportunidades” (FONTENELE, 2007, p.150).



Nesse sentido, Boschetti (2012) contribui no entendimento de que tais pressupostos de focalização e responsabilização do indivíduo por sua condição de pobreza aumentam os critérios de elegibilidade do acesso às políticas sociais; focalizam as prestações de serviços; aumenta a transferência das atividades públicas de proteção social para as famílias e à sociedade civil; e aumentam a privatização da esfera pública.

As oportunidades para dar condições aos pobres para que possam também colaborar com o equilíbrio econômico, são entendidas aqui como elementos centrais das políticas de transferência de renda. Isto, a partir do discurso em torno da expansão das capacidades próprias das pessoas pobres para garantirem qualidade de vida e de subsistência e/ou dos “mínimos sociais”. Em síntese, coloca-se às próprias pessoas a responsabilização pela superação da pobreza e/ou do provimento de renda.

Esses pressupostos acabam por proporcionar uma percepção da assistência social e do combate à pobreza como um suposto mecanismo de controle da pobreza que corrobora com as políticas de cunho neoliberais. É um cenário histórico que, quando nos momentos de crise do capital, as políticas de ajustes econômicos dão os ditames dos arranjos sociais com ações focalizadas, fragmentadas e de caráter compensatório. Tais arranjos comprometem o pleno desenvolvimento humano numa perspectiva universal, igualitária, e de efetivação dos direitos.

Em suma, o que se observa é que o esboço da assistência social aparece na perspectiva do desenvolvimento humano, mas embrenhadas de teorias de responsabilização da classe subalterna e maquiada pelo discurso das capacidades e oportunidades sociais. Os programas focalizados acabam por não proporcionar as bases para autonomia e emancipação. Isso acentua o entendimento de que a assistência social não contribui, de forma plena, para o desenvolvimento humano.



CAPÍTULO IV

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.

4.1. Referenciais metodológicos.

A definição do objeto de estudo conduziu à opção por uma pesquisa de caráter qualitativo e quantitativo revelando-se como um caminho viável para aproximação dos elementos que permeiam os eixos centrais elencados para o estudo. O corpus se constituiu de um conjunto de documentos; referências bibliográficas; dados e informações colhidas in loco que foram tratadas e analisadas a partir dos procedimentos metodológicos adotados, uma vez que “as ciências humanas [...] distanciaram-se um pouco em relação a perspectiva positivista que as viu nascer e determinaram o encaminhamento principal de seu método de constituição do saber” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 45).

A mobilidade social e o ritmo das mudanças na ordem social e econômica evidenciam a distância entre as camadas sociais em uma dinâmica social aligeirada. Muito embora, há por parte das ciências humanas uma finalidade em compreender e intervir na ordem social, esse é um processo delicado que implica responsabilidade diante do objeto pesquisado.

Com efeito, antes de influenciar a sociedade com suas pesquisas, o pesquisador é ele mesmo por elas influenciado. Vive cercado pelos interesses, pontos de vista, ideologias que animam a sociedade. Tem seus próprios interesses, pontos de vista e ideologias, como todo mundo, preocupações com emprego e carreira; espera o reconhecimento social e do meio científico; também possui necessidades particulares, financiamentos para suas pesquisas, por exemplo (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 60).

Nesse pressuposto, chama-se atenção de que é na conjunção de uma série de fatores sociais e de sua personalidade que o cientista assume responsabilidades sociais. Por vezes, é necessário ir contra as correntes das tendências sociais dominantes para apontar contribuições e/ou justificativas para melhor compreensão da vida e das relações sociais.

Isso quer dizer que, além das responsabilidades com o aparato metodológico utilizado, o contexto social, político, econômico e cultural deve nortear as intervenções, sem que haja julgamentos precoces e de valores morais da conduta e interesse individual.



Abordar a contribuição da política de assistência social para o desenvolvimento humano, considerando contextos complexos como o de vulnerabilidade, exigiu não somente o entendimento de como está configurada legalmente essa política, mas sobretudo, focar nos “olhares” dos sujeitos envolvidos, ou seja, do público alvo a ser pesquisado. Sendo assim, o método de pesquisa abarcou o estudo bibliográfico e documental; além da caracterização do objeto; do levantamento de dados por meio de contatos telefônicos; e a aplicação de questionários com questões abertas e fechadas.

A opção pela pesquisa documental deu-se na compreensão de que esta representa uma forma que pode trazer contribuições importantes, e em algumas vezes, inovadoras, para o estudo de alguns temas. “Além disso, os documentos normalmente são considerados importantes fontes de dados para outros tipos de estudos qualitativos, merecendo, portanto, atenção especial” (GODOY, 1995, p. 21). Tais documentos “[...] podem ser considerados uma fonte natural de informações à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto” (GODOY, 1995, p. 22).

A pesquisa documental possibilitou lançar mãos de importantes dados, os quais, além de alimentarem e alicerçarem a pesquisa bibliográfica, serviram também de contraponto para fundamentar as bases empíricas do objeto de estudo. Foram avaliados documentos inerentes à assistência social: Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Política Nacional de Assistência Social – PNAS; além dos bancos de informações disponíveis e acessadas por meio da internet.

A escolha pela aplicação de questionários se deu diante do fato destes possibilitarem uma melhor observância dos estratos e das distribuições funcionais, que, por mais que possam parecer óbvias num primeiro momento, a representação que se possui sobre um determinado tema deve levar em consideração o segmento do espaço social, sendo observada a variedade dos estratos e funções e a diversidade de representações. Por este motivo, este estudo definiu o público alvo pesquisado a partir das representações e funções sociais dos atores envolvidos: gestores e gestoras (área da gestão), conselheiros e conselheiras (área do controle social), trabalhadores e trabalhadoras (área da oferta de serviços), e famílias beneficiárias (área de acesso aos serviços).



Registra-se também o uso de técnicas de observação para uma apreensão mais apropriada do cenário, como afirmam Bauer, Gaskell e Allum (2010), para uma cobertura adequada dos acontecimentos sociais se exige muitos procedimentos de forma a considerar a existência de um pluralismo metodológico onde a investigação da ação empírica apreende-se, dentre outros, a partir da observação sistemática dos acontecimentos e da análise dos vestígios e dados.

Esta pesquisa foi operacionalizada no Estado do Tocantins, na região do extremo norte do Estado conhecida como Bico do Papagaio, mais precisamente, em três municípios da referida região: Araguatins, Esperantina e São Sebastião do Tocantins. Optou-se por realizar uma análise clássica de conteúdo em cima da sistematização de cada eixo estruturado na tentativa de investigar os dados e obter os resultados almejados.

A opção pela análise de conteúdo fundamenta-se em Bardin (2009), que a compreende como uma técnica investigativa que possibilita, a partir de uma descrição sistemática do conteúdo das mensagens, interpretar, compreender e apreender com qualidade os elementos do material pesquisado. Assim, a análise perpassou pela exploração do material pesquisado, tratamento dos resultados e posterior interpretação.

Para Bauer (2000), a análise de conteúdo permite reconstruir indicadores, valores, atitudes, opiniões, preconceitos, estereótipos, e compará-los entre comunidades que são as fontes e o foco da inferência. Com essa técnica foi possível construir índices, ou seja, sinais que apareceram com mais intensidade no conteúdo trabalhado a partir das características sintáticas e semânticas.

Foi possível avaliar os conteúdos das mensagens exploradas, culminando na descrição das características investigadas e fazendo uma ponte entre a formalidade da estatística e da análise qualitativa, afinal, “No divisor de quantidade/qualidade das ciências sociais, a análise de conteúdo é uma técnica híbrida [...]” (BAUER, p.190, 2010).

A abordagem quantitativa e a qualitativa não tem o mesmo campo de ação. A primeira obtém dados descritivos por meio de um método estatístico. Graças a um desconto sistemático, esta análise é mais objetiva, mais fiel e mais exata, visto que a observação é mais bem controlada. [...] A segunda corresponde a um procedimento mais intuitivo, mas também mais maleável e mais adaptável a índices não previstos [...] (BARDIN, 2009, p.145).

É oportuno ressaltar que a análise de conteúdo convergiu com os interesses deste estudo, uma vez que se voltou para a interpretação e descrição dos conteúdos abordados;



possibilitou uma sistematização adequada; e proporcionou um maior entendimento do significado dos elementos pesquisados a partir das informações colhidas por meio dos questionários e de suas questões abertas e fechadas.

Os resultados foram descritos, caracterizados e codificados, sendo a exposição organizada em quadros, pois como afirma Bardin (2009), o tratamento do material requer uma codificação que pressupõe a agregação dos dados em unidades de registros, de maneira a possibilitar uma descrição adequada das características do conteúdo.

A codificação corresponde a uma transformação [...] dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto [...] (BARDIN, 2009, p.133).

Os dados e elementos elencados foram agregados em unidades de registros definidos pelos temas e eixos trabalhados nos questionários, onde codificou-se o conteúdo e realizou-se uma análise qualitativa por meio de inferências; e também quantitativa em face da frequência da sua aparição em cada mensagem. A inferência constituiu-se na interpretação dos dados a partir dos resultados das categorias e das reflexões teóricas e análise documental. Considerou-se a “frequencia da aparição de determinados elementos da mensagem” (BARDIN, 2009, p.144), bem como os “indicadores não frequenciais suscetíveis de permitir inferências” (BARDEN, 2009, p.144).

4.2. Panorama metodológico.

Para oum panorama do que foi realizado, expõe-se aqui, por meio de quadros, o detalhamento organizacional da pesquisa. Primeiramente, o estudo foi dividido em fases.

Quadro 2

FASES ORGANIZACIONAIS DA PESQUISA
1ª FASE: Pesquisa bibliográfica e documental;
2ª FASE: Pesquisa de campo;
3ª FASE: Análise de dados.

Fonte: Elaboração própria.



Optou-se por dividir as abordagens em EIXOS estruturais para balizar os feitos trabalhados na pesquisa bibliográfica, conforme se observa no quadro a seguir:

Quadro 3

EIXOS CENTRAIS DA PESQUISA
<ol style="list-style-type: none">EIXO: Gestão e institucionalização da política pública de assistência social;EIXO: Cultura da participação e controle social;EIXO: Oferta de serviços socioassistenciais;EIXO: Acesso aos serviços socioassistenciais.

Fonte: Elaboração própria.

Após esse desenho, foi feita a delimitação do lócus da pesquisa e do público alvo a ser pesquisado.

Quadro 4

MUNICÍPIOS DA PESQUISA
<ol style="list-style-type: none">Araguatins;Esperantina;São Sebastião do Tocantins.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5

PÚBLICO ALVO NO MUNICÍPIO PESQUISADO
<ul style="list-style-type: none">Gestores e gestoras que estão frente à pasta executiva da política de assistência social local.Conselheiros(as) que participam dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS.Trabalhadores e trabalhadoras da política municipal de assistência social.Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaboração própria.

No intuito de agregar a cada EIXO um público alvo específico, os questionários foram aplicados a grupos distintos: gestores e gestoras que estão frente à pasta executiva da política de assistência social; conselheiros(as) que participam dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS; trabalhadores e trabalhadoras da política municipal de assistência social; e famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família naquelas localidades.

Quadro 6

Relação dos EIXOS com o PÚBLICO ALVO Pesquisado

EIXOS	PÚBLICO ALVO PESQUISADO
EIXO: Gestão e institucionalização da pública da política de assistência social;	Gestores e gestoras que estão frente à pasta da política de assistência social.
EIXO: Cultura da participação e controle social;	Conselheiros(as) que participam dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS.
EIXO: Oferta de serviços socioassistenciais;	Trabalhadores e trabalhadoras da política municipal de assistência social.
EIXO: Acesso aos serviços socioassistenciais.	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaboração própria.



CAPÍTULO V

5. CONFIGURAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO TERRITÓRIO DO BICO DO PAPAGAIO.

5.1. Aspectos socioeconômicos do Bico do Papagaio

Esta pesquisa balizou o objeto de estudo considerando aspectos do território vulnerável, do histórico de pobreza, das desigualdades sociais e dos índices de desenvolvimento humano, realizando um contraponto com a política pública de assistência social, a partir dos elementos em torno da problemática central: qual a contribuição da política pública de assistência social para o desenvolvimento humano, sob as considerações da vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial.

Considerando a distribuição geográfica do Estado do Tocantins, optou-se por aplicar a pesquisa em três municípios do extremo norte do Estado, Região do Bico do Papagaio, a qual apresentou intrigante histórico de pobreza, desigualdades regionais, baixos índices de desenvolvimento humano, além de importantes aspectos de territorialização da assistência social em face do porte/nível dos municípios e do número de habitantes atendidos.

O Tocantins possui regiões diferenciadas, a região do extremo norte, identificada como Bico do Papagaio, segundo informações do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA (2011), possui uma população em torno de 196.389 habitantes, dos quais 66.533 vivem na área rural, o que corresponde a 33,88% do total. Possui ainda 7.201 agricultores familiares, 5.732 famílias assentadas e 2 terras indígenas.

De acordo com informações do Território da Cidadania, o Bico do Papagaio abrange uma área de 15.852,60 Km². É composto por 25 (vinte e cinco) municípios, sendo eles: Axixá do Tocantins, Nazaré, Riachinho, Sampaio, Sítio Novo do Tocantins, Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Araguatins, Augustinópolis, Buriti do Tocantins, Cachoeirinha, Carrasco Bonito, Darcinópolis, Esperantina, Itaguatins, Luzinópolis, Maurilândia do Tocantins, Palmeiras do Tocantins, Praia Norte, Santa Terezinha do Tocantins, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins e Tocantinópolis.



Figura 2
Região do Bico do Papagaio



Fonte: elaboração própria.



O Bico do Papagaio apresenta pontos relevantes que se relacionam com um histórico de pobreza e desigualdades sociais e regionais, contendo um território que apresenta situações de vulnerabilidades sociais e econômicas. Tanto, que acabou sendo demarcado no âmbito do governo federal e estadual como demandatário de um conjunto de políticas, programas, projetos e serviços diferenciados, em face das especificidades.

O histórico da referida região é marcado pela presença de acirrados conflitos, como por exemplo, a guerrilha do Araguaia, que aconteceu na década de 1970, e ainda pelo histórico denunciante da luta pela posse da terra nas décadas de 70 a 80. A maior parte dos conflitos era por motivação de incentivos fiscais como forma de promover a região amazônica, o que conseqüentemente, oprimia e violentava as famílias de menos posse.

Em termos regionais o crescimento populacional foi bastante diferenciado sendo que essa região é caracterizada por ser pobre, com “baixo PIB per capita, relativamente populosa e fortemente influenciada pela agricultura familiar, notadamente pela pressão exercida pelos movimentos sociais pela reforma agrária” (MDA, 2011, p.12).

A região do Bico do Papagaio ao longo da década de 80 se tornou área prioritária de atuação dos governos estaduais e federal. Muito embora, somente no ano de 2008 foram implantados programas como o Território da Cidadania no Território Rural do Bico do Papagaio. O Território da Cidadania é um Programa do governo federal, lançado em 2008, que tem como objetivo a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Os objetivos estão organizados em torno de ações de inclusão produtiva; universalização de programas de cidadania; planejamento e integração de políticas públicas; e ampliação da participação social.

Nesse contexto, apreende-se que o referido território é alvo de ações e políticas públicas inclusivas, sendo que, no âmbito da política de assistência social, contempla ações e programas básicos considerados socialmente como de cidadania, como é o caso do programa bolsa família – PBF¹⁴ e o benefício de prestação continuada – BPC¹⁵, que são, respectivamente, programas e benefícios de transferência direta de renda às famílias.

¹⁴ Como já se viu nos capítulos anteriores o Programa Bolsa Família – PBF é um programa de transferência direta e condicionada de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O programa tem como público alvo as famílias com renda per capita inferior a R\$ 70 mensais. É baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos, com critérios de condicionalidades estabelecidos.



5.2. Aspectos dos municípios pesquisados na região do Bico do Papagaio.

Considerando como critério de seleção a distribuição geográfica de municípios que integram o território da região do Bico do Papagaio; os indicadores de pobreza, de desigualdades sociais e regionais; os índices de desenvolvimento humano; e ainda a territorialização da assistência social na referida região a partir do porte/nível dos municípios e das classes de tamanho da população (habitantes); este estudo aplicou a pesquisa em 3 (três) municípios: Araguatins, Esperantina e São Sebastião do Tocantins.

Quadro 7
Porte e Nível de Proteção Social.

PORTE DOS MUNICÍPIOS E NÍVEL DE PROTEÇÃO SOCIAL.			
N.	MUNICÍPIO	PORTE	NÍVEL
1.	Araguatins	Porte II	Básica
2.	Esperantina	Porte I	Básica
3.	São Sebastião do Tocantins	Porte I	Básica

Fonte: Elaboração própria, com informações da Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social – SETAS.

Quadro 8
População, classes de tratamento e situação do domicílio.

POPULAÇÃO, CLASSES DE TRATAMENTO E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO.			
Municípios e classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	POPULAÇÃO RESIDENTE		
	Total	Situação do domicílio Distribuição percentual (%)	
		Urbana	Rural
TOCANTINS	1 383 445	78,8	21,2
Até 5.000			
São Sebastião do Tocantins	4 283	76,7	23,4
De 5.001 a 10.000			
Esperantina	9 476	48,7	51,3
De 20.001 a 50.000			
Araguatins	31 329	64,3	35,7

Fonte: Elaboração própria, com informações das estatísticas do IBGE. Disponível em: http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm. Acessado em: 30 de junho de 2013.

¹⁵ Em relação ao BPC, este é um benefício da política de assistência social que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente.



5.2.1. Município de Araguatins.

O município de Araguatins é único da região considerado de Porte II porque possui acima de vinte mil habitantes. A população do município ampliou, entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, à taxa de 1,88% ao ano, passando de 26.008 para 31.329 habitantes. Entre 2000 e 2010 foi verificada ampliação da população idosa que, em termos anuais, cresceu 3,7% em média. Em 2000, este grupo representava 7,5% da população, já em 2010 detinha 9,0% do total da população municipal. O segmento etário de 0 a 14 anos também registrou crescimento positivo, 0,3% ao ano. A faixa etária de 15 a 59 anos exibiu crescimento médio de 2,62% ao ano, passando de 13.976 habitantes em 2000 para 18.103 em 2010. Em 2010, este grupo representava 57,8% da população do município.

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Araguatins era de 0,631, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,6 e 0,699). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi educação (com crescimento de 0,285), seguida por longevidade e por renda. Araguatins ocupa a 3469ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 3468 (62,32%) municípios estão em situação melhor e 2.097 (37,68%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 139 outros municípios de Tocantins, Araguatins ocupa a 78ª posição, sendo que 77 (55,40%) municípios estão em situação melhor e 62 (44,60%) municípios estão em situação pior ou igual. Registra-se ainda que em 2010, 4,48% das crianças de 6 a 14 anos não frequentavam a escola, percentual que, entre os jovens de 15 a 17 anos atingia 17,12%

Visto que os dados apontam que entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi a educação, ou seja, a proporção de crianças e jovens frequentando a escola ou tendo completado determinados ciclos escolares indica a situação da educação entre a população em idade escolar do município e compõe o IDHM Educação, é coerente correlacionar com alguns dados atuais das condicionalidades de educação do PBF. Segundo dados do MDS, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de setembro de 2013, atingiu o percentual de 97,46%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 2.034 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 2.087. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 96,26%, resultando em 309 jovens acompanhados de um total de 321.



Inferese que o acompanhamento dos jovens inseridos na escola diante das condicionalidades escolares do PBF pode contribuir, ainda que em números, para o aumento do índice de desenvolvimento humano num determinado município. Muito embora, a preocupação é sobre a qualidade de tal ensino e de como tem se dado o acesso a essa educação nas localidades mais vulneráveis. Não se pode ignorar que no município, no ano de 2010, 4,48% das crianças de 6 a 14 anos não frequentavam a escola, percentual que, entre os jovens de 15 a 17 anos atingia 17,12%.

É preciso avaliar com cuidado em que medida os impactos sobre as condições situacionais de educação e de saúde podem ser interpretados como sinônimos de uma boa educação diante do cumprimento da frequência escolar como condicionante do recebimento da transferência de renda, uma vez que parte destes impactos pode refletir o efeito da própria transferência monetária. Cabe ainda o cuidado com o fato de que a família enfrenta muitas dificuldades para arcar com as condicionalidades, principalmente no tocante ao acesso a esses direitos básicos de saúde e de educação. Isso implica vários aspectos, seja da inoperância do poder público em dispor os serviços de educação e saúde de qualidade, ou mesmo questões de cunho financeiro e cultural que afetam principalmente as famílias pobres que vivem em territórios de maior grau de vulnerabilidade.

Ainda segundo dados do MDS, o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2013, atingiu 84,71 %, percentual equivale a 1.086 famílias de um total de 1.282 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município. Esse é um número relevante, todavia, novamente tem-se a preocupação de como o acesso aos serviços de saúde acontece na dinâmica dos territórios mais vulneráveis, diante da ausência dos serviços e benefícios públicos de qualidade.

No tocante ao perfil social do município de Araguatins, dados do Censo Demográfico de 2010 revelaram que o fornecimento de energia elétrica estava presente praticamente em todos os domicílios. A coleta de lixo atendia 61,3% dos domicílios. Quanto à cobertura da rede de abastecimento de água o acesso estava em 72,6% dos domicílios e 1,9% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado. Em atenção aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, a maior intensidade da extrema pobreza é na área rural com 35,6% da população, contra 12,2% na área urbana.

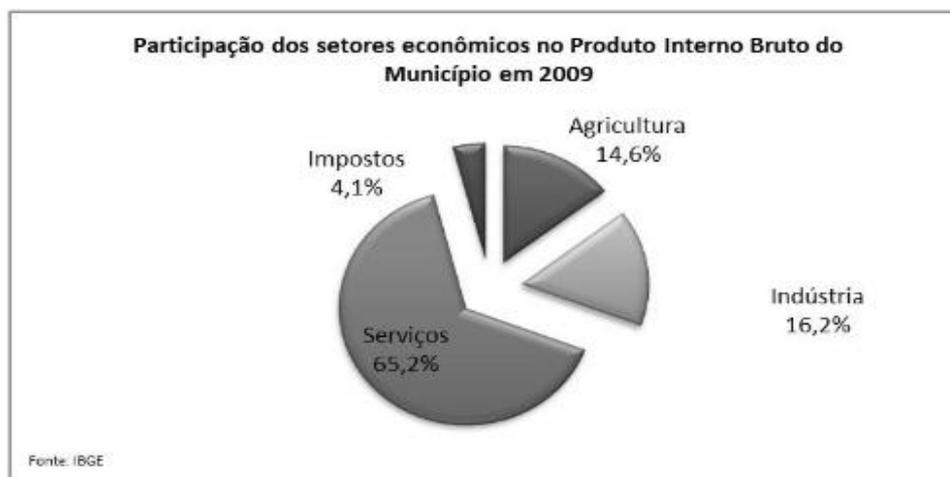


Figura 3
População pobre município de Araguatins



Em relação aos aspectos socioeconômicos, segundo o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 68,4% entre 2005 e 2009, passando de R\$90,8 milhões para R\$152,9 milhões.

Figura 4
Participação dos setores econômicos município de Araguatins



O mercado de trabalho formal do município apresentou em quatro anos, saldos positivos na geração de novas ocupações entre 2004 e 2010. O número de vagas criadas neste período foi de 222. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 2.077 postos, 67,6% a mais em relação a 2004. A Administração Pública foi o setor com maior volume de empregos formais, com 801 postos de trabalho, seguido pelo setor de Agropecuária com 546 postos em 2010.



Mesmo que os dados impliquem que o município tenha gerado saldo positivo quanto ao mercado de trabalho formal, quando se correlaciona o número de habitantes do município, 31.329 habitantes, com o número de empregos formais, 2.077 postos, tem-se uma leitura reduzida do atendimento da necessidade ocupacional dos habitantes. Quando observado pela ótica clientelista, essa situação se agrava, pois, ao avaliar que no período de 2004 a 2010, foram criadas apenas 222 vagas, e é o poder público o maior empregador no município, infere-se que a ocupação de muitas dessas vagas acaba demandando uma indicação ou ligação política.

Ao correlacionar os dados da estrutura demográfica com algumas constatações, como é o caso da ampliação da população idosa, do crescimento do segmento etário de 0 a 14 anos, e do quantitativo de pessoas que está na extrema pobreza (registrando maior intensidade na área rural) tem-se uma preocupação maior. Afinal, com o aumento da população idosa e de crianças e adolescentes, aumenta-se, conseqüentemente, a necessidade de se dispor políticas públicas de acordo com as especificidades e demandas geradas por esses segmentos considerados vulneráveis.

No que diz respeito à questão orçamentária, a receita do município passou de R\$15,3 milhões em 2005 para R\$26,1 milhões em 2009, o que retrata uma alta de 71,0% no período ou 14,36% ao ano; no entanto, as despesas com educação, saúde, transporte, administração e urbanismo foram responsáveis por 92,47% dos gastos municipais. Na área da assistência social, as despesas alcançaram 3,23% do orçamento total, valor esse inferior à média de todos os municípios do Estado, de 4,86%. Ou seja, ainda que tenha aumentado a receita orçamentária, a assistência social não é prioridade para destinação de recursos.

Esses dados são preocupantes, pois tendo a assistência social como público alvo os segmentos vulneráveis que têm aumentado de crescimento no município, ou seja, as pessoas idosas e crianças, deduz-se que deveriam ser aplicados maiores recursos para as ações nessa área. No entanto, nota-se que não é isso que ocorre. Isto tanto pode ser por consequência de não haver uma legislação específica que garanta um percentual definido (apenas sugestivo) para a assistência social nos municípios (diferente da saúde e educação) – o que deixa à mercê apenas da contrapartida obrigatória dos gestores diante de adesão a algum programa ou serviço socioassistencial de âmbito federal – quanto pelo descaso e/ou pela pouca importância da garantia da oferta dos serviços, programas e projetos locais de assistência social.



Em relação aos dados das famílias beneficiárias da política de assistência social, segundo informações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome – MDS, no município de Araguatins, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em maio de 2013 era de 6.126, dentre as quais: 4.102 com renda per capita familiar de até R\$70,00. O PBF beneficiou, em dezembro de 2013, um total de 4.117 famílias, a partir da inscrição no Cadastro Único, com benefícios com valor médio de R\$ 189,45, sendo que o valor total transferido pelo governo federal alcançou R\$ 779.962 no referido mês.

Figura 5
Estimativa de famílias beneficiárias do PBF no município de Araguatins

		Mês Referência
Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família  	4.117	12/2013
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias 	779.962,00	12/2013

		Mês Referência
Estimativa de famílias de baixa renda – Perfil Cadastro Único (Censo 2010) 	5.174	2010
Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (CENSO 2010) 	3.989	2010

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>. Acessado em: 24 de janeiro de 2014.

Os repasses dos valores de transferência de renda impactam na economia local e colaboram para o aumento do grau de consumo das famílias, muito embora não garantam o acesso a um desenvolvimento humano integral, pois ainda diante dos condicionantes de saúde e de educação, que demandam um monitoramento assíduo, o que se reflete é que prevalece o foco na transferência de renda. Coloca-se para as famílias as responsabilidades de cumprirem com as condicionalidades, sendo que a preocupação prioritária dessas famílias com a continuidade do recebimento do benefício, não passa, também, de mero condicionante. Ou seja, não assumem um caráter de acesso a direitos universais como saúde e educação.

A não priorização do objetivo primordial, tanto por parte dos governantes quanto por parte da sociedade, em garantir educação e saúde de qualidade como forma de rompimento do círculo intergeracional da pobreza, de modo a contribuir com o desenvolvimento humano, torna-se um dos maiores dificultadores das políticas sociais básicas. Pensando por esse viés, o elevado peso do gasto com pagamento de benefícios, tampouco a quantidade de famílias atendidas não possibilitam o desenvolvimento de autonomia e cidadania, ainda que gerem impactos de alívio nos quadros de desigualdade e extrema pobreza.



5.2.2. Município de Esperantina.

O município de Esperantina é um município de Porte I. Segundo dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, à taxa de 2,21% ao ano, passou de 7.618 para 9.476 habitantes. A estrutura demográfica apontou que entre 2000 e 2010 houve uma ampliação da população idosa que cresceu 4,6% em média. Já o segmento etário de 0 a 14 anos, registrou crescimento negativo, - 0,2% ao ano. A população residente no município na faixa etária de 15 a 59 anos exibiu crescimento populacional, em média 3,80% ao ano, passando de 3.706 habitantes em 2000 para 5.380 em 2010.

Assim como no município de Araguatins que também apresentou mudança no aumento da população idosa, há de se refletir que isso implica um aumento também na disposição de serviços e benefícios a essa população, como é o caso dos serviços de convivência para idoso e do benefício de prestação continuada, visto as especificidades desse segmento e suas vulnerabilidades.

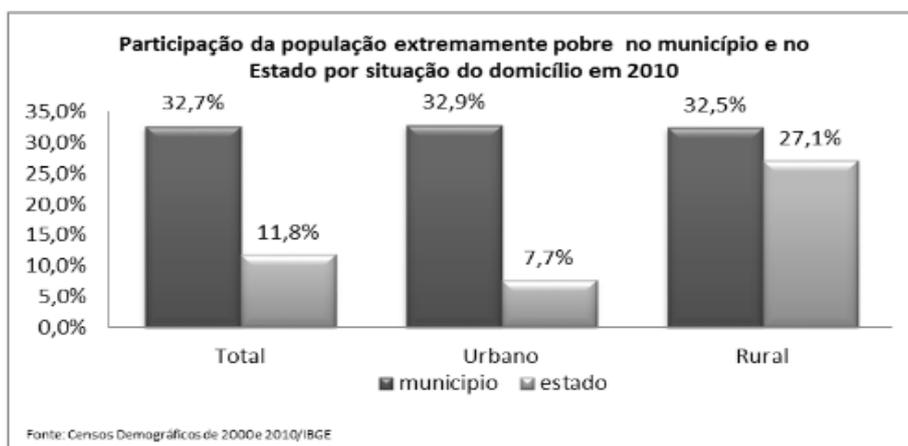
No que diz respeito ao perfil social do município de Esperantina, os dados o IBGE (2010) apontam que o fornecimento de energia elétrica estava presente praticamente em todos os domicílios. A coleta de lixo atendia 40,1% dos domicílios. Quanto à cobertura da rede de abastecimento de água o acesso estava em 73,8% dos domicílios e 19,0% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado.

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgoto sanitário inadequados chega a 37,42%, em 2010. Ou seja, há ainda um percentual de famílias, principalmente da zona rural, que vivem sem acesso adequado de água, esgoto e mesmo energia, serviços sanitários, coleta de lixo e abastecimento de água potável, como também se observou nos relatos colhidos das famílias nos municípios. Isso mostra a ausência de condições básicas de uma vivência digna.

No tocante aos níveis de pobreza, 32,5% da população na extrema pobreza encontra-se na área rural, contra 32,9% na área urbana. O índice de analfabetismo também merece destaque. A taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais, em 2010, era de 19,6%. Na área urbana, a taxa era de 19,0% e na zona rural era de 20,2%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 4,0%.

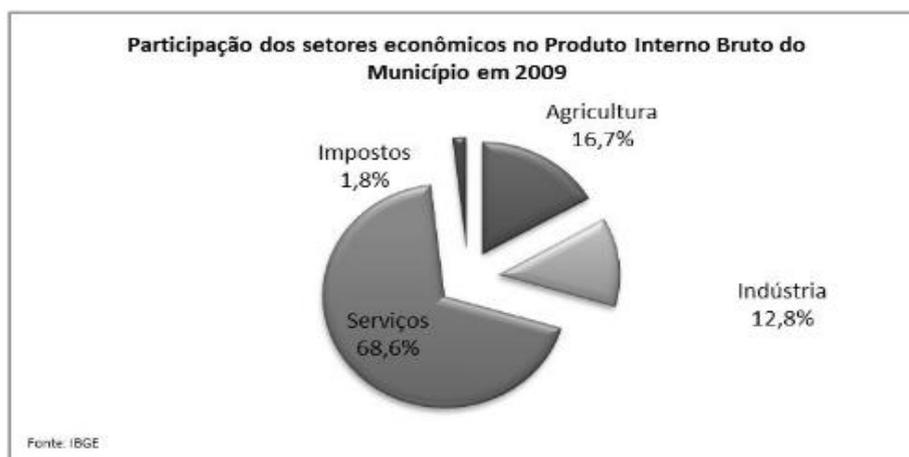


Figura 6
População pobre município de Esperantina



Em relação aos aspectos socioeconômicos, entre 2005 e 2009, segundo o IBGE (2010) o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 51,5%, passando de R\$26,0 milhões para R\$39,4 milhões. O crescimento foi inferior ao verificado no Estado que foi de 60,8%.

Figura 7
Participação dos setores econômicos município de Esperantina



O mercado de trabalho formal do município apresentou em apenas três anos saldos positivos na geração de novas ocupações entre 2004 e 2010. No último ano as admissões registraram 7 contratações contra 6 demissões. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 474 postos, 96,7% a mais em relação a 2004. A Administração Pública foi o setor com maior volume de empregos formais, com 445 postos de trabalho, seguido pelo setor de serviços com 13 postos em 2010.



No que diz respeito à questão orçamentária, a receita do município passou de R\$6,8 milhões em 2005 para R\$9,3 milhões em 2009, o que retrata uma alta de 35,8% no período ou 7,95% ao ano. As despesas com educação, saúde, administração, urbanismo e assistência social foram responsáveis por 94,05% das despesas municipais.

Na área da assistência social, as despesas alcançaram 3,82% do orçamento total, valor também abaixo da média da maioria dos outros municípios do Estado, que é 4,86%. Nota-se aí que ainda que o município tenha aumentado, mesmo que timidamente, sua receita orçamentária com aplicação de recursos na área da assistência social, não se observa como prioridade, assim como ocorreu no município de Araguatins. Como se viu anteriormente, a alocação de recursos e o cofinanciamento das ações de assistência social por parte dos municípios, sobretudo, dos municípios de pequeno porte I, como é o caso de Esperantina, apresenta dificuldades devido à inexistência de legislação que regulamente um percentual de recursos a ser alocado, ou mesmo, por questões de recursos próprios escassos.

Segundo informações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome – MDS, o total de famílias inscritas no Cadastro Único para programas sociais no município de Esperantina, era de 2.117, em maio de 2013, dentre as quais: 1.442 com renda per capita familiar de até R\$70,00. Assim, o PBF beneficiou no mês de dez de 2013, 1.461 famílias, representando uma cobertura de 95,2 %, da estimativa de famílias pobres. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 184,42 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 269.444 no mês.

Figura 8
Estimativa de famílias beneficiárias do PBF no município de Esperantina

	Mês Referência	
Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família  	1.461	12/2013
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias 	269.444,00	12/2013
Mês Referência		
Estimativa de famílias de baixa renda – Perfil Cadastro Único (Censo 2010) 	1.772	2010
Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (CENSO 2010) 	1.534	2010

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#>. Acessado em: 24 de janeiro de 2014.



Em relação às condicionalidades do PBF, o acompanhamento da frequência escolar com base no bimestre de setembro de 2013 atingiu o percentual de 97,46%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 2.034 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 2.087. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 96,26%, resultando em 309 jovens acompanhados de um total de 321. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2013, atingiu 84,71 %, o percentual equivale a 1.086 famílias de um total de 1.282 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município.

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o município de Esperantina apresenta um número da proporção de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos na escola. Entre 2000 a 2010, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola cresceu quase 40%. A proporção de crianças de 11 a 13 anos também cresceu. O mesmo viu-se na população de jovens, 15 e 17 anos, e também de 18 e 20 anos.

Ressalta-se que ao associar o crescimento da inserção de crianças e jovens na escola, com o acompanhamento assíduo da frequência escolar das condicionalidades do PBF, pode-se pensar num resultado positivo. No entanto, há de se chamar atenção para o fato de que a questão educacional prescinde para além de dados numéricos. Da mesma forma que a saúde. Há, portanto, de se dispor de uma atenção prioritária para a qualidade dos serviços ofertados.

Ainda considerando o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Esperantina era de 0,570, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Baixo (IDHM entre 0,5 e 0,599). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi educação (com crescimento de 0,331), seguida por longevidade e por renda. Esperantina ocupa a 4841ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 4840 (86,97%) municípios estão em situação melhor e 725 (13,03%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 139 outros municípios de Tocantins, Esperantina ocupa a 135ª posição, sendo que 134 (96,40%) municípios estão em situação melhor e 5 (3,60%) municípios estão em situação pior ou igual.

Diferente do município de Araguatins, que está em nível médio, Esperantina está em nível considerado baixo para o desenvolvimento humano. Araguatins ocupa a 3469ª posição entre os municípios do Brasil e em relação aos 139 outros municípios de Tocantins, ocupa a



78ª posição. Já Esperantina, ocupa a 4841ª posição entre os municípios do Brasil e em relação aos 139 outros municípios de Tocantins, ocupa a 135ª posição, ou seja, é um dos piores índices de desenvolvimento humano do Tocantins.

Visto que o município não oferece muitas oportunidades de trabalho e geração de renda, sendo apenas 474 postos formais de trabalho para uma população de 9.476 habitantes, conclui-se que grande parte da população acaba excluída dos espaços formais para o trabalho, o que implica no que Telles (1996) apontava como a acentuação da questão social num terreno contraditório sob a lógica do capital que impõe a cultura do trabalho sob a ótica da mais valia e ao mesmo tempo não se tem espaço para todos no mundo do trabalho. Isso gera ocorrências de modo que a acentuação da pobreza acaba por rotular as classes menos favorecidas como incapazes, gerando insegurança e exclusão social a essa população considerada como desqualificada, marginalizada ou mesmo inadaptada para o trabalho.

5.2.3. Município de São Sebastião do Tocantins.

O município de São Sebastião do Tocantins é um município de Porte I. Segundo os Censos Demográficos de 2000 e 2010, a população do município ampliou à taxa de 1,55% ao ano, passando de 3.672 para 4.283 habitantes. A estrutura demográfica também apresentou mudanças. Foi verificada ampliação da população idosa que, em termos anuais, cresceu 3,2% em média no período de 2000 e 2010. Já o segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo, - 0,2% ao ano. A população residente no município na faixa etária de 15 a 59 anos exibiu crescimento populacional, em média, 2,51% ao ano, passando de 1.956 habitantes em 2000 para 2.507 em 2010.

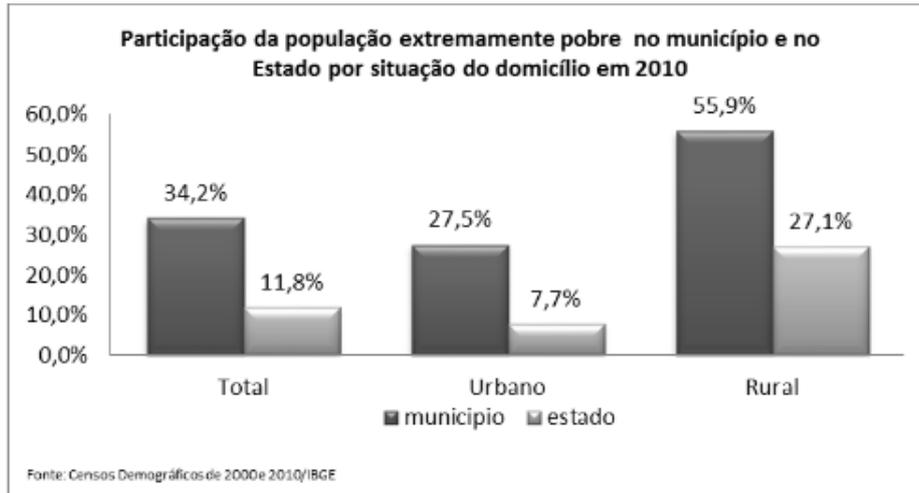
No que diz respeito ao perfil social, o Censo Demográfico de 2010 revelou que o fornecimento de energia elétrica estava presente praticamente em todos os domicílios. A coleta de lixo atendia 54,1% dos domicílios, sendo que a cobertura da rede de abastecimento de água estava em 78,2% dos domicílios e 4,2% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado.

Quanto aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, a maior intensidade é na área rural com 55,9% da população na extrema pobreza, contra 27,5% na área urbana. A taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 23,1%, em 2010. Na área urbana, a taxa



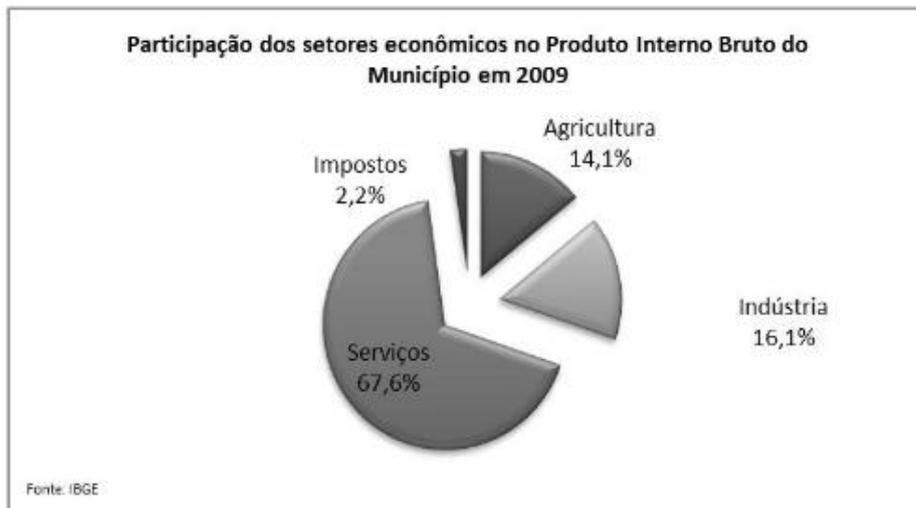
era de 20,8% e na zona rural era de 30,9%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 8,1%.

Figura 9
População pobre município de São Sebastião do Tocantins



Em relação aos aspectos socioeconômicos, segundo o IBGE, 2005 e 2009, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 66,1% passando de R\$12,0 milhões para R\$ 19,9 milhões. O crescimento percentual foi superior ao verificado no Estado que foi de 60,8%.

Figura 10
Participação dos setores econômicos município de São Sebastião do Tocantins





O mercado de trabalho apresentou em quatro anos saldo positivo na geração de novas ocupações. Entre 2004 e 2010, o número de vagas criadas neste período foi de 32. No último ano, as admissões registraram 11 contratações contra 13 demissões. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 305 postos, 214% a mais em relação a 2004. A Administração Pública foi o setor com maior volume de empregos formais, com 237 postos de trabalho, seguido pelo setor da Indústria de Transformação com 28 postos em 2010.

No que diz respeito à questão orçamentária, a receita do município passou de R\$3,4 milhões em 2005 para R\$5,1 milhões em 2009, o que reflete uma alta de 47,4% no período ou 10,18% ao ano. No entanto, as despesas com educação, saúde, transporte, administração e assistência social foram responsáveis por 83,02% das despesas municipais.

Na área da assistência social as despesas alcançaram 5,50% do orçamento total, valor esse superior à média de todos os municípios do Estado, que é 4,86%. Nota-se aí que o município procurou destinar um percentual da sua receita orçamentária à assistência social superior à média dos demais municípios pesquisados aqui: Araguatins e Esperantina. Pode-se inferir, ainda que de forma projetiva, que o aumento na destinação de recursos pode estar ocorrendo na localidade mediante o aumento da pobreza e da presente restrição do mercado de trabalho, ou seja, há a necessidade de ampliar o leque de ações da assistência social para o “controle da pobreza”.

Em relação às famílias usuárias, segundo informações do MDS, em São Sebastião do Tocantins, o total de famílias inscritas no Cadastro Único, em maio de 2013, era de 1.052, sendo 621 com renda per capita familiar de até R\$70,00. O PBF beneficiou, em dezembro de 2013, 721 famílias com valor médio de R\$ 192,32 e o valor total transferido pelo governo federal alcançou R\$ 138.662 no mês. Em atenção às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de setembro de 2013, atingiu o percentual de 96,30%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 702 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 729. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 95,00%, resultando em 114 jovens acompanhados de um total de 120. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2013, atingiu 84,72 %, percentual equivale a 521 famílias de um total de 615 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município.



Figura 11
Estimativa de famílias beneficiárias do PBF no município de São Sebastião do Tocantins

		Mês Referência
Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família  	721	12/2013
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias 	138.662,00	12/2013

		Mês Referência
Estimativa de famílias de baixa renda – Perfil Cadastro Único (Censo 2010) 	850	2010
Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (CENSO 2010) 	725	2010

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php>. Acessado em: 24 de janeiro de 2014.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de São Sebastião do Tocantins é 0,573, em 2010. O município está situado na faixa de desenvolvimento humano baixo (IDHM entre 0,5 e 0,599). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,178), seguida por Longevidade e por Renda. Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,248), seguida por Longevidade e por Renda. São Sebastião do Tocantins ocupa a 4786ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 4785 (85,98%) municípios estão em situação melhor e 780 (14,02%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 139 outros municípios de Tocantins, São Sebastião do Tocantins ocupa a 132ª posição, sendo que 131 (94,24%) municípios estão em situação melhor e 8 (5,76%) municípios estão em situação pior ou igual. Registra-se ainda que em 2010, 3,41% das crianças de 6 a 14 anos não frequentavam a escola.

Considerando os dados expostos, deve-se refletir sobre qual é o real papel da assistência social no âmbito da proteção social e, conseqüentemente, qual a melhor forma de cumpri-lo diante do sistema de proteção social brasileiro. Não se pode deixar sob a responsabilidade dessa política as questões de saúde, de educação e de outras ordens, mas sim há a necessidade de se somar esforços para garantir a oferta dos serviços socioassistenciais de forma qualitativa, sendo a assistência social uma política intersetorial que deve contribuir com as diversas políticas sociais básicas, com fluxo definido.

Outro ponto é relacionado à questão orçamentária, pois como se identificou, ainda que timidamente, apenas o município de São Sebastião demonstrou apresentar um percentual da



sua receita orçamentária à assistência social, que foi superior à média dos demais municípios pesquisados aqui: Araguatins e Esperantina. É oportuno considerar que apesar da LOAS prever um cofinanciamento compartilhado entre os entes federados, como já foi dito anteriormente, não há a definição de um percentual orçamentário para que os municípios possam aplicar na área, ou seja, é uma decisão voluntária. Isso leva a uma variação de alocação de recursos como se observou nos municípios.

A política de assistência social tem claro o objetivo de alívio à pobreza, mas o desenho do SUAS explicita outros objetivos, que requer atenção às especificidades locais, ao ciclo geracional de pobreza, às baixas oportunidades de emprego e renda, à fragilidade das relações sociais e dos vínculos familiares, dentre outros aspectos. A transferência de renda pode até contribuir para aliviar muitas situações de ordem econômica, mas como já foi alertado aqui, não se pode englobar todas as demandas dando à assistência social um patamar de “política guarda-chuva” e uma forma de “escoamento” das demandas das diversas políticas públicas, tampouco fazer dela uma forma de transferência de renda sem impactos reais na vida das famílias.

Não se nega que a referida política exerça uma função complementar para a garantia dos direitos, ainda que mínimos, tendo um impacto significativo sobre a renda das famílias extremamente pobres, mas isso está longe da universalidade almejada diante das inseguranças sociais vividas, até porque, como se viu até aqui, a pobreza não se resume à privação de renda. Muitos são os desafios para que a assistência social, e seus programas majoritários, como é o caso do PBF, amplie seus efeitos e consolide-se numa perspectiva plena de desenvolvimento humano das famílias.

Diante do exposto, no que se refere aos municípios de Araguatins, Esperantina e São Sebastião do Tocantins, torna-se de extrema pertinência visualizar como está configurada a política de assistência social naquelas localidades a partir do olhar das pessoas que vivenciam a dinâmica territorial local. Os próximos itens tratarão, portanto, dos dados colhidos na perspectiva da gestão, do controle social, da oferta e acesso aos serviços socioassistenciais. Este último, contemplando o olhar das famílias beneficiárias do programa bolsa família.

5.3. Aspectos da assistência social a partir dos EIXOS pesquisados

5.3.1. EIXO: Gestão e institucionalização da política de assistência social.

Quadro 9

Quadro de apresentação do EIXO: Gestão e institucionalização da política de assistência social.

EIXO: GESTÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.					
ESPERANTINA			ARAGUATINS		SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS
Grupo: “A”			Grupo: “A”		Grupo: “A”
Município: Esperantina = “E”			Município: Araguatins = “A”		Município: São Sebastião do Tocantins = “S”
Participante: “P”			Participante: “P”		Participante: “P”
Sequencia do nº de participantes: “1”; “2”;			Sequencia do nº de participantes: “1”;		Sequencia do nº de participantes: “1”; “2”;
Número de questionários aplicados: Dois.			Número de questionários aplicados: Um.		Número de questionários aplicados: Dois.
Público alvo pesquisado: Prefeitos(as) e Secretários(as) Municipais de Assistência Social.			Público alvo pesquisado: Prefeitos(as) e Secretários(as) Municipais de Assistência Social.		Público alvo pesquisado: Prefeitos(as) e Secretários(as) Municipais de Assistência Social.
Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.A.E = Participante 1 do grupo A do município E / P.2.A.E = Participante 2 do grupo A do município E /			Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.A.A = Participante 1 do grupo A do município A /		Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.A.S = Participante 1 do grupo A do município S / P.2.A.S = participante 2 do grupo A do município S /
CAT.	REFERÊNCIA DE CODIFICAÇÃO	VARIÁVEIS (ítems questionados)	ESPERANTINA “E”	ARAGUATINS “A”	SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS “S”
1. FORMAÇA O E TEMPO NO CARGO;	Definição do nível de escolaridade e formação;	Percepção do nível de escolaridade; Percepção do nível de formação; Percepção do tempo de ocupação do cargo;	P.1.A.E Possui nível superior com formação em Normal Superior , sendo que está no primeiro mandato de prefeito(a); P.2.A.E Possui nível médio , sendo que está no primeiro ano como Secretário(a);	P.1.A.A Possui nível superior , sendo que está no primeiro ano como Secretário(a);	P.1.A.S Possui nível médio , sendo que está no primeiro mandato de prefeito(a); P.2.A.S Possui nível superior em pedagogia , com pós-graduação, sendo que está no primeiro ano como Secretário(a);



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

<p style="text-align: center;">2. CONCEITO E OBJETIVO</p>	<p>Definição dos conceitos e objetivos a partir da legislação da assistência social;</p>	<p>Percepção do que é a política de assistência social; Percepção de qual é o objetivo da política de assistência social;</p>	<p>P.1.A.E A assistência social é a promoção do desenvolvimento humano e tem como objetivo a busca pela vida digna; P.2.A.E Não tem muito esclarecimento do que seja a assistência social, mas acredita que tem como objetivo garantir direitos;</p>	<p>P.1.A.A A assistência social é a garantia do mínimo necessário para os cidadãos em vulnerabilidade social e tem como objetivo diminuir a fome e a miséria;</p>	<p>P.1.A.S A assistência social é a assistência geral à família carente ou não e tem como objetivo assistir e apoiar o cidadão na busca pelos direitos; P.2.A.S A assistência é a uma política de seguridade social e tem como objetivo garantir o atendimento das necessidades básicas da população e proteger as famílias com os serviços e ações;</p>
<p style="text-align: center;">3. EXPERIÊNCIA E CAPACITAÇÃO</p>	<p>Definição do nível de experiência e de capacitação na área;</p>	<p>Experiências na assistência social; Participação em capacitações/cursos na área da assistência social; Responsabilidades pela oferta do curso/capacitação;</p>	<p>P.1.A.E Possui experiência mediana na área, sendo que participou de poucos cursos/capacitações ofertados pelo governo federal; P.2.A.E Nunca teve experiência na área, mas participa regularmente de cursos/capacitação ofertados pelo governo estadual;</p>	<p>P.1.A.A Possui muita experiência na área, sendo que participa regularmente de cursos/capacitações ofertados pelo governo federal e estadual;</p>	<p>P.1.A.S Possui experiência mediana na área, sendo que participou de poucos cursos/capacitações ofertados pelo governo estadual; P.2.A.S Possui pouca experiência na área, mas participa regularmente de cursos/capacitações ofertados pelo governo federal e estadual;</p>
<p style="text-align: center;">4. DESTINATÁRIOS</p>	<p>Definição e conceitos a partir da legislação da assistência social;</p>	<p>Percepção de quem são os usuários da política de assistência social;</p>	<p>P.1.A.E Os destinatários da assistência social são as pessoas em extrema pobreza; P.2.A.E Os destinatários da assistência social são as pessoas em situação de vulnerabilidade;</p>	<p>P.1.A.A Os destinatários da assistência social são as pessoas em vulnerabilidade social;</p>	<p>P.1.A.S Os destinatários da assistência social são as pessoas de baixa renda; P.2.A.S Os destinatários da assistência social são as pessoas necessitadas dos serviços, programas e benefícios e àqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social;</p>



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

5. GESTÃO, PLANEJAMENTO E TOMADA DE DECISÕES	Definição da forma de gestão a partir da legislação da assistência social;	Aspecto da gestão da assistência social	P.1.A.E Gestão é hierárquica e descentralizada , sendo o planejamento feito por meio de reuniões , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Secretário(a); 2º lugar: o(a) prefeito(a); 3º lugar: os(as) Conselheiros(as); 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;	P.1.A.A Gestão é democrática e participativa , sendo o planejamento feito por meio da elaboração do PPA , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Secretário(a), 2º lugar: o(a) prefeito(a); 3º lugar: não apontado; 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;	P.1.A.S Gestão é democrática e participativa , sendo o planejamento feito pela Secretaria de Assistência Social , com recurso de contrapartida do município para as ações de assistência social, todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Secretário(a), 2º lugar: o(a) prefeito(a); 3º lugar: os(as) Conselheiros(as); 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;
	Definição da forma de planejamento e destinação de recursos orçamentários, a partir da legislação da assistência social;	Como ocorre o planejamento da assistência social no município? Há um percentual destinado para a Assistência Social?	P.2.A.E Gestão é democrática e participativa , sendo que não tem conhecimento sobre o planejamento , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) prefeito(a); 2º lugar: o(a) Secretário(a), 3º lugar: não apontado; 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;		P.2.A.S Gestão é democrática e participativa , sendo o planejamento feito com reuniões entre a Secretaria e o Conselho Municipal de Assistência Social , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: os(as) Conselheiros(as); 2º lugar: o(a) Secretário(a), 3º lugar: os(as) Técnicos(as); 4º lugar: Primeira Dama; 5º lugar: o(a) prefeito(a);
	Definição de quem toma as decisões, a partir das orientações e legislação da assistência social;	Hierarquia das decisões;			
6. CONTROLE SOCIAL	Definição do nível de atuação e participação dos Conselhos Municipais de	Intensidade da atuação do Conselho nas deliberações orçamentárias;	P.1.A.E O Conselho é pouco ativo ; mas quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho; P.2.A.E O Conselho é pouco ativo ;	P.1.A.A O Conselho é muito ativo ; e quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho;	P.1.A.S O Conselho é pouco ativo ; mas quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho; P.2.A.S O Conselho é médio ativo ;



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

	Assistência Social – CMAS, a partir da legislação da assistência social;	Intensidade da participação do Conselho nos recursos;	mas quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho;		mas quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho;
7. RESPONSABILIDADES E AÇÕES	Definição das responsabilidades e ações para superação da miséria;	<p>Percepção das responsabilidades para superação da miséria;</p> <p>Percepção das ações para superação da miséria;</p>	<p>P.1.A.E A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de maior inclusão da sociedade em programas de segurança alimentar; e de geração de renda, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza;</p> <p>P.2.A.E A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de maior busca de recursos; e geração de renda, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza;</p>	<p>P.1.A.A A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações balizadas em serviços ofertados pelas políticas públicas, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza;</p>	<p>P.1.A.S A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público; sendo que acredita que as ações de maior transparência e aplicação correta e responsável dos recursos públicos, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza;</p> <p>P.2.A.S A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de maior inserção em programas sociais, e cestas básicas, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza;</p>



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

<p>8. DEMANDAS RECORRENTES</p>	<p>Definição das demandas recorrentes a partir dos serviços e benefícios da assistência social tipificados na legislação da assistência social;</p>	<p>Percepção das maiores demandas apresentadas pelos(as) usuários(as) que procuram os serviços e benefícios da assistência social;</p>	<p>P.1.A.E As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.) e doações (passagens); P.2.A.E As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.) e doações (passagens);</p>	<p>P.1.A.A As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); benefícios eventuais (auxílio natalidade, mortalidade, etc.); inclusão em programas e benefícios sociais (Bolsa família, etc.);</p>	<p>P.1.A.S As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.) e doações (passagens, ajuda financeira); P.2.A.S Não respondeu.</p>
<p>9. DESENVOLVIMENTO HUMANO</p>	<p>Definição do entendimento da contribuição da assistência social para com o desenvolvimento humano;</p>	<p>Percepção do que é desenvolvimento humano; Percepção da contribuição da assistência social para o desenvolvimento humano; 0 = Discorda totalmente; 10 = Concorda totalmente; *Será considerado: itens de 2 a 4: discorda parcialmente; item 5 = concorda medianamente; itens 6 a 8 concorda parcialmente.</p>	<p>P.1.A.E O desenvolvimento humano é obtenção de uma sociedade com mais educação, saúde e alimentação saudável; sendo que concorda totalmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano; P.2.A.E O desenvolvimento humano é quando todos(as) têm consciência de que só se desenvolve com educação; sendo que concorda parcialmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p>	<p>P.1.A.A O desenvolvimento humano está relacionado às condições de vida com dignidade; sendo que concorda totalmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p>	<p>P.1.A.S O desenvolvimento humano está relacionado ao acesso à educação e saúde como elementos transformadores; sendo que concorda parcialmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano; P.2.A.S O desenvolvimento humano está relacionado à melhoria da qualidade de vida, sendo que concorda totalmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p>

Na categoria gestão, os dados e informações colhidas contribuíram para responder ao questionamento: Como está institucionalizada a gestão da política pública de assistência social nas referidas localidades, e qual sua contribuição para o desenvolvimento humano? Nesse eixo foram feitas 5 (cinco) abordagens, sendo 2 (dois) prefeitos(as) e 3 (três) Secretários(as) Municipais de Assistência Social. As abordagens aconteceram de forma presencial por meio de visita institucional, e, quando necessário, visita domiciliar.

De antemão, é oportuno esclarecer que segundo levantamento de dados a partir de contatos telefônicos com os municípios, verificou-se que ainda vigoram fortes resquícios do “primeiro damismo” no que diz respeito à condução da assistência social. Isto é observado claramente quando um número relevante de primeiras damas ocupa a chefia das Secretarias Municipais de Assistência Social – SMAS. É o que Sposat (1990), já apontava como ligado à “boa ação”, “doação”, onde, sempre há um doador e um receptor para ser grato àquele que doou e ajudou. Uma espécie de “apadrinhamento” onde fica, no mínimo, uma dívida de favor face à ajuda. Assim, o “primeiro-damismo” é a própria institucionalização do assistencialismo na figura da mulher do governante, com fins políticos.

Ainda que o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, 2005, tenha orientações de um comando único e democrático em cada esfera de governo, ainda se vê presente fortes indícios do “primeiro-damismo”, tendo na esposa do governante um trabalho social, independente da formação, experiência e/ou em muitos casos, conhecimento na área.

Figura 12
Secretários(as) Municipais de Assistência Social do Estado do Tocantins



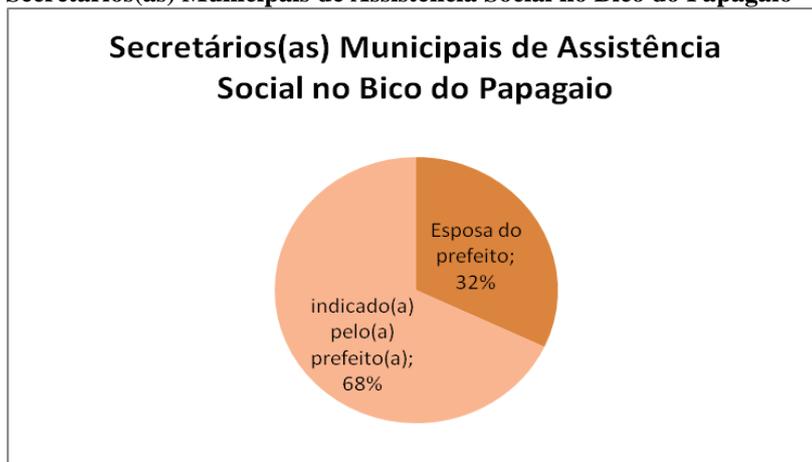
Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico acima demonstra que dentre os 139 (cento e trinta e nove) municípios do Estado do Tocantins, 45% da condução das Secretarias Municipais de Assistência Social



encontra-se nas mãos das primeiras damas, contra 55% de outros(as) gestores indicados(as) pelo(a) prefeito(a).

Figura 13
Secretários(as) Municipais de Assistência Social no Bico do Papagaio



Fonte: Elaboração própria.

Já no que diz respeito à região do Bico do Papagaio, dentre os 25 (vinte e cinco) municípios que compõe aquela região, 32% da condução das Secretarias Municipais de Assistência Social, encontram-se nas mãos das primeiras damas, contra 68% de outros(as) gestores indicados(as) pelo(a) prefeito(a).

Observa-se que não há um rompimento da cultura política paternalista. O que perpetua são os fins ligados a fatores políticos que estão arraigados nas ações de “ajuda”, de troca de “favores”, entre outros elementos passíveis de questionamento e de uma maior reflexão. Dos municípios pesquisados – Araguatins, Esperantina e São Sebastião do Tocantins – apenas um não tem a primeira dama à frente da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS.

Outro ponto detectado foi relacionado à formação, em muitos dos casos as esposas dos prefeitos tinham formação superior ou mesmo médio, mas também se registrou formação fundamental. Quanto aos Prefeitos(as) e Secretários(as), apenas parte tem nível superior, e, a maioria não possui experiência satisfatória na área da assistência social, tampouco participam ou participaram, regularmente, de cursos e capacitações na referida área.

No tocante à definição da percepção do que é a assistência social, a maior parte associou a referida política à promoção do desenvolvimento humano; à vida digna e à garantia de direitos; todavia, houve respostas que denunciavam o desconhecimento da política, e ainda projetando-a a apenas a garantia dos “mínimos” para o enfrentamento da miséria; ou mesmo



como política de “ajuda” e de “apoio” aos pobres, o que vai de encontro da perspectiva de direitos e de cidadania.

Em relação aos destinatários da política, na visão dos(as) gestores e gestoras, são aquelas pessoas que vivem em extrema pobreza, baixa renda, carência, e são reconhecidos como “pessoas necessitadas”. Poucos relatos os colocaram como sujeitos de direitos protagonistas de autonomia.

No aspecto da gestão e controle social, apontou-se respostas a uma gestão democrática e participativa, sendo afirmado que existe um planejamento. Na hierarquia de decisões, prevaleceu que é o(a) Secretário(a) o principal responsável pelas decisões da assistência social do município, seguido do(a) prefeito(a); e só depois dos(as) Conselheiros(as).

No tocante à fiscalização, a referência foi de que os recursos são discutidos e deliberados no Conselho; mas que este é pouco ativo. Este é outro ponto questionável e contraditório. Como um Conselho considerado pouco ativo pode participar das deliberações de todos os recursos? Infere-se daí uma situação inerente a uma cultura de baixa participação e da cidadania cooptada, limitada, como se viu na parte teórica.

Sobre a responsabilidade para o combate à miséria/pobreza, as respostas remetem tal responsabilidade ao poder público e à sociedade. Reconhecem que uma maior inclusão das famílias em programas sociais, maior disposição de política alimentar e de geração de renda, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza. Por outro lado, identificaram-se gestores que elencaram a entrega de cestas básicas – ação tida como pontual e puramente emergencial.

Quanto à percepção das maiores demandas, predominou o registro de solicitações de inclusão em programas e benefícios, mas disparado, foram às solicitações de auxílios emergenciais e pontuais como “doações”, “ajuda financeira”, passagens; demandas de saúde, educação, moradia, etc. Pouco se fez referência às demandas dos serviços tipificados no âmbito da assistência social na perspectiva de direitos, ou seja, fortalecimento de vínculos sociais e comunitários, trabalho social com famílias de incentivo à participação social, etc.

Sobre a indagação das percepções acerca do que é desenvolvimento humano e da contribuição da assistência social para esse fim, a maior parte entendeu que o desenvolvimento humano está relacionado à educação, à saúde e às melhores condições de vida e concordaram, em elevado grau, que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano.



No entanto, verificou-se uma divergência nesse entendimento quando ficou claro que, na prática, o olhar da gestão sobre os destinatários da política pública de assistência social, os rebaixa à condição de meros necessitados, desprovidos, desinformados; e não à condição de sujeitos de direito, ou mesmo de possíveis protagonistas das suas histórias de vida no lugar em que vivem.

5.3.2. EIXO: Cultura da participação e controle social.

Quadro 10

Quadro de apresentação do EIXO: Cultura da participação e controle social.

EIXO: CULTURA DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.					
ESPERANTINA			ARAGUATINS		SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS
Grupo: “B”			Grupo: “B”		Grupo: “B”
Município: Esperantina = “E”			Município: Araguatins = “A”		Município: São Sebastião do Tocantins = “S”
Participante: “P”			Participante: “P”		Participante: “P”
Sequencia do nº de participantes: “1”; “2”; “3”; “4”; “5”.			Sequencia do nº de participantes: “1”; “2”; “3”;		Sequencia do nº de participantes: “1”; “2”; “3”; “4”;
Número de questionários aplicados: Cinco.			Número de questionários aplicados: Três.		Número de questionários aplicados: Quatro.
Público alvo pesquisado: Conselheiros(as) Municipais de Assistência Social.			Público alvo pesquisado: Conselheiros(as) Municipais de Assistência Social.		Público alvo pesquisado: Conselheiros(as) Municipais de Assistência Social.
Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.B.E = Participante 1 do grupo B do município E / P.2.B.E = Participante 2 do grupo B do município E / P.3.B.E = Participante 3 do grupo B do município E / P.4.B.E = Participante 4 do grupo B do município E / P.5.B.E = Participante 5 do grupo B do município E /			Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.B.A = Participante 1 do grupo B do município A / P.2.B.A = participante 2 do grupo B do município A / P.3.B.A = Participante 3 do grupo B do município A / /		Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.B.S = Participante 1 do grupo B do município S / P.2.B.S = participante 2 do grupo B do município S / P.3.B.S = Participante 3 do grupo B do município S / P.4.B.S = participante 4 do grupo B do município S /
CAT.	REFERÊNCIA DE CODIFICAÇÃO	VARIÁVEIS (ítems questionados)	ESPERANTINA “E”	ARAGUATINS “A”	SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS “S”
1. F O R M	Definição do nível de escolaridade e formação;	Percepção do nível de escolaridade; Percepção do nível de formação;	P.1.B.E Possui nível médio , sendo que está no primeiro ano como Conselheiro(a); P.2.B.E Possui nível médio , sendo que	P.1.B.A Possui nível superior , sendo que está no segundo ano como Conselheiro(a); P.2.B.A Possui nível superior ,	P.1.B.S Possui nível médio , sendo que está no segundo ano como Conselheiro(a); P.2.B.S Possui nível fundamental ,



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

		Percepção do tempo de atuação como Conselheiro(a);	está há mais de cinco anos como Conselheiro(a); P.3.B.E Possui nível médio , sendo que está no primeiro ano como Conselheiro(a); P.4.B.E Possui nível superior , com formação em normal superior, sendo que está no primeiro ano como Conselheiro(a); P.5.B.E Possui nível médio , sendo que está no primeiro ano como Conselheiro(a);	sendo que está no primeiro ano como Conselheiro(a); P.3.B.A Possui nível superior , sendo que está no quarto ano como Conselheiro(a);	sendo que está no terceiro ano como Conselheiro(a); P.3.B.S Possui nível superior , sendo que está no primeiro ano como Conselheiro(a); P.4.B.S Possui nível superior , sendo que está no primeiro ano como Conselheiro(a);
2. CONCEITO E OBJETIVO	Definição dos conceitos e objetivos a partir da legislação da assistência social;	Percepção do que é a política de assistência social; Percepção de qual é o objetivo da política de assistência social;	P.1.B.E A assistência social é uma política destinada aos pobres, em situação de vulnerabilidade econômica, social, alimentar e do acesso à saúde ; com o objetivo de trazer melhorias na qualidade de vida, informar a sociedade sobre direitos e deveres, e inserção social ; P.2.B.E A assistência é uma política que existe apenas no papel ; com o objetivo de atender pessoas carentes ; P.3.B.E A assistência é uma política mediadora da sociedade com os(as) políticos(as); com o objetivo de trazer melhorias para a sociedade e dar qualidade de vida ; P.4.B.E A assistência é uma política destinada às pessoas em situação de vulnerabilidade social ; com o objetivo de trazer auxiliar a classe vulnerável ,	P.1.B.A A assistência social é uma política destinada ao enfrentamento das desigualdades sociais ; com o objetivo de democratizar os serviços, programas e projetos a quem dela necessitar ; P.2.B.A A assistência social é uma política de garantia direitos do cidadão ; com o objetivo de garantir o acesso à assistência ; P.3.B.A A assistência social é uma política de garantia direitos das famílias desassistidas pelas políticas setoriais ; com o objetivo de garantir os direitos das pessoas;	P.1.B.S A assistência social é uma Secretaria”que desenvolve um trabalho de assistência e que dá suporte à todas as secretarias ; com o objetivo de orientar e encaminhar as pessoas da comunidade para que saibam dos seus direitos e deveres; P.2.B.S A assistência social é uma política de garantia direitos e de proteção social ; com o objetivo de garantir o mais qualidade de vida ; P.3.B.S A assistência social são ações governamentais que garante direitos e condições de vida digna ; com o objetivo de promover serviços e programas de proteção social às famílias pobres ; P.4.B.S A assistência social é uma política para pessoas carentes ; com o objetivo de ajudar a população



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

			P.5.B.E A assistência é uma política destinada às pessoas em situação de vulnerabilidade social ; com o objetivo de melhorar as condições básicas ;		carente ;
3. EXPERIÊNCIA E CAPACITAÇÃO	Definição do nível de experiência e de capacitação na área;	Experiências na assistência social; Participação em capacitações/cursos na área da assistência social; Responsabilidades pela oferta do curso/capacitação;	P.1.B.E Possui pouca experiência na área e nunca participou de cursos/capacitações ; P.2.B.E Possui experiência mediana na área e nunca participou de cursos/capacitações ; P.3.B.E Nunca teve experiência na área e participou de poucos cursos/capacitações ofertados pelo governo federal; P.4.B.E Nunca teve experiência na área e participou de poucos cursos/capacitações ofertados pelo governo municipal; P.5.B.E Nunca teve experiência na área e nunca participou de cursos/capacitações ;	P.1.B.A Possui experiência mediana na área e participa regularmente de cursos/capacitações ; ofertados pelo governo federal, estadual e municipal; P.2.B.A Nunca teve experiência na área e participou de poucos cursos/capacitações ofertados pelo governo municipal; P.3.B.A Possui muita experiência na área e participa regularmente de cursos/capacitações ; ofertados pelo governo municipal;	P.1.B.S Nunca teve experiência na área e nunca participou de cursos/capacitações ofertados pelo governo federal; P.2.B.S Possui pouca experiência na área e participou de poucos cursos/capacitações ; P.3.B.S Possui pouca experiência na área e participou de poucos cursos/capacitações ; ofertados pelo governo estadual; P.4.B.S Possui pouca experiência na área e participou de poucos cursos/capacitações ; ofertados pelo governo estadual;



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

4. DESTINATÁRIOS	Definição e conceitos a partir da legislação da assistência social;	Percepção de quem são os usuários da política de assistência social;	<p>P.1.B.E Os destinatários da assistência social são as pessoas em situação de vulnerabilidade econômica; e os segmentos vulneráveis (idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, mulheres, etc.);</p> <p>P.2.B.E Os destinatários da assistência social são as pessoas necessitadas;</p> <p>P.3.B.E Os destinatários da assistência social são as pessoas carentes; e os segmentos vulneráveis (idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, mulheres, etc.);</p> <p>P.4.B.E Os destinatários da assistência são as pessoas de baixa renda;</p> <p>P.5.B.E Os destinatários da assistência são os segmentos vulneráveis (idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, mulheres, etc.);</p>	<p>P.1.B.A Os destinatários da assistência social são as pessoas em situação de vulnerabilidade e risco;</p> <p>P.2.B.A Os destinatários da assistência são todos os cidadãos;</p> <p>P.3.B.A Os destinatários da assistência social são as pessoas em situação de vulnerabilidade e risco;</p>	<p>P.1.B.S Os destinatários da assistência social são as pessoas em todos os cidadãos;</p> <p>P.2.B.S Os destinatários da assistência social são as pessoas as famílias de baixa renda;</p> <p>P.3.B.S Os destinatários da assistência social são as famílias carentes;</p> <p>P.4.B.S Os destinatários da assistência social são as famílias carentes;</p>
5. GESTÃO, PLANEJAMENTO E TOMADA DE	Definição da forma de gestão a partir da legislação da assistência social;	Aspecto da gestão da assistência social	<p>P.1.B.E A gestão é hierárquica e descentralizada, sendo o planejamento feito por meio de reuniões, mas que não foi repassado nada ainda ao Conselho, todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Prefeito(a);</p>	<p>P.1.B.A A gestão é hierárquica e descentralizada, sendo o planejamento é feito por meio de reuniões, com a participação do Conselho, todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Prefeito(a);</p>	<p>P.1.B.S Não respondeu;</p> <p>P.2.B.S A gestão é democrática e participativa, mas não sabe informar sobre o planejamento. Não respondeu sobre a hierarquia de decisões.</p> <p>P.3.B.S A gestão é democrática e participativa, sendo o planejamento</p>



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

<p>Definição da forma de planejamento e destinação de recursos orçamentários, a partir da legislação da assistência social;</p>	<p>Como ocorre o planejamento da assistência social no município? Há um percentual destinado para a Assistência Social?</p>	<p>2º lugar: o(a) o Chefe de Gabinete; 3º lugar: o(a) Secretário(a); 4º lugar: os(as) técnicos(as); 5º lugar: os(as) Conselheiros(as);</p> <p>P.2.B.E A gestão é centralizada, sendo que não tem conhecimento sobre o planejamento, todavia, na hierarquia de decisões, está:</p>	<p>2º lugar: o(a) Secretário(a); 3º lugar: o(a) Prefeito(a); 3º lugar: os(as) Conselheiros(as); 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;</p> <p>P.3.B.E A gestão é democrática e participativa, sendo o planejamento feito por meio de reuniões, todavia, na hierarquia de decisões, está:</p>	<p>2º lugar: o(a) Secretário(a); 3º lugar: não apontado; 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;</p> <p>P.2.B.A P.1.B.A A gestão é centralizada, não sabe informar sobre o planejamento, sendo que na hierarquia de decisões, está:</p>	<p>1º lugar: o(a) Secretário(a); 2º lugar: o(a) Prefeito(a); 3º lugar: os(as) Conselheiros(as); 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;</p> <p>P.4.B.S A gestão é democrática e participativa, mas não sabe informar sobre o planejamento; todavia, na hierarquia de decisões, está:</p>	<p>feito por meio de reuniões da Secretaria, a qual administra seu próprio fundo, todavia, na hierarquia de decisões, está:</p>
<p>Definição de quem toma as decisões, a partir das orientações e legislação da assistência social;</p>	<p>Hirarquia das decisões;</p>	<p>1º lugar: o(a) Secretário(a); 2º lugar: o(a) Prefeito(a); 3º lugar: os(as) Conselheiros(as); 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;</p> <p>P.3.B.E A gestão é democrática e participativa, sendo o planejamento feito por meio de reuniões, todavia, na hierarquia de decisões, está:</p>	<p>1º lugar: o(a) Secretário(a); 2º lugar: o(a) Prefeito(a); 3º lugar: o(a) Chefe de Gabinete; 4º lugar: os(as) Conselheiros(as); 5º lugar: os(as) Técnicos;</p> <p>P.4.B.E A gestão é democrática e participativa, sendo que não tem conhecimento sobre o planejamento, todavia, na hierarquia de decisões, está:</p>	<p>1º lugar: o(a) Prefeito(a); 2º lugar: o(a) Secretário(a); 3º lugar: não apontado; 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;</p> <p>P.3.B.A A gestão é democrática e participativa, sendo o planejamento feito com a participação dos(as) técnicos(as), sendo que na hierarquia de decisões, está:</p>	<p>1º lugar: o(a) Secretário(a); 2º lugar: os(as) Conselheiros(as); 3º lugar: os(as) técnicos(as); 4º lugar: o(a) Prefeito(a); 5º lugar: o(a) Chefe de Gabinete;</p>	<p>1º lugar: Primeira Dama; 2º lugar: os(as) Conselheiros(as); 3º lugar: o(a) Prefeito(a); 4º lugar: o(a) o Chefe de Gabinete; 5º lugar: o(a) Secretário(a);</p>



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

			<p>4º lugar: os(as) Técnicos; 5º lugar: não apontado;</p> <p>P.5.B.E A gestão é democrática e participativa, sendo que não tem conhecimento sobre o planejamento, todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Secretário(a); 2º lugar: o(a) Prefeito(a); 3º lugar: os(as) Conselheiros(as); 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;</p>		
6. CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO	Definição do nível de atuação e participação dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS, a partir da legislação da assistência social;	Intensidade da atuação do Conselho nas deliberações orçamentárias;	<p>P.1.B.E O Conselho é pouco ativo; quanto à fiscalização, o Conselho não participa; encontrando dificuldades pela baixa representação;</p> <p>P.2.B.E O Conselho é médio ativo; quanto à fiscalização, o Conselho delibera e participa, mas quem decide é o(a) Prefeito(a); encontrando dificuldades pela falta de conhecimento das pautas discutidas;</p> <p>P.3.B.E O Conselho é médio ativo; quanto à fiscalização, o Conselho não participa; encontrando dificuldades pela baixa representação;</p> <p>P.4.B.E O Conselho é muito ativo; quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho; encontrando dificuldades pela falta de conhecimento da Política; ausência</p>	<p>P.1.B.A O Conselho é médio ativo; quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho; encontrando dificuldades na ausência de equipamentos e estrutura física;</p> <p>P.2.B.A O Conselho é pouco ativo; quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho; encontrando dificuldades na interferência do(a) prefeito(a);</p> <p>P.3.B.A O Conselho é médio ativo; quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho; encontrando dificuldades na falta de conhecimento da Política;</p>	<p>P.1.B.S O Conselho é médio ativo; quanto à fiscalização, o Conselho delibera e participa, mas quem decide é o(a) Prefeito(a); encontrando dificuldades na interferência do(a) prefeito(a);</p> <p>P.2.B.S O Conselho é médio ativo; quanto à fiscalização, os recursos são discutidos e deliberados no Conselho; encontrando dificuldades na falta de conhecimento da Política;</p> <p>P.3.B.S O Conselho é médio ativo; quanto à fiscalização, o Conselho delibera e participa, mas quem decide é o(a) Prefeito(a); encontrando dificuldades com pautas imediatas;</p> <p>P.4.B.S O Conselho é médio ativo; quanto à fiscalização, o Conselho delibera e participa, mas quem</p>
		Intensidade da participação do Conselho nos recursos;			
		Intensidade das dificuldades enfrentadas pelo Conselho;			



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

			<p>de reuniões sistemáticas; ausência de equipamentos e estrutura física; P.5.B.E O Conselho é muito ativo; quanto à fiscalização, o Conselho não participa; encontrando dificuldades pela falta de conhecimento da Política; baixa representação; ausência de equipamentos e estrutura física;</p>	<p>ausência de reuniões sistemáticas;</p>	<p>decide é o(a) Prefeito(a); encontrando dificuldades falta de conhecimento da Política; ausência de equipamentos e estrutura física;</p>
<p>7. RESPONSABILIDADE E AÇÕES</p>	<p>Definição das responsabilidades e ações para superação da miséria;</p>	<p>Percepção das responsabilidades para superação da miséria;</p>	<p>P.1.B.E A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de maior participação do Conselho; incentivo de participação da sociedade e luta pela aprovação de projetos, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; P.2.B.E A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações luta pela aprovação de projetos, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; P.3.B.E A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de maior participação do Conselho; e sensibilização dos políticos, podem colaborar com o combate à</p>	<p>P.1.B.A A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de mais realizações de reuniões do Conselho; e tomadas de decisões comprometidas, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; P.2.B.A A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de fiscalização e de assessoramento à Secretaria, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; P.3.B.A A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de mais realizações de</p>	<p>P.1.B.S A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que não respondeu quais as ações acredita que podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; P.2.B.S A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que não respondeu quais as ações acredita que podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; P.3.B.S A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de mais sugestões do Conselho sobre projetos; fiscalização da atuação do poder público e as denúncias, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; P.4.B.S A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder</p>
		<p>Percepção das ações para superação da miséria;</p>			



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

			<p>miséria/pobreza; P.4.B.E A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de maior informação da sociedade, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; P.5.B.E A responsabilidade para o combate à miséria/pobreza é do poder público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de maior informação da sociedade; e geração de renda, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza;</p>	<p>reuniões do Conselho, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza;</p>	<p>público e também da sociedade; sendo que acredita que as ações de maiores atendimentos da população pelo Conselho, podem colaborar com o combate à miséria/pobreza;</p>
--	--	--	---	--	--



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

<p>8. DEMANDAS RECORRENTES</p>	<p>Definição das demandas recorrentes a partir dos serviços e benefícios da assistência social tipificados na legislação da assistência social;</p>	<p>Percepção das maiores demandas apresentadas pelos(as) usuários(as) que procuram os serviços e benefícios da assistência social;</p>	<p>P.1.B.E As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); e doações (passagens); P.2.B.E As demandas recorrentes são para doações (passagens); P.3.B.E As demandas recorrentes são auxílios emergenciais (cestas básicas); saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.) e doações (passagens); e reconhecimento (inclusão); P.4.B.E As demandas recorrentes são auxílios emergenciais (cestas básicas); saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.); benefícios (BPC); P.5.B.E As demandas recorrentes são auxílios emergenciais (cestas básicas); saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.); e informação (direitos);</p>	<p>P.1.B.A As demandas recorrentes são benefícios eventuais (auxílio natalidade e funeral); solicitação/orientação para inclusão em benefícios (Bolsa Família, BPC); P.2.B.A As demandas recorrentes são benefícios eventuais (auxílio natalidade e funeral); solicitação/orientação para inclusão em benefícios (Bolsa Família, BPC); P.3.B.A As demandas recorrentes são; solicitação/orientação para inclusão em benefícios (Bolsa Família, BPC); e solicitação de moradia (casas);</p>	<p>P.1.B.S As demandas recorrentes são para participação em grupos de trabalho no CRAS (grupo de idosos, crianças e adolescente, etc.); solicitação/orientação para inclusão em benefícios (Bolsa Família, BPC); P.2.B.S As demandas recorrentes são para solicitação/orientação para inclusão em benefícios (Bolsa Família, BPC); P.3.B.S Não respondeu. P.4.B.S As demandas recorrentes são saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.); auxílios emergenciais (cestas básicas); solicitação de moradia (casas); e solicitação/orientação para inclusão em benefícios (Bolsa Família, BPC);</p>
<p>9. DESENVOLVIMENTO HUMANO</p>	<p>Definição do entendimento da contribuição da assistência social para com o desenvolvimento humano;</p>	<p>Percepção do que é desenvolvimento humano;</p>	<p>P.1.B.E O desenvolvimento humano é a melhoria na qualidade de vida, sendo que concorda medianamente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano; P.2.B.E O desenvolvimento humano é o conhecimento da atualidade, sendo</p>	<p>P.1.B.A O desenvolvimento humano é a melhoria de todos os setores de um país, econômico, social, e onde os direitos sejam garantidos saúde psicológica e bem estar espiritual; sendo que concorda</p>	<p>P.1.B.S O desenvolvimento humano é algo que deve ser para todos, sendo que concorda parcialmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano; P.2.B.S O desenvolvimento humano é o ter mais saúde, educação,</p>



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

		<p>Percepção da contribuição da assistência social para o desenvolvimento humano;</p> <p>0 = Discorda totalmente; 10 = Concorda totalmente;</p> <p>*Será considerado: itens de 2 a 4: discorda parcialmente; item 5 = concorda medianamente; itens 6 a 8 concorda parcialmente.</p>	<p>que concorda totalmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p> <p>P.3.B.E O desenvolvimento humano é o ter mais conhecimento, sendo que concorda parcialmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p> <p>P.4.B.E O desenvolvimento humano é o ter mais acesso às políticas sociais, sendo que concorda medianamente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p> <p>P.5.B.E O desenvolvimento humano é o ter mais acesso às políticas sociais, sendo que concorda medianamente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p>	<p>totalmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p> <p>P.2.B.A Não respondeu.</p> <p>P.3.B.A O desenvolvimento humano é o depende de muitos fatores, sendo que concorda totalmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p>	<p>oportunidade de trabalho e moradia digna, sendo que concorda parcialmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p> <p>P.3.B.S Não respondeu.</p> <p>P.4.B.S O desenvolvimento humano é o a união da sociedade por melhor qualidade de vida, aumentando seus bens e suprindo suas necessidades básicas, sendo que concorda totalmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p>
--	--	---	---	---	--

Na cultura da participação e do controle social, os dados e informações colhidas contribuíram para responder ao questionamento: Como está configurada a cultura de participação e controle social naquela localidade e em que grau essa participação pode colaborar para o desenvolvimento humano? Nesse eixo foram feitas 12 (doze) abordagens aos Conselheiros(as) Municipais de Assistência Social. Foram colhidas informações também da equipe técnica local que compõe o quadro de pessoal da política municipal de assistência social. O relato foi de não funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, de Esperantina. A informação é de que esse referido Conselho estava desativado – sem funcionamento – por mais de seis meses, desde o ano 2013.

O argumento exposto pela equipe técnica foi o fato de que por se tratar de uma “ação” entendida como “voluntária”, sem remuneração, e ainda, considerada uma atividade de muita responsabilidade, a maioria das pessoas não tem interesse de participar. Que em meados de 2013 houve tentativa de realizar a eleição dos membros do Conselho como o objetivo de “reativar” o funcionamento do órgão. Atualmente, o relato dos(as) conselheiros(as) que compõe o referido Conselho a partir da sua reativação deixou claro que existem muitas dificuldades para tal empreita, principalmente, acerca do entendimento dos participantes sobre a política de assistência social e do papel do Conselho.

Inferese de tal situação que há no município não somente uma baixa representação e participação social, mas também certa morosidade da gestão governamental pelo fato do Conselho ficar um tempo relevante desativado, isto implica, para além da baixa representação e participação social, uma não fiscalização dos recursos públicos e a ausência de qualquer legalidade no trato da garantia do controle social.

Quanto ao nível de formação dos(as) Conselheiros(as) viu-se certa paridade entre os que possuem nível médio e superior, mas um(a) participante respondeu ter apenas nível fundamental. É oportuno considerar que grande parte dos(as) que declararam ter nível superior, são representantes governamentais. O tempo de atuação no cargo também se demonstrou pequeno, a maioria está no primeiro ano que desenvolve a função, certamente pelo processo de reestruturação realizado.

No que diz respeito à experiência na área e participação em capacitações, a maior parte afirmou que nunca teve experiência na área e nunca participou ou participou de poucos cursos e capacitações. Apenas um(a) participante afirmou que possui experiência mediana na área e que participa regularmente de capacitações. Outro(a) afirmou que possui muita experiência na área, participando regularmente de cursos e capacitações. Inferese aí a necessidade de apoio logístico da gestão municipal em atenção à necessária capacitação e qualificação das atividades



desenvolvidas pelos(as) Conselheiros(as) municipais. Afinal, é função da Secretaria de Assistência Social, estruturar seus Conselhos Municipais e capacitar seus Conselheiros locais.

No tocante à percepção do que é a assistência social a maior parte fez referência a uma política de enfrentamento das desigualdades, das vulnerabilidades econômicas, da garantia de direitos, da maior qualidade de vida; mas também, fez referência a uma política que está apenas no “papel” e que serve de “ajuda” aos carentes, de “mediação” entre a sociedade e os políticos, de “amparo” em casos de saúde e habitação, e ainda, como uma política de “suporte” para as demais. Estas últimas pontuações são intrigantes, pois colocam para a assistência social o sentido não somente da “dádiva” e da “doação” para os carentes, mas também de uma “política guarda chuva”, que serve de suporte para todas as demais que não garantem direitos.

Em atenção a quem são os destinatários/usuários da política de assistência social, os(as) Conselheiros(as) afirmam que são pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e de baixa renda; vulneráveis como idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, mulheres, etc., além das pessoas “carentes” e “necessitadas”. Nota-se que esta última referência não destoia da visão subordinadora que remete os sujeitos de direitos a uma condição de mero “necessitado” e “carente”, provavelmente por ausência do desenvolvimento de capacidades.

No aspecto da gestão e planejamento, a maioria das respostas apontou uma gestão democrática e participativa e há um planejamento, por outro lado, alguns não souberam informar como esse planejamento acontece. Quando se tratou da hierarquia de decisões, primeiramente apontou-se que o(a) Secretário(a) como responsável pelas decisões da assistência social do município, seguido do(a) prefeito(a). Já a participação dos(as) Conselheiros(as), apareceu sem muita ênfase no grau de hierarquia.

No aspecto da gestão e controle social, o Conselho foi colocado como pouco a médio ativo, e, quanto à fiscalização, algumas respostas foram incisivas de que o Conselho não participa, noutras, o Conselho participa e delibera, mas quem decide é o prefeito, e nas demais respostas, de que o Conselho participa, discute e delibera sobre os recursos.

Assim como se viu na visão dos gestores e gestoras, a visão dos(as) Conselheiros(as) sobre o grau de hierarquia nas decisões também demonstram a pouca visibilidade e baixa atuação dos Conselhos. Como foi dito, isso implica o não cumprimento das orientações legais



e do papel dos Conselhos diante da gestão das políticas públicas, principalmente no quesito fiscalização. Sobre este, observou-se que foi afirmado que os Conselhos discutem e deliberam sobre os recursos, no entanto, isso se torna contraditório, uma vez que os(as) próprios(as) Conselheiros avaliam que ocupam uma posição de médio ativo.

Os(as) Conselheiros(as) enfatizaram muitas dificuldades, onde predomina a falta de conhecimento da política e do papel do Conselho; a ausência de reuniões sistemáticas; a ausência de equipamentos e estrutura física; a baixa representação; a falta de conhecimento das pautas discutidas; e ainda, a interferência do(a) prefeito(a). Diante de tais manifestações, as dificuldades pontuadas implicam, diretamente, na efetividade de um controle social e de fiscalização adequados, e, na efetiva participação e atuação da sociedade, inclusive, livre de quaisquer “apatia”, “descaso” “coerção” ou mesmo “interferência”.

No que diz respeito à responsabilidade para o combate à miséria/pobreza, muitas das respostas remetem tal responsabilidade ao poder público e também à sociedade. Os(as) Conselheiros(as) reconhecem a necessidade de maior participação e efetividade de suas ações; maior incentivo de participação da sociedade; maior luta pela aprovação de projetos; maior comprometimento e clareza em relação às reuniões e a regularidade com que essas acontecem; necessidade de mais posicionamento e abertura de espaços de diálogos para a tomada de decisões, inclusive com sugestões de projetos; além, é claro, de um maior comprometimento com o papel fiscalizador do Conselho e no encaminhamento de denúncias. Outro aspecto levantado foi à necessidade de maior sensibilização dos políticos.

Neste ponto, há de se chamar atenção que não se trata de “sensibilização”, mas sim, de fazer-lhes cumprir com as obrigações ainda que mínimas da gestão, o que implica na condução das ações de forma compartilhada com a sociedade por meio dos espaços legítimos de participação, uma maior transparência dos recursos e maior responsabilidade na aplicação destes, melhor oferta de serviços para a população local independente de cunho político partidário, e, sobretudo, o aprimoramento da visão dos sujeitos na perspectiva dos direitos.

A percepção sobre as maiores demandas apresentadas pela população usuária foi exposta pelos(as) Conselheiros(as) a partir das solicitações de inclusão das famílias em programas sociais e/ou em benefícios de transferência de renda, mas principalmente, como se viu na exposição dos gestores e gestoras, houve destaque para as solicitações de auxílios emergenciais, pontuais, fragmentados como “doações” de “ajuda financeira”, passagens,



demandas de medicamentos de saúde, consultas, moradia digna, alimentação, entre outras. Observa-se, novamente, que pouco se fez referência às demandas dos serviços tipificados no âmbito da assistência social na perspectiva de direitos.

Em atenção às percepções dos(as) Conselheiros(as) sobre desenvolvimento humano e sobre qual a contribuição da assistência social para esse fim, a maior parte entendeu o desenvolvimento humano de modo relacionado às melhores condições de vida, ao acesso à saúde, à educação, à moradia, à alimentação saudável, entre outros. E ainda, concorda, medianamente, que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano.

Face ao exposto considera-se que o mapeamento da visão dos(as) Conselheiros(as) Municipais de Assistência Social demonstrou que a cultura da participação e do controle social enfrenta dificuldades teóricas, práticas e operacionais. Os dados e informações colhidas contribuíram para a compreensão de que não há uma configuração adequada do exercício do controle social nos municípios, tampouco, a cultura de participação observada contribui para o desenvolvimento da cidadania e da autonomia, o que interfere no comprometimento das perspectivas emancipatórias de desenvolvimento humano.

5.3.3. EIXO: Oferta de serviços socioassistenciais.

Quadro 11

Quadro de apresentação do EIXO: Oferta de serviços socioassistenciais.

EIXO: OFERTA DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS.					
ESPERANTINA			ARAGUATINS		SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS
Grupo: “C”			Grupo: “C”		Grupo: “C”
Município: Esperantina = “E”			Município: Araguatins = “A”		Município: São Sebastião do Tocantins = “S”
Participante: “P”			Participante: “P”		Participante: “P”
Sequencia do nº de participantes: “1”;			Sequencia do nº de participantes: “1”; “2”; “3”;		Sequencia do nº de participantes: “1”; “2”;
Número de questionários aplicados: Um.			Número de questionários aplicados: Três.		Número de questionários aplicados: Dois.
Público alvo pesquisado: Trabalhadores e trabalhadoras da assistência social.			Público alvo pesquisado: Trabalhadores e trabalhadoras da assistência social.		Público alvo pesquisado: Trabalhadores e trabalhadoras da assistência social.
Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.C.E = Participante 1 do grupo C do município E /			Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.C.A = Participante 1 do grupo C do município A / P.2.C.A = participante 2 do grupo C do município A / P.3.C.A = Participante 3 do grupo C do município A /		Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.C.S = Participante 1 do grupo C do município S / P.2.C.S = participante 2 do grupo C do município S /
CAT.	REFERÊNCIA DE CODIFICAÇÃO	VARIÁVEIS (ítems questionados)	ESPERANTINA “E”	ARAGUATINS “A”	SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS “S”
1. FORMAÇÃO E CONDIÇÕES DE	Definição do nível de escolaridade e formação e vínculo empregatício;	Percepção do nível de escolaridade; Percepção do nível de formação; Percepção do tempo de no cargo; Percepção quanto ao tipo de vínculo;	P.1.C.E Possui nível superior ; é assistente social ; está no primeiro ano no cargo; é contratado(a) ; percebe de 2 a 3 salários ; e o sentimento para com o vínculo é de satisfeito(a) ;	P.1.C.A Possui nível superior ; é assistente social ; está no há mais de cinco anos no cargo; é concursado(a) ; percebe de acima de 4 salários ; e o sentimento para com o vínculo é de insatisfeito(a) ; P.2.C.A Possui nível superior ; é assistente social ; está no no	P.1.C.S Possui nível superior ; é assistente social ; está no segundo ano no cargo; é concursado(a) ; percebe de 2 a 3 salários ; e o sentimento para com o vínculo é de pouco satisfeito(a) ; P.2.C.S Possui nível superior ; é assistente social ; está no primeiro



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

		Percepção do sentimento quanto ao vínculo; Percepção quanto ao valor do salário;		primeiro ano no cargo; é concurado(a) ; percebe de 2 a 3 salários ; e o sentimento para com o vínculo é de satisfeito(a) ; P.3.C.A Possui nível superior ; é assistente social ; está no primeiro ano no cargo; é concurado(a) ; percebe de acima de 4 salários ; e o sentimento para com o vínculo é de insatisfeito(a) ;	ano no cargo; é contratado(a) ; percebe de 2 a 3 salários ; e o sentimento para com o vínculo é de satisfeito(a) ;
2. CONCEITO E OBJETIVO	Definição dos conceitos e objetivos a partir da legislação da assistência social;	Percepção do que é a política de assistência social; Percepção de qual é o objetivo da política de assistência social; Percepção dos avanços da assistência social;	P.1.C.E A assistência social é uma política avançada apenas no papel e que tem como objetivo transferir renda e informar sobre direitos ; sendo que não identifica avanços ;	P.1.C.A A assistência social é uma política de esclarecimento de direitos e que tem como objetivo combater a pobreza e transformar o ser humano ; P.2.C.A A assistência social são decisões coletivas voltadas para a satisfação das necessidades humanas e que tem como objetivo garantir direitos ; P.3.C.A A assistência social é uma política voltada para garantir o direito à saúde, à educação e assistência social e que tem como objetivo garantir direitos ;	P.1.C.S A assistência social é uma política de promoção e defesa de direitos e que tem como objetivo a qualidade de vida e o acesso aos direitos fundamentais humanos ; P.2.C.S A assistência social é uma política para garantir direitos e que tem como objetivo promover melhor qualidade de vida ;
3. EXPERIÊNCIA E CAPACITAÇÃO	Definição do nível de experiência e de capacitação na área;	Experiências na assistência social; Participação em capacitações/cursos na área da assistência social;	P.1.C.E Possui pouca experiência na área e participou de poucos cursos/capacitações ofertados pelo governo estadual;	P.1.C.A Possui experiência mediana na área e nunca participou cursos/capacitações ; P.2.C.A Nunca teve experiência na área e participou de poucos cursos/capacitações ofertados pelo	P.1.C.S Possui experiência mediana na área e participou de poucos cursos/capacitações ofertados pelo governo estadual; P.2.C.S Possui pouca experiência na área e participou de poucos



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

		Responsabilidades pela oferta do curso/capacitação;		governo estadual; P.3.C.A Possui experiência mediana na área e nunca participou cursos/capacitações ;	cursos/capacitações ofertados pelo governo estadual;
4. DESTINATÁRIOS	Definição e conceitos a partir da legislação da assistência social;	Percepção de quem são os usuários da política de assistência social;	P.1.C.E Os destinatários da assistência são as pessoas em situação de vulnerabilidade econômica ; e os segmentos vulneráveis (idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, mulheres, etc.);	P.1.C.A Os destinatários da assistência são as pessoas em pessoas leigas de informação e que precisam de ajuda ; P.2.C.A Os destinatários da assistência são os cidadãos de direitos mas que se enquadram no perfil de pobreza ; P.3.C.A Os destinatários da assistência são os todos os cidadãos ;	P.1.C.S Os destinatários da assistência são os todos os cidadãos ; P.2.C.S Os destinatários da assistência são os todos os cidadãos que necessitarem ;
5. GESTÃO, PLANEJAMENTO E TOMADA DE DECISÕES	Definição da forma de gestão a partir da legislação da assistência social;	Aspecto da gestão da assistência social	P.1.C.E A gestão centralizada , sendo que não tem conhecimento sobre o planejamento , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Prefeito(a) ; 2º lugar: o(a) Secretário(a) ; 3º lugar: o(a) o Chefe de Gabinete ; 4º lugar: os(as) técnicos(as) ; 5º lugar: não apontado ;	P.1.C.A A gestão é centralizada , sendo que há um planejamento e um percentual de recursos , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Prefeito(a) ; 2º lugar: o(a) Secretário(a) ; 3º lugar: o(a) o Chefe de Gabinete ; 4º lugar: os(as) Conselheiro(as) ; 5º lugar: não apontado ; P.2.C.A A gestão é centralizada , sendo que há um planejamento e um percentual de recursos , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Secretário(a) ; 2º lugar: Primeira Dama ; 3º lugar: não apontado ; 4º lugar: não apontado ; 5º lugar: não apontado ;	P.1.C.S A gestão é centralizada , sendo que há um planejamento anual , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Secretário(a) ; 2º lugar: Primeira Dama ; 3º lugar: o o(a) Prefeito(a) ; 4º lugar: não apontado ; 5º lugar: não apontado ; P.2.C.S A gestão é centralizada , sendo que há um planejamento anual , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Secretário(a) ; 2º lugar: Primeira Dama ; 3º lugar: o o(a) Prefeito(a) ; 4º lugar: não apontado ;
	Definição da forma de planejamento e destinação de recursos orçamentários, a partir da legislação da assistência social;	Como ocorre o planejamento da assistência social no município? Há um percentual destinado para a Assistência Social?			
	Definição de quem toma as decisões, a partir das orientações e	Hirarquia das decisões;			



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

	legislação da assistência social;			P.3.C.A A gestão é centralizada , sendo que há um planejamento e um percentual de recursos , todavia, na hierarquia de decisões, está: 1º lugar: o(a) Prefeito(a); 2º lugar: não apontado; 3º lugar: não apontado; 4º lugar: não apontado; 5º lugar: não apontado;	5º lugar: não apontado;
6. CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO	Definição do nível de atuação e participação dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS, a partir da legislação da assistência social;	Intensidade da atuação do Conselho nas deliberações orçamentárias;	P.1.C.E O Conselho é pouco ativo ;	P.1.C.A O Conselho é pouco ativo ; P.2.C.A O Conselho é médio ativo ; P.3.C.A O Conselho é não funciona ;	P.1.C.S O Conselho é médio ativo ; P.2.C.S O Conselho é médio ativo ;
7. RESPONSABILIDADE E AÇÕES	Definição das responsabilidades e ações para superação da miséria;	Percepção das responsabilidades para superação da miséria; Percepção das ações para superação da miséria; Percepção das ações mais realizadas;	P.1.C.E A responsabilidade é do poder público ; sendo que acredita que as ações de geração de renda podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; e as ações mais realizadas pela equipe técnica são de atendimento à comunidade, encaminhamentos, trabalho com grupos e informação sobre os direitos ; mas enfrentam dificuldades: ausência de equipamentos adequados;	P.1.C.A A responsabilidade é do poder público e da sociedade ; sendo que acredita que as ações de geração de renda podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; e as ações mais realizadas pela equipe técnica são de acompanhamento das famílias do cadastro único ; mas enfrentam dificuldades: ausência de acesso à informação da gestão ; ausência de transporte adequado ;	P.1.C.S A responsabilidade é do poder público e da sociedade ; sendo que acredita que as ações de maior fiscalização dos recursos podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; e as ações mais realizadas pela equipe técnica são acompanhamento das famílias do cadastro único ; mas enfrentam dificuldades: ausência de estrutura física adequada ; ausência de



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

		Percepção das maiores dificuldades enfrentadas pela equipe técnica;	ausência de acesso à informação ; ausência de transporte ; ausência de vínculo empregatício adequado ; ausência de capacitação ; ausência de incentivos ; centralização das decisões; ausência de recursos ; ausência de diálogo por parte de gestão com a equipe técnica; perseguição política ; ausência de investimento no(a) profissional ;	ausência de capacitação ; ausência de incentivos ; P.2.C.A A responsabilidade é do poder público ; sendo que acredita que as ações de geração de renda na zona rural podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; e as ações mais realizadas pela equipe técnica são atendimento às famílias ; realização de eventos comemorativos ; entre outras; mas enfrentam dificuldades: ausência de estrutura física adequada ; ausência de equipamentos ; ausência de acesso à informação da gestão ; ausência de transporte adequado ; ausência de capacitação ; ausência de incentivos ; e centralização das decisões ; P.3.C.A A responsabilidade é do poder público e da sociedade ; sendo que acredita que as ações de geração de renda e habitação podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; e as ações mais realizadas pela equipe técnica são de acompanhamento das famílias do cadastro único ; mas enfrentam dificuldades: ausência de acesso à informação da gestão ; e centralização das decisões ;	equipamentos ; ausência de transporte adequado ; ausência de de vínculo empregatício adequado ; ausência de capacitação ; ausência de incentivos ; baixa remuneração e centralização das decisões ; P.2.C.S A responsabilidade é do poder público e da sociedade ; sendo que acredita que as ações de maior fiscalização dos recursos podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; e as ações mais realizadas pela equipe técnica são acompanhamento das famílias do cadastro único ; mas enfrentam dificuldades: ausência de estrutura física adequada ; ausência de equipamentos ; ausência de transporte adequado ; ausência de de vínculo empregatício adequado ; ausência de capacitação ; ausência de incentivos ; baixa remuneração e centralização das decisões ;
--	--	---	---	--	---



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

8. DEMANDAS RECORRENTES	Definição das demandas recorrentes a partir dos serviços e benefícios da assistência social tipificados na legislação da assistência social;	Percepção das maiores demandas apresentadas pelos(as) usuários(as) que procuram os serviços e benefícios da assistência social;	P.1.C.E As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.); doações (passagens); e benefícios (BPC);	P.1.C.A As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.); doações (passagens); P.2.C.A As demandas recorrentes são para benefícios (BPC); P.3.C.A As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); doações (passagens); e benefícios (BPC);	P.1.C.S As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); doações (passagens); P.2.C.S As demandas recorrentes são para auxílios emergenciais (cestas básicas); benefícios (BPC); inclusão em cadastros ;
9. DESENVOLVIMENTO HUMANO	Definição do entendimento de da contribuição da assistência social para com o desenvolvimento humano;	Percepção do que é desenvolvimento humano; Percepção da contribuição da assistência social para o desenvolvimento humano; 0 = Discorda totalmente; 10 = Concorda totalmente; *Será considerado: itens de 2 a 4: discorda parcialmente; item 5 = concorda medianamente; itens 6 a 8 concorda parcialmente.	P.1.C.E O desenvolvimento humano é a capacitação para obtenção da renda própria , sendo que concorda parcialmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;	P.1.C.A Não respondeu; P.2.C.A O desenvolvimento humano é oportunidade de emprego e renda, educação e qualidade de vida , sendo que concorda medianamente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano; P.3.C.A O desenvolvimento humano é a capacidade própria de cada ser humano , sendo que concorda parcialmente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;	P.1.C.S O desenvolvimento humano é a quando o ser humano não precisa de assistência social , sendo que concorda medianamente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano; P.2.C.S O desenvolvimento humano é a garantia da educação e qualificação profissional e quando o ser humano tem capacidade de prover sua própria renda , sendo que concorda medianamente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;

Nessa categoria, oferta de serviços socioassistenciais, os dados e informações colhidas contribuíram para responder ao questionamento: Como estão sendo ofertados os serviços socioassistenciais naquela localidade e em que medida eles podem colaborar para o desenvolvimento humano? Nesse eixo participaram da pesquisa 6 (seis) Trabalhadores e Trabalhadoras Municipais de Assistência Social. As aplicações dos questionários aconteceram de forma presencial por meio de visita institucional, e, quando necessário, visita domiciliar.

No quesito formação, todos(as) profissionais abordados informaram possuir nível superior – até pelo público alvo focado que foi a equipe técnica de trabalhadores e trabalhadoras –, recebem de 2 (dois) a 3 (três) salários mínimos, e apenas 2 (dois) acima de 4 (quatro) salários. Já no tocante ao vínculo empregatício, 4 (quatro) são concursados e 2 (dois) trabalham por meio de contrato.

Ao olhar dos(as) trabalhadores e trabalhadoras municipais de assistência social a percepção do que é a assistência social foi associada à garantia e ao esclarecimento sobre os direitos; ao combate à pobreza; à promoção da qualidade de vida; à satisfação das necessidades humanas; à garantia do direitos ao acesso às demais políticas públicas, e ainda à transformação educacional do ser humano. Fizeram referências à assistência social como política de “ajuda” e, por outro lado, notou-se grande expectativa da assistência social como solução da superação de muitas situações, para além da perspectiva trazida pela legislação.

Em relação à experiência na área os(as) trabalhadores e trabalhadoras responderam que de uma maneira geral possuem pouca ou média experiência e participaram de poucos curso/capacitação, e, em alguns casos, nenhum. Esse cenário é preocupante, pois para uma maior qualidade de oferta dos serviços, é preciso, acima de tudo, a garantia da qualificação profissional continuada na área, além da disposição de mecanismos de aprimoramento intelectual constante, de acordo com a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS.

O olhar dos(as) técnicos sobre os destinatários da assistência social demonstrou visões diferenciadas. Alguns pontuaram que os destinatários são todas as pessoas que dela precisar para garantia dos seus direitos ou pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social; outros, associaram às pessoas “leigas” de informação, de “ajuda” e pobres.

No aspecto da gestão e controle social, a posição foi diferente dos primeiros EIXOS pesquisados (onde foram abordados os gestores e gestoras; Conselheiros e Conselheiras). O olhar dos trabalhadores e trabalhadoras evidenciou que a gestão é centralizada, e, ainda que com a existência de um planejamento e de um percentual de recursos, a equipe, em maior parte, não sabe informar ao certo como esse planejamento acontece, pois não participa.



No grau de hierarquia de decisões, o(a) prefeito(a) aparece no topo. Novamente se observa que há elementos que destoam dos primeiros EIXOS. Esses aspectos são de suma importância para as considerações acerca da gestão e controle social. Neste grupo de trabalhadores e trabalhadoras, fica mais uma vez evidente que a condução da assistência social local não acontece em conformidade à orientação legal da referida política pública democrática.

Ainda na visão dos trabalhadores e trabalhadoras, o Conselho Municipal de Assistência Social é considerado médio ou pouco ativo, ou mesmo, não funciona e não cumpre o seu papel. Nessa situação, infere-se a existência de baixa cultura da participação, de representatividade e cidadania.

Quanto à responsabilidade para o combate à miséria/pobreza, a maior parte das respostas remete tal responsabilidade ao poder público e também à sociedade; apontam ainda que as ações de geração de renda e de fiscalização dos recursos podem colaborar com o combate à miséria/pobreza; ressaltam que as ações mais realizadas pela equipe técnica com as famílias são de atendimento e de encaminhamentos; de trabalho com grupos; de informações sobre os direitos; da inserção das famílias no cadastro único para programas sociais; e a realização de eventos em datas comemorativas. Este último ponto apareceu intensamente nas conversas com a equipe, ainda que em respostas “não oficiais” aos questionários, ficou claro que a maioria das Unidades de Assistência Social nos municípios, dão ênfase aos eventos comemorativos.

As dificuldades enfrentadas pela equipe técnica são muitas: ausência de equipamentos adequados, acesso à informação da gestão, transporte, vínculo empregatício adequado, capacitação, incentivos, recursos, diálogo por parte de gestão com a equipe técnica, investimento no(a) profissional; e ainda dificuldades como a baixa remuneração, a perseguição política e a centralização das decisões. Essas são questões tidas como corriqueiras pela equipe técnica.

Esses aspectos despolitizam e desinstrumentalizam o fazer profissional, sobretudo, por não garantir uma relação entre gestores e servidores de modo a dispor das bases para melhores condições de trabalho no âmbito de uma política que é desenvolvida sob o discurso de viabilização de direitos, de cidadania e de autonomia. O que se vê, na prática, são ações e



posições de cunho alienador, que acaba por comprometer a execução de um trabalho de qualidade.

Quanto às demandas atendidas pelos profissionais o quadro também não é diferente. A recorrência é em relação aos auxílios emergenciais de cesta básica; questões de saúde (receitas médicas, consultas, exames, etc.); doações (passagens); busca por benefícios (BPC, PBF); e demais situações. Acaba-se por inferir de tal panorama que a assistência social é desenhada legalmente em nível elevado de serviços, no entanto, na prática, o que ecoa são as necessidades mínimas – e muitas vezes biológicas – dos seres humanos, como a garantia do direito à saúde, à moradia, à alimentação e às condições mínimas para subsistência humana.

Ademais, sobre a indagação acerca das suas percepções de desenvolvimento humano e da contribuição da assistência social para esse fim, a maior parte concorda medianamente que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano, e entendeu que este está relacionado à oportunidade de emprego, renda, qualificação profissional, educação e qualidade de vida. No entanto, foi também relacionado ao desenvolvimento das capacidades humanas. Isto foi inferido nas respostas que colocaram o ser humano como não capacitado, desinformado e/ou improdutivo para auferir sua própria renda.

5.3.4. EIXO: Acesso aos serviços socioassistenciais.

Quadro 12

Quadro de apresentação do EIXO: Acesso aos serviços socioassistenciais.

EIXO: ACESSO AOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS.					
ESPERANTINA			ARAGUATINS		SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS
Grupo: “D”			Grupo: “D”		Grupo: “D”
Município: Esperantina = “E”			Município: Araguatins = “A”		Município: São Sebastião do Tocantins = “S”
Participante: “P”			Participante: “P”		Participante: “P”
Sequencia do nº de participantes: “1”, “2”, “3”, “4”, “5”.			Sequencia do nº de participantes: “1”, “2”, “3”;		Sequencia do nº de participantes: “1”, “2”, “3”, “4”, “5”.
Número de questionários aplicados: Cinco.			Número de questionários aplicados: Três.		Número de questionários aplicados: Cinco.
Público alvo pesquisado: Famílias beneficiárias da política de assistência social.			Público alvo pesquisado: Famílias beneficiárias da política de assistência social.		Público alvo pesquisado: Famílias beneficiárias da política de assistência social.
Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.D.E = Participante 1 do grupo D do município E / P.2.D.E = Participante 2 do grupo D do município E / P.3.D.E = Participante 3 do grupo D do município E / P.4.D.E = Participante 4 do grupo D do município E / P.5.D.E = Participante 5 do grupo D do município E /			Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.D.A = Participante 1 do grupo D do município A / P.2.D.A = participante 2 do grupo D do município A / P.3.D.A = Participante 3 do grupo D do município A /		Nomenclatura categorizada dos participantes: P.1.D.S = Participante 1 do grupo D do município S / P.2.D.S = participante 2 do grupo D do município S / P.3.D.S = Participante 3 do grupo D do município S / P.4.D.S = participante 4 do grupo D do município S / P.5.D.S = participante 5 do grupo D do município S /
CAT.	REFERÊNCIA DE CODIFICAÇÃO	VARIÁVEIS (ítems questionados)	ESPERANTINA “E”	ARAGUATINS “A”	SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS “S”
1. COM POSIÇÃO	Definição da composição familiar e situação socioeconômica das famílias;	Percepção do número de moradores da residência;	40% = 5 moradores; 20% = 8 moradores; 20% = 6 moradores; 20% = 3 moradores;	67% = 3 moradores; 33% = 5 moradores;	40% = 4 moradores; 20% = 9 moradores; 20% = 8 moradores; 20% = 5 moradores;
		Percepção da	60% = 3 a 5 filhos;	67% = 1 a 2 filhos;	60% = 3 a 5 filhos;



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

		quantidade de filhos;	40% = 1 a 2 filhos;	33% = 3 a 5 filhos;	40% = 6 ou mais filhos;
		Percepção de pessoas idosas na família;	40% = Sim; 60% = Não;	100% = Não;	100% = Não;
		Percepção de pessoas com deficiência na família;	20% = Sim; 80% = Não;	100% = Não;	80% = Não; 29% = Sim;
		Percepção da situação de trabalho infantil;	20% = Sim; 80% = Não;	67% = Sim; 33% = Não;	40% = Sim; 60% = Não;
		Percepção da situação renda familiar;	80% = ½ salário; 20% = 1 salário;	100% = ½ salário;	75% = 1 salário; 25% = ½ salário;
		Percepção da avaliação sobre a renda familiar;	60% = Péssima; 40% = Regular;	67% = Regular; 33% = Boa;	80% = Regular; 20% = Péssima;
		Percepção da quantidade de bens;	80% = Casa; 20% = Lote;	100% = Casa;	60% = Casa; 20% = Terra; 20% = Não possui;
		Percepção do tipo de edificação da moradia;	40% = Taipa; 40% = Tijolo; 20% = Lona;	67% = Tijolo; 33% = Taipa;	40% = Tijolo; 40% = Taipa; 20% = Tábua;
		Percepção das condições de moradia;	60% = Péssima; 40% = Regular;	67% = Regular; 33% = Boa;	60% = Ruim; 40% = Regular;
2. CONDIÇÕES DE USUÁRIO E BENEFICIÁRIO DA	Definição da condição de beneficiários(as) a partir da legislação da assistência social;	Percepção do tempo de recebimento do benefício;	40% = 1 a 2; 40% = 3 a 5; 20% = 6 ou mais anos;	100% = 6 ou mais anos;	60% = 6 ou mais anos; 40% = 3 a 5;
		Percepção de quem administra o benefício;	100% = Mulheres;	67% = Mulheres; 33% = Homem;	100% = Mulheres;
		Percepção de como é utilizado o benefício;	27% = Alimentação; 26% = Água, luz e gás; 26% = Mat.escolar; 21% = Remédio;	40% = Alimentação; 20% = Água, luz e gás; 20% = Mat.escolar; 20% = Remédio;	25% = Alimentação; 25% = Água, luz e gás; 25% = Mat.escolar; 25% = Remédio;
		Percepção das mudanças advindas	P.2.D.E “A situação econômica continua do mesmo jeito: ruim. Mas	P.1.D.A “A alimentação mudou sim” (Sic)	P.1.D.S “Sim, a educação melhorou” (Sic)



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

	<p>pelo fato de receber o benefício;</p>	<p><i>olhe, a qualidade de vida melhorou porque as crianças sentem até mais vontade de ir pra escola e também porque podemos comprar frutas e carne uma vez por mês. Então melhorou, né?” (Sic)</i></p> <p>P.4.D.E “Os meninos agora realizam as três refeições do dia e também melhoraram o aprendizado na escola e também a saúde deles.” (Sic)</p>	<p>P.2.D.A “A situação melhorou. Meus filhos puderam estudar e eu também.” (Sic)</p> <p>P.3.D.A “A situação melhorou pois eu compro mais comida” (Sic)</p>	<p>P.2.D.S “Sim, meus filhos comem melhor” (Sic)</p> <p>P.3.D.S “Sim, meus filhos não passam fome” (Sic)</p> <p>P.4.D.S “Sim e muito” (Sic)</p> <p>P.5.D.S “Sim, pois antes não tinha essa ajuda” (Sic)</p>
	<p>Percepção do desenvolvimento da família após o recebimento do benefício;</p>	<p>P.1.D.E Não identifica maior desenvolvimento da família após o benefício, pois o município oferece poucas oportunidades e nenhuma estrutura para as famílias, sendo que só o benefício da assistência social não dá;</p>	<p>P.1.D.A Identifica que a família pode se desenvolver sim;</p> <p>P.2.D.A Ajudou nos estudos;</p> <p>P.3.D.A Identifica que os estudos melhoraram;</p>	<p>P.1.D.S Identifica que a família pode se desenvolver mais depois do benefício pois os filhos se sentem melhores para trabalhar;</p> <p>P.2.D.S Identifica que a família pode se desenvolver mais depois do benefício;</p> <p>P.3.D.S Identifica que a família pode se desenvolver mais depois do benefício conseguindo economizar as despesas e comprar uma casa;</p> <p>P.4.D.S Identifica que a família pode se desenvolver mais porque pode dar uma vida melhor aos filhos;</p> <p>P.5.D.S Identifica que a família pode se desenvolver mais pois está mantendo os filhos na escola;</p>
	<p>Percepção da participação da família em projetos de geração de renda;</p>	<p>80% = Não participa; 20% = Participa;</p>	<p>67% = Não participa; 33% = Participa;</p>	<p>60% = Não participa; 40% = Participa;</p>



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

		Percepção da participação da família em cursos/capacitação;	80% = Não participa; 20% = Participa;	67% = Não participa; 33% = Participa;	100% = Não Participa;
		Percepção da participação da família nas reuniões do Programa Bolsa Família;	60% = Participa; 40% = Não participa;	100% = Participa;	100% = Participa;
		Percepção do acesso da família às Unidades de Saúde;	80% = Não é acessível; 20% = É acessível;	67% = Não é acessível; 33% = É acessível;	80% = Não é acessível; 20% = É acessível;
		Percepção do acesso da família às Unidades de Ensino;	80% = Não é acessível; 20% = É acessível;	67% = Não é acessível; 33% = É acessível;	80% = Não é acessível; 20% = É acessível;
3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA	Definição do nível de participação social e política das famílias;	Percepção da participação em grupos religiosos, culturais, esportivos, etc;	60% = Participa; 40% = Não participa;	67% = Não participa; 33% = Participa;	80% = Não participa; 20% = Participa;
		Percepção da participação da família em grupo, organização, associações de moradores ou outros;	60% = Não participa; 40% = Participa;	100% = Não participa;	80% = Não participa; 20% = Participa;
		Percepção da participação da família em espaço de decisão e articulação de políticas públicas como os Conselhos e Conferências;	80% = Não participa; 20% = Participa;	67% = Não participa; 33% = Participa;	60% = Não participa; 40% = Participa;
		Percepção da participação da família	100% = Participam só com o voto;	100% = Participam só com o voto;	100% = Participam só com o voto;



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

		na política;			
		Percepção da confiabilidade da família no Governo;	Considerando 0 = Nenhuma Confiança e 10 = Confiança total: 40% = Nível 7; 20% = Nível 8; 20% = Nível 6; 20% = Nível 1;	Considerando 0 = Nenhuma Confiança e 10 = Confiança total: 67% = Nível 7; 33% = Nível 6;	Considerando 0 = Nenhuma Confiança e 10 = Confiança total: 80% = Nível 6; 20% = Nível 8;
		Percepção da confiabilidade da família no Conselho Municipal de Assistência Social;	Considerando 0 = Nenhuma Confiança e 10 = Confiança total: 60% = Nível 1; 20% = Nível 3; 20% = Nível 2;	Considerando 0 = Nenhuma Confiança e 10 = Confiança total: 67% = Nível 6; 33% = Nível 8;	Considerando 0 = Nenhuma Confiança e 10 = Confiança total: 40% = Nível 6; 40% = Nível 8; 20% = Nível 10;
4. DESENVOLVIMENTO HUMANO	Definição da condição da família acerca do desenvolvimento humano;	Percepção das dificuldades recorrentes perpassadas pela família;	31% = Moradia; 25% = Emprego e Renda; 25% = Acesso à saúde; 13% = Alimentação; 6% = Transporte;	100% = Emprego e Renda;	71% = Emprego e Renda; 29% = Moradia;
		Percepção de quem é a responsabilidade pela superação da miséria/pobreza;	80% = Do poder público e da sociedade; 20% = Do poder público;	67% = Do poder público e da sociedade; 33% = Da presidenta;	80% = Do poder público; 20% = Do poder público e da sociedade;
		Percepção das capacidades da família em se desenvolver;	P.1.D.E A família é capaz de se desenvolver , se tiver mais oportunidade, vez e voz ; P.2.D.E A família não é capaz de se desenvolver , pois os representantes não se importam com as necessidades das famílias; P.3.D.E A família não é capaz de se desenvolver , pois os representantes	P.1.D.A A família pode se desenvolver com garantia de direitos ; P.2.D.A A família não pode se desenvolver sem estudo e emprego ; P.3.D.A A família pode se desenvolver com programas sociais ;	P.1.D.S A família pode se desenvolver com com mais emprego ; P.2.D.S A família é capaz de se desenvolver ; P.3.D.S A família é capaz de se desenvolver ; P.4.D.S A família é capaz de se desenvolver ;



Universidade Federal do Tocantins – UFT
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

			<p>públicos não se importam com a melhoria de vida e de oportunidades para as famílias se desenvolverem; P.3.D.E Estou desacreditada se a família tem capacidades; P.4.D.E Acredito que a família pode se desenvolver se também cumprir com os deveres, principalmente na luta pela qualidade de vida; P.5.D.E Somente se o poder público olhar para a pobreza e inserir as famílias em programas sociais;</p>		<p>P.5.D.S A família pode se desenvolver com com mais emprego;</p>
	Percepção do entendimento do que pode contribuir para superar a miséria/pobreza;	<p>P.1.D.E Maior participação social na política para reivindicar direitos; P.2.D.E Não observa saída; P.3.D.E Não vê saída; P.4.D.E Maior inclusão das famílias em cursos de geração de renda e maior iniciativa da população em lutar por autonomia; P.5.D.E A melhor escolha dos representantes políticos e maior participação social</p>	<p>P.1.D.A Oportunidade e emprego; P.2.D.A Mais emprego e estudo; P.3.D.A Não sabe informar;</p>	<p>P.1.D.S Mais emprego e estudo; P.2.D.S Mais distribuição de oportunidades; P.3.D.S Não sabe informar; P.4.D.S Não sabe informar; P.5.D.S Mais emprego;</p>	
	Percepção da relação entre assistência social e as possibilidades de desenvolvimento humano;	<p>P.1.D.E Sim, a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano, pois a partir da inserção das famílias pobres em programas sociais traz melhorias na qualidade de vida; P.2.D.E Sim, se houver respeito aos direitos das famílias carentes e maior distribuição dos recursos;</p>	<p>P.1.D.A Sim, a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano; P.2.D.A Não tem certeza se a assistência contibui para o desenvolvimento humano; P.3.D.A Não tem certeza se a assistência contibui para o desenvolvimento humano;</p>	<p>P.1.D.S Sim, a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano; P.2.D.S Sim, a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano; P.3.D.S Sim, a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p>	



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

			<p>P.3.D.E Sim, desde que os governantes saibam qual a finalidade da assistência social e esta seja aplicada como deve ser;</p> <p>P.4.D.E Sim, pois a assistencia social é o suporte às famílias carentes e é uma política que incentiva as pessoas a conquistarem direitos;</p> <p>P.5.D.E O ser humano só tem capacidade para um bom desenvolvimento se a política de assistência social for aplicada corretamente, pois ela é o maior fator do crescimento das pessoas;</p>		<p>P.4.D.S Sim, a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p> <p>P.5.D.S Sim, a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano;</p>
--	--	--	--	--	---

Na categoria de acesso aos serviços socioassistenciais, os dados e informações colhidas contribuíram para responder ao questionamento: Como estão sendo acessados os serviços socioassistenciais pelas famílias residentes nos territórios vulneráveis e em que medida esse acesso pode colaborar para o desenvolvimento humano? Ao todo, participaram da pesquisa 12 (doze) representantes membros das famílias beneficiárias da assistência social, contemplando moradores residentes da zona de maior vulnerabilidade social do município. As abordagens foram feitas de forma presencial, por meio de visita domiciliar.

A composição familiar apresenta-se, em grande parte, com famílias contendo entre 3 a 5 membros, mas registraram-se famílias com até 9 componentes e possuindo acima de 6 filhos(as). Chamou atenção o fato de que um percentual relevante de famílias respondeu que possuem entre seus integrantes crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Isso se evidencia – ainda que não se justifique – quando se observa que a maioria das famílias possui renda mínima, ou seja, de até um salário mínimo. Valor tal que em muitos casos já está acrescido dos valores do percebidos pelo Programa Bolsa família.

As famílias avaliaram que a renda familiar é, em linhas gerais, regular ou mesmo péssima. Isto pode ser compreendido visto que em outros quesitos abordados – e que serão descritos mais à frente – as referidas famílias consideraram que possuem os mínimos necessários para adquirirem alimentos, material escolar para os filhos, dentre outras necessidades mínimas, sendo que isto, para elas, já é de grande valor.

Em atenção aos bens, observou-se um percentual elevado de famílias que possuem casas e/ou mesmo lote. No entanto, poucas casas são construídas de tijolos; muitas são de taipa, tábua ou mesmo de lona. Esta é uma realidade que ainda vigora não somente na zona rural, mas também urbana quando se trata de territórios de maior vulnerabilidade. As famílias consideraram que suas condições de moradia são péssimas, ruins e/ou regulares. Isso à luz de Kowarick (2009), significa: viver em risco e em situação de privações sociais. Algumas famílias demonstraram-se indignadas com o descaso público a questões básicas, como a ausência do acesso à água potável – a exemplo de um dos casos verificado na zona rural.

Quando a condição de usuário(a) e beneficiário(a) da assistência social, os dados revelaram que em dois dos municípios a maior parte das famílias pesquisadas são beneficiárias do Programa Bolsa Família há 6 ou mais anos, e ainda no terceiro município, a maioria é beneficiária de 1 a 5 anos. É um tempo relevante na condição de beneficiário.

Outro ponto interessante ratificado nesta pesquisa é o fato de que as mulheres lideraram a administração e gerenciamento do benefício. Apenas uma das famílias pontuou que é o homem a pessoa de referência para recebimento e gerenciamento do benefício na residência.



Essa informação já tinha sido revelada em outras pesquisas, talvez pelo fato de que a transferência mensal da renda feita pelo governo federal requer que, preferencialmente, o cartão magnético para saque do benefício, seja emitido em nome da mulher. Mas, o que se questiona aqui vai para além de quem saca ou não o dinheiro. Problematizam-se questões focalizadas na figura feminina que tanto podem ser avaliadas como de “empoderamento feminino”, quanto reduzidas a uma “co-responsabilidade” e à uma “cultura do cuidado” constituído pelas mulheres para com o lar.

O primeiro ponto, “empoderamento feminino”, a exemplo da manchete do jornal inglês "The Guardian", que, em 2013, noticiou destaque ao impacto do Bolsa Família na vida das mulheres brasileiras “Bolsa Família dar Poder às Mulheres Brasileiras”, retratando fato ocorrido na favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, a respeito de moradora entrevistada que graças ao benefício do Programa Bolsa Família, teria conseguido abandonar o marido violento, de quem dependia financeiramente.

Já o segundo viés “co-responsabilidade” e “cultura do cuidado” pode ser observado a partir do entendimento de que sendo a mulher a “responsável” sobre a premissa da “cultura do cuidado”, ou mesmo da sua “capacidade” de manter e cumprir com esses cuidados, responsabilizando-se, inclusive, pelas condicionalidades impostas pelo benefício. Isso, ressaltando que no descumprimento das “condicionalidades”, o benefício pode ser bloqueado, suspenso ou até cancelado, dando margens à “má gestão” e “responsabilização” da mulher que não cumpriu o seu papel.

Em relação à utilização/aplicação do benefício, a maioria respondeu que utiliza em alimentação, pagamento de energia, de água, compra de gás, de materiais escolares e também de remédios. Dessa forma, pensar que as famílias beneficiárias estão, algumas ao longo de 6 anos, inseridas no programa de transferência de renda, percebeu-se mudanças advindas da condição de beneficiárias, mas segundo elas, as principais são da ordem do consumo:

“A situação econômica continua do mesmo jeito: ruim. Mas olhe, a qualidade de vida melhorou porque as crianças sentem até mais vontade de ir pra escola e também porque podemos comprar frutas e carne uma vez por mês. Então melhorou, né?” (Sic, P.2.D.E);

“Os meninos agora realizam as três refeições do dia e também melhoraram o aprendizado na escola e também a saúde deles.” (Sic, P.4.D.E);

“A situação melhorou, pois eu compro mais comida” (Sic, P.3.D.A);

“(…) Meus filhos comem melhor” (Sic, P.2.D.S);

“(…) Meus filhos não passam fome” (Sic, P.3.D.S);



No tocante à percepção do desenvolvimento da família após o benefício, a maioria não identificou um desenvolvimento relevante. Consideraram que aliadas à concessão do benefício existem poucas oportunidades e que uma das únicas condições relevantes é o incentivo à educação das crianças e o acesso maior ao alimento. Ressaltaram que não têm tantas dificuldades de acessar as unidades escolares e de saúde, mas os serviços são precários.

Já em relação à participação da família em projetos de geração de renda, a maior parte – 60% a 80% – nunca participou. Quando se trata de cursos e capacitação esse percentual sobe para 60% à 100%. Já a participação das famílias nas reuniões do programa bolsa família, o número inverte para positivo, ou seja, de 60% à 100% participam. Em atenção à participação em grupos religiosos, 60% a 80% disseram participar. Por outro lado, quanto à participação em grupos civis organizados, associações e organizações locais de moradores, espaços de decisões políticas e de participação social, 60% a 100% não participam.

Na linha da participação na política partidária local, 100% da participação política dá-se apenas como o voto. Em relação à confiabilidade dessa população no governo local, numa escala de 0 a 10, sendo, 0 = nenhuma confiança e 10 = confiança total, de 40% a 80% atribuíram uma média de 6 a 7 ao nível de confiabilidade. Quando se tratou da confiabilidade no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, a média reduziu-se, sendo que em dois municípios, de 40% a 60% foi média 6, e no terceiro, 60%, foi média 1, apenas.

Quanto às perspectivas de desenvolvimento humano, relacionou-se com oportunidades de emprego, renda (em um dos municípios pesquisados esses dois pontos atingiram 100% do entendimento), moradia digna, acesso à saúde, ao transporte e à alimentação adequada. Já a percepção da capacidade da família em se desenvolver, a maior parte entende que é possível, mas não têm essa esperança, pois não lhes são dadas as oportunidades por meio de ações de superação da miséria, participação social, autonomia, oportunidades de emprego e renda, acesso às informações, aos direitos e à melhor escolha dos(as) representantes públicos(as).

Em alusão à contribuição da assistência social e desenvolvimento humano das famílias, a maior parte entendeu que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano, principalmente com inserção das famílias em programas sociais. Mas se não forem garantidos os direitos, e se os(as) governantes não souberem ou mesmo não aplicarem a assistência social com a sua real finalidade, essa contribuição não se torna exequível.



5.4. Avaliação geral

A partir da análise de como está configurada a assistência social nos municípios pesquisados, considerando ainda os fundamentos teóricos abordados, ficou claro que a assistência social perpetua alguns dos seus embriões assistencialistas e paternalistas. Muito embora atualmente a referida política contemple a um conjunto de legislações, diretrizes e princípios, detectou-se a não observância da materialização dos planos, programas, serviços e benefícios, conforme a legislação. Isso dificulta a consolidação de uma maior participação social e fortalecimento da cidadania, visto que as diretrizes e princípios sinalizam um viés participativo e descentralizado na perspectiva do direito.

Ocorre que na prática essa configuração passa por muitos entraves e disputas políticas que não coadunam com as necessárias transformações da cultura clientelista e assistencialista que marcam a história da assistência social. Como foi observado por Mota (2010); Behring e Boschetti (2008), o SUAS propõe consolidar um cenário de efetiva participação social, aliado à LOAS, mas os entraves persistem para a sua concretização. Existem algumas “armadilhas” na concepção do SUAS onde percebe-se forte influência de integração social às famílias pobres beneficiárias baseada numa perspectiva protecionista que superdimensiona as funções da assistência social.

Diante desse contexto em torno da problemática pesquisada: Qual a contribuição da política pública de assistência social para o desenvolvimento humano, sob as considerações da vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial, muitos foram os destaques avaliados, a partir dos eixos pesquisados.

O **EIXO: Gestão e institucionalização da política de assistência social**, ficou o entendimento do descaso e/ou da pouca importância da gestão com as diretrizes e preceitos do texto da PNAS (2004), sendo que, segundo esta, cabe aos gestores e gestoras, a responsabilidade de organizar a proteção social de acordo com o nível habilitado daquele município, de modo a não somente desenvolver ações pontuais e fragmentadas de “ajuda” ou “doações”; mas sim ações de prevenção das situações de risco, desenvolver potencialidades e aquisições, além de proteção diante das situações de violação. E ainda, responsabilizando-se pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários e que contribuam com o desenvolvimento da autonomia das pessoas.



Figura 14
Faixa da Prefeitura Municipal de Esperantina – TO



Fonte: Registro próprio da autora.

No âmbito da gestão do SUAS, a face humana do governante que trata a política pública como forma de “ajuda”, precisa ser superada, afinal, “[...] do ponto de vista dos direitos, cabe à assistência social prover a rede de atenções para que a dignidade humana seja assegurada e respeitada” (SPOSATI, 2009). Enfatiza-se ainda que “Ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças” (SPOSATI, 2009, p.17).

Em atenção ao **EIXO: Oferta de serviços socioassistenciais**, ficou clara a dificuldade da equipe técnica em realizar um trabalho à luz do SUAS, longe de interferências políticas, das práticas centralizadoras e com total garantia de equipamentos e instrumentos de trabalho. Há, portanto uma variedade de questões preocupantes na relação entre gestores e gestoras e a equipe técnica responsável pela execução dos serviços. A referida equipe precisa ter acesso a um maior número de informações para participação efetiva no planejamento e nos espaços de articulação, de modo a garantir um trabalho técnico de qualidade em conformidade com as especificidades e demandas locais.



Diante das inconsistências que dificultam o trabalho da equipe técnica, tanto sobre a execução da política pública de assistência social, quanto relacionada ao planejamento com qualidade das ações da referida política, o saldo é um quadro de pessoal pouco qualificado e alto grau de insatisfação profissional, o que carece, sobretudo, de maior abertura de espaços de diálogos com a gestão pública para construir alternativas de respostas e de superação a essas dificuldades, inclusive, no tocante à necessidade de capacitação de modo a possibilitar a não reprodução do caráter pontual e paliativo observado em muitos dos serviços ofertados.

Figura 15

Centro de Referência da Assistência Social – CRAS no município de Esperantina – TO



Fonte: Registro próprio da autora.

No que diz respeito às considerações sobre o **EIXO: Cultura da participação e controle social**, há de se considerar como destaque o fato de que o poder público precisa garantir o apoio e a estrutura necessária para o pleno funcionamento dos CMAS, de modo que estes consigam cumprir sua função de zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social, exercendo um controle social eficaz, de modo que a sociedade organizada consiga intervir, interagir e participar das deliberações da esfera governamental, definindo prioridades de interesse da comunidade e garantindo a transparência da aplicação responsável dos recursos e uma fiscalização adequada.



Como se viu, para Gohn (2011), no Brasil tem-se construído um novo tecido social onde desponta uma nova cultura de participação, no entanto, o processo acontece paralelo “[...] às antigas formas de representação política integradoras, assistenciais e/ou clientelistas, que, infelizmente, ainda são hegemônicas” (GOHN, 2011, p.96). São velhos e novos signos à luz de um contexto histórico de luta pela legitimação da participação.

Não foi identificado, portanto, práticas de gestão e de controle social transparentes, com fiscalização adequada dos recursos e participação no planejamento democrático, isso possibilita a inferência da existência de baixa cultura de participação social e política, além de um teor acentuado de práticas clientelistas e partenalistas baseados, ainda, na relação de trocas e de favores, tendo como contrapartida, o voto. Este sim, declarado como a única forma de participação política, em meio a um cenário de privações.

Enfatiza-se que é de suma importância uma efetiva participação social visto que o modelo de gestão introduzido pelo SUAS deve assegurar e delimitar serviços prestados nas localidades não apenas para assegurar as proteções sociais, mas também o exercício do controle social e da participação popular. Todavia, como se viu, os dados colhidos foram concisos quando apontaram, dentre 100% das famílias participantes, nos três municípios, que a participação das famílias na política se dá apenas por meio do voto.

Esse é um aspecto preocupante. Como afirmou Carvalho (2002), é possível haver direitos civis sem direitos políticos, e, sendo que estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade, o seu exercício acaba sendo limitado. Isto acontece tendo em vista que uma enorme parcela da população consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado, mas em geral, “[...] quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando” (CARVALHO, 2002, p. 9).

Os dados mostram que pouco se fez referências aos demais espaços políticos de participação social. O voto torna-se praticamente a única forma de exercício da cidadania das pessoas pobres e carentes. Isso confirma os aspectos clientelistas salientados por Carvalho (1998) ao enfatizar que o conceito de clientelismo, de um modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos, o que é visto “[...] na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1998. p.134).



Figura 16

Manifestação de participação política em residência do município de São Sebastião do Tocantins – TO



Fonte: Registro próprio da autora.

A reflexão sobre a herança cultural patrimonialista observada nas discussões feitas até aqui implica numa perspectiva de cidadania limitada e numa cultura política que não corrobora para a construção de espaços e instituições democráticas, tampouco de uma política pública capaz de oferecer respostas efetivas às questões da garantia da participação social e política, uma vez que a influência conservadora acabava por retardar e/ou mesmo boicotar as conquistas e direitos sociais.

No que diz respeito ao **EIXO: Acesso aos serviços socioassistenciais**, ao revelar condições socioeconômicas altamente comprometidas, com níveis consideráveis de privações sociais, os poucos avanços identificados foram da ordem de um consumo mínimo e pontual, como é o caso de um maior acesso a alimentos, oriundo do poder de compra do benefício do programa bolsa família, sendo que não ficou configurado um desenvolvimento completo da família por meio da transferência de renda, principalmente pelos agravantes da falta de acesso às demais políticas públicas, como habitação, saúde, educação, ou seja, de qualidade de vida.



Em atenção ao desenvolvimento humano, é imprescindível enfatizar que, diante do enfoque dado às famílias, para elas, o referido desenvolvimento está relacionado com a qualidade de vida, e, logo, ligado à oportunidade de emprego, de renda, de educação, de moradia digna, de acesso à saúde, ao transporte e a uma alimentação adequada. Verifica-se aí que ainda falta muito para a obtenção desse real desenvolvimento, uma vez que essas famílias compreendem que isso só é possível se forem dadas oportunidades efetivas a elas, juntamente com o respeito e garantia dos seus direitos.

Nesse contraponto entre assistência social e desenvolvimento humano, alguns dos principais programas da assistência social, como é o caso do PBF, carecem de maior reflexão. Merece destaque a questão das condicionalidades impostas pela assistência social, e que estão, de certa forma, ligadas ao desenvolvimento humano, como é o caso dos condicionantes de saúde e de educação, e ainda, no que diz respeito às demais políticas públicas básicas para a vida digna, como habitação, segurança alimentar, entre outras.

Figura 17
Crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF



Fonte: Registro próprio da autora.



Por meio das condicionalidades de programas como o bolsa família, a ideia central é que as pessoas em maiores situações de pobreza acessem direitos básicos como saúde e educação, condicionado a renda mínima de transferência. Isto implica certo controle à frequência escolar e ao cartão de vacinação das crianças, gestantes, nutrízes, entre outros. No entanto, tomando como base as informações colhidas nos territórios considerados de grande vulnerabilidade, ou seja, com elevado índice de pobreza, desigualdades e privações sociais da ordem do acesso a serviços públicos de qualidade, ficou evidente que a maior parte das famílias e indivíduos que possuem acesso aos serviços de saúde e de educação faz esse acesso em condições precárias, e em algumas circunstâncias, é completamente inviável.

Isto acaba por indiciar configurações negligenciais por parte do poder público que não contribuem para o desenvolvimento humano das famílias e indivíduos. Impor condicionalidades num território em que a oferta de serviços acontece de forma precária, ainda que as famílias as cumpram, isso acaba por “maquiar” uma situação existente, mas que deveria contemplar outros tipos de serviços e garantia de direitos.

Figura 18
Residências das famílias na zona rural do município de Esperantina – TO



Fonte: Registro próprio da autora.



Outro aspecto de relevância é a necessidade de se considerar a constituição dos territórios vulneráveis a partir da caracterização dos elementos inerentes à dinâmica das territorialidades e territorialização da assistência social. Ao abordar a vulnerabilidade territorial como fator de suma importância, considerando os sujeitos de direitos, suas condições de vida e os limites perpassados no âmbito da pobreza e da desigualdade social e territorial, se reconhece que a vulnerabilidade territorial converge com aspectos da esfera econômica, social e cível. Assim, o horizonte de luta deve ser a superação das privações sociais, a partir dos espaços vividos, de modo a construir reais perspectivas de desenvolvimento humano.

Figura 19

Residências das famílias em bairros vulneráveis no município de Araguatins – TO



Fonte: Registro próprio da autora.

Muitas questões relacionadas à saúde e à educação acabam sendo demandadas diretamente nos espaços públicos que são destinados à assistência social, como os CRAS, os quais deveriam ofertar serviços socioassistenciais específicos da área. Essas solicitações de serviços doutras políticas nesses acaba por evidenciar que não há uma base consolidada e uma rede eficaz de atendimento das diversas políticas, de modo que a assistência social acaba sendo uma política “política guarda-chuva” diante da inoperância da gestão pública onde se perpetua ações e serviços ineficientes e ineficazes no patamar das políticas sociais básicas, de direito do cidadão e de dever do Estado.



A presença da assistência social nos territórios que concentram maiores carências e vulnerabilidades por vezes prioriza as experiências e as necessidades cotidianas, além de constituírem diagnósticos e conhecimentos das deficiências locais. No entanto, é preciso ter um aparato de serviços mais consistentes na rede de local de modo a executar as ações, serviços, benefícios, programas e projetos da área, e ainda, realizar os encaminhamentos às demais políticas públicas uma vez que, esse procedimento – o encaminhamento – é essencial garantia dos direitos sociais. O que se observou foi a ausência de uma intersectorialidade e de serviços básicos em todas as esferas.

A articulação das políticas sociais em cada território deve contemplar ainda a referência e a contra-referência descrita nos princípios e diretrizes do SUAS, tendo o devido acompanhamento técnico de modo a viabilizar o acesso aos demais serviços, programas, projetos e benefícios públicos. O cenário precário acentua-se quando se verifica a inexistência de uma rede de serviços públicos em meio a um território vulnerável, de extrema pobreza, com baixo conhecimento sobre os direitos, com baixa participação social, e com recursos escassos.

Como foi visto em Kowarick (2009), existe um descompasso entre as ditas fronteiras territoriais que envolvem o espaço urbano e rural, sob as condições de trabalho precário, altos custos de moradia, entre outros aspectos que dão ao processo territorial um sentido de “viver em risco” em “vidas em contraste”. A condição de vida da população apresentou signos de ausência de garantias sociais. Concluiu-se, portanto, que tratar da vulnerabilidade territorial requer o pressuposto de se tomar como elemento central os sujeitos e suas relações, as expressões da questão social, as condições de vida, as privações sociais, as desigualdades sociais e territoriais, as circunstâncias vivenciadas, e, sobretudo, as necessidades humanas.

Aos pobres – não cidadãos – que estão às margens dos bens e serviços públicos, resta um horizonte de uma cidadania limitada por restrições políticas, sociais e ideológicas. Não ficam dúvidas, portanto, de que a colocação dos direitos na ótica dos sujeitos, implica tomar a idéia de que esses direitos são muito mais do que as respostas pontuais às supostas necessidades e carências físicas e biológicas.



Figura 20
Situações de privações mínimas para vida digna na zona rural do município de Esperantina – TO



Fonte: Registro próprio da autora.



Figura 21
Situações de privações para vida digna no município de São Sebastião do Tocantins – TO



Fonte: Registro próprio da autora.

No que diz respeito à participação das famílias nas ações do programa bolsa família, os dados aparecem relevantes em dois dos três municípios pesquisados onde as famílias afirmaram, em 100%, que participam de todas as reuniões do programa bolsa família. No entanto, essa participação se dá sob o receio de perder o benefício mediante a não participação nas reuniões. Ou seja, não se observa aí um meio de desenvolvimento emancipatório da família, mas sim, aspectos alienantes associados à transferência de renda.

Para autoras como Telles (1999) e Yazbek (2004), apesar da nova configuração da assistência social, o que se ecoa é a condição do(a) usuário(a) dessa política ser trajado como quem está às margens da sociedade, e, além de ser destituído das condições materiais e de trabalho, é considerando um fardo, um dependente passivo reprodutor da sua condição de pobreza.



Figura 22

Centro de Cadastro Único para programas sociais no município de Esperantina – TO



Fonte: Registro próprio da autora.

Para uma cultura política na concepção de sujeitos protagonistas de direitos, torna-se salutar entender os dilemas e as contribuições da assistência social considerando a ótica da participação social e da cidadania, afinal, sob este aspecto, a mudança da cultura política conservadora para um viés democrático está atribuída à possibilidade de cidadania e de participação política. Ainda que o SUAS, por meio do seu marco regulatório, estabeleça os caminhos para uma nova forma de gestão, participação social, oferta e acesso aos serviços, deve-se empenhar esforços de modo a permitir o exercício da cidadania, da democracia, da participação social e política e da autonomia como condicionantes para o desenvolvimento humano. Todavia, na prática isto não foi observado. Os dados colhidos por esta pesquisa denunciaram outra movimentação e “organização” da política local.



Figura 23
Escola Rural em distrito do município de Esperantina – TO



Fonte: Registro próprio da autora.

Assim, a análise adentra à esfera das políticas sociais, inclusive do acesso à política de educação, esta que poderia ser uma política para desenvolver as capacidades (ainda que de acordo com os ditames de Amartya Sen), mas o que se observou foi o fato que a referida política – acessada como condicionante da assistência social – é vista pelas famílias apenas como uma regra estabelecida e condicionada, onde a finalidade é manutenção de um benefício social de transferência de renda, pois as pessoas acabam não tendo acesso a uma educação com serviços de qualidade. O que poderia ser um mecanismo de qualificação acaba se tornando um mero paliativo social e um mecanismo de promoção política.

Ter apenas os mínimos sociais vitais como a base para a sobrevivência das famílias e indivíduos dificulta priorizar quaisquer tipos de garantia de direitos e de dignidade em face dessas extremas necessidades. Ficou claro que a transferência de renda às famílias e indivíduos parte do pressuposto do mínimo – sob o discurso das capacidades – e, como se viu, esse mínimo torna-se mais ínfimo quando o cenário apresentado está longe de garantir uma qualidade de vida, ou mesmo de disposição das oportunidades de emprego, de renda, de educação, de moradia digna, de acesso à saúde, ao transporte, ou mesmo uma alimentação adequada.



Figura 24

Criança voltando do banho de rio devido a inexistência de água encanada na zona rural do município de Esperantina – TO



Fonte: Registro próprio da autora.

Reconhecer que as pessoas mais desfavorecidas suportam múltiplas privações é de fundamental importância. Afinal, as questões do desenvolvimento das capacidades tornam-se questionáveis diante do imenso fardo de privações. Isto implica salientar que para além da vulnerabilidade vivida pelas pessoas em situações de múltiplas privações, elas estão mais expostas aos efeitos da desigualdade, fruto do descaso do Estado e/ou de políticas públicas deficientes. Isso sim se constitui como grave violação de direito ao desenvolvimento humano e às garantias do provimento às necessidades básicas humanas.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática proposta para esta pesquisa “Assistência Social e Desenvolvimento Humano: Sob as considerações da vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial” foi norteada pela problemática central: Qual a contribuição institucional da política pública de assistência social para o desenvolvimento humano, considerando-se contextos de vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial? As discussões perpassaram pelo entendimento sobre a questão social, a participação social, a cultura política, a luta por direitos e a institucionalização de práticas e de garantias desses direitos, sobretudo sociais, nos territórios vulneráveis, sob o enfoque das necessidades humanas e do desenvolvimento humano.

Os elementos teóricos elucidaram pontos primordiais sobre a institucionalização da assistência social em meio às questões sociais no Brasil, às perspectivas de cidadania e de participação social; a territorialização e as condições de vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial; além da elucidação da relação entre as necessidades humanas e o desenvolvimento humano; dedicando uma análise mais densa e crítica sobre o discurso das “capacidades” humanas, privações sociais e perspectivas de desenvolvimento humano considerando as desigualdades regionais.

Verificou-se uma conjuntura social e política que a cada tempo exhibe transformações e motivações em diversos campos, interferindo diretamente no modo de vida e nas condições socioeconômicas e políticas em que se encontram as famílias e indivíduos. Observou-se que os embriões assistencialistas arraigados no histórico da política de assistência social ainda a coloca sob a égide de uma cultura política que institucionaliza práticas que não garantem a autonomia e a cidadania ao indivíduo beneficiário. Ainda que a CF/88 assegure a proteção social não contributiva aos cidadãos e cidadãs que dela necessitem, na prática, a responsabilização das famílias pela condição de pobreza em que se encontram ainda é visível.

Os esboços clientelistas estão presentes nas políticas sociais e ainda causam impacto no modo em que vem sendo gestados os fios da política social, sobretudo de assistência social. A reflexão que se fez foi colocada diante dos avanços e retrocessos das garantias sociais sendo verificadas práticas interventivas do Estado dotadas, até nos dias atuais, de



resquícios clientelistas e patrimonialistas, contrariando, portanto, as perspectivas de cidadania, de protagonismos e de participação social e política.

Ao se lançar mão de um aparato metodológico que permitiu elucidar aspectos teóricos centrais, canalizou-se esforços para correlacionar esses aspectos a partir dos elementos empíricos da pesquisa de campo, organizados em EIXOS: gestão e institucionalização da política pública de assistência social; cultura da participação e controle social; oferta de serviços socioassistenciais; e acesso aos serviços socioassistenciais por parte das famílias beneficiárias. A delimitação da pesquisa nos três municípios do Bico do Papagaio: Araguatins, Esperantina e São Sebastião do Tocantins, foi considerada positiva, visto que além da região ser marcada por desigualdades sociais e regionais históricas, a intervenção possibilitou uma ampla reflexão em face da realidade encontrada.

De uma maneira geral, verificou-se que para os que se encontram em situação de risco, vulnerabilidade social, violação de direitos ou mesmo alijados à esfera do trabalho, a recorrência é à política pública de assistência social. Ainda que constituída sob um viés econômico a referida política vê-se obrigada a dar respostas diante da questão social acirrada, onde a família vem sendo conclamada à responsabilização por sua condição de pobreza, de incapacidade de proferir renda, ou mesmo da não inserção em postos de trabalhos.

O cenário identificado foi o de centralização das decisões e da gestão, de dificuldade da oferta de serviços por parte da equipe técnica, da dificuldade da efetividade do controle social e de participação social, e de baixa qualidade dos serviços acessados pelas famílias. Estas constatações abrem brechas para aprimoramento de muitas pesquisas nessas áreas, uma vez que, segundo os preceitos legais da assistência social, a gestão e a oferta de serviços, devem pautar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e a eficiência que regem a administração pública direta e indireta; além de pautar a participação e o controle social alicerçados na compreensão de partilha do poder e, necessariamente, pela democratização das decisões, estas que devem ser tomadas numa esfera mais próxima ao cidadão e cidadã, com fiscalização e influência da sociedade nas ações governamentais.

É primordial registrar as dificuldades desta pesquisa em examinar a relação empírica entre assistência social e o desenvolvimento humano. São poucos os materiais bibliográficos sobre desenvolvimento humano e assistência social, em particular. Assim, observa-se que os elementos que indicam e que dão visibilidade para esta relação careceram e carecem de um



maior aprofundamento. Evidencia-se a necessidade de acumular reflexões e conhecimentos capazes de possibilitar a construção de indicadores consistentes que possam contribuir para impulsionar a assistência social como referência e elemento primordial de desenvolvimento humano, principalmente em territórios vulneráveis, de ampla desigualdade social e regional.

Os nexos existentes entre as ações públicas e os espaços vividos por grupos diversos no âmbito da vulnerabilidade socioeconômica, cível, territorial, na perspectiva de um desenvolvimento humano, são pontos necessários para a promoção de uma política democrática, territorializada e universalista, capaz de impulsionar a cidadania e o protagonismo dos atores locais. Os entraves enfrentados pela assistência social para afirmar-se como política pública de cidadania e de emancipação são diversos, e porque não dizer, contraditórios, afinal, há de se levar em conta que “territorializar não significa, "automaticamente", universalizar, democratizar, contribuir para o enfrentamento das desigualdades e, por fim, assegurar direitos” (PEREIRA, 2010). Existem, desafios estruturais para consolidar uma metodologia que, de fato considere a dimensão territorial como uma das categoriais propositivas para formulação, análise, controle social, participação, monitoramento e acompanhamento específico da política pública de assistência social.

Considerou-se como positiva a ênfase feita sobre a questão das teorias que fundamentam os dítames de desenvolvimento humano e sua correlação com os mínimos sociais e as necessidades básicas humanas, pois, mesmo que isso tenha demandado uma análise mais crítica acerca dos discursos que envolvem o desenvolvimento das capacidades humanas; observou-se como pressuposto que a assistência social precisa preconizar objetivos amplos de enfrentamento da pobreza sobre o enfoque da participação e da emancipação social, e não sob o enfoque de ações paliativas, focalizadas e de responsabilização das famílias em situação de privações sociais, cívicas, econômicas e políticas.

Ademais, já em notas finais dessas considerações, ressalta-se que a partir da pesquisa teórica até aqui realizada e dos resultados da análise dos dados empíricos colhidos, possibilitou-se realçar as principais configurações da política de assistência social sob a perspectiva de desenvolvimento humano. Mas, mais do que responder a essa questão, é preciso considerar que os elementos teóricos pesquisados foram fortemente evidenciados nos dados empíricos apreendidos. Isso permite considerar como coerente algumas relevações importantes que envolvem as diretrizes econômicas, os interesses sociais e a cultura política.



A pesquisa revelou, portanto, que a política pública de assistência social pode, sim, contribuir com o desenvolvimento humano, mas apenas parcialmente. A referida política apresentou-se claramente como um mecanismo de controle da pobreza, que opera em consonância com as ações de ajustes de cunho neoliberais, o que se leva à inferência de que os interesses econômicos não estão em consonância com os interesses sociais, ou seja, ainda que a assistência social, em sua atuação mínima, possa contribuir com o desenvolvimento humano, o principal objetivo da referida política, não é este.

Assim sendo, não está fora desse aparato a percepção de que a assistência social vem sendo influenciada pelos interesses econômicos. Como ficou explícito na análise crítica da teoria de Sen (2000), o desenvolvimento de capacidades é colocado como necessário e como condição para o desenvolvimento humano, desconsiderando-se as condições estruturais que geram a situação de pobreza. Observou-se, portanto, que as políticas sociais vêm sofrendo fortes influências das políticas econômicas, ainda que sob a égide de um discurso socialmente constituído. É um cenário histórico onde as políticas de ajustes econômicos dão o tom para as ações focalizadas, de caráter compensatório, fragmentado e de responsabilização do indivíduo. É um panorama que requer pensar o indivíduo não somente a partir da capacidade que pode oferecer, mas acima de tudo, a partir das suas necessidades e potencialidades, considerando, sobremaneira, as localidades, as especificidades e as circunstâncias vividas.



7. REFERÊNCIAS

ANDRADE, I. **Território e assistência social: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço**. Tese de Doutorado.

BAUER, Martin W; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com textos, imagem e som: um manual prático**. Tradução Pedrinho A. Guareschi. 8ª edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010.

BERGER, Peter; BERGER, Brigitte. **O que é uma instituição?** In: Leituras de introdução à sociologia. Editora: livros técnicos e científicos: 1998.

BRASIL, Territórios da Cidadania. Disponível em http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/bicodopapagaioto/one-community?page_num=0 Acessado em 13 de fevereiro de 2013.

_____. **Avaliação da Efetividade do Programa Desenvolvimento Sustentável de Território Rural do Bico do Papagaio – TO**. Disponível em <http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra022.pdf> Acessado em 13 de fevereiro de 2013.

_____. **Constituição Federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm acessado em 10 de agosto de 2012.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**, disponível em: <http://www.congemas.org.br/loas.pdf> acessado em 10 de agosto de 2012.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. MDS/SNAS: 2005.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE. **Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social**. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php> acessado em 25 de agosto de 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Técnica: O Perfil da Extrema Pobreza no Brasil**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc acessado em 25 de agosto de 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Para 87% dos beneficiários do Bolsa Família, gasto com alimentação é prioridade**. Disponível em:



<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/migracao/noticias/para-87-dos-beneficiarios-do-bolsa-familia-gasto-com-alimentacao-e-prioridade> acessado em 18 de fevereiro de 2014.

_____; **Atlas do Desenvolvimento Humano No Brasil**. Disponível em:
<http://atlasbrasil.org.br/2013/consulta/> acessado em 27 de fevereiro de 2014..

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Almeida Brasil, 2009.

BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

CASTEL, Robert. **A Desigualdade e a Questão Social**. 2ª edição. EDUC, 2004.

_____. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil – O longo caminho**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2002.

COELHO (2007), Maria Ivonete Soares. **Assistência social e desenvolvimento: limites e possibilidades no município de Mossoró/RN**. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

CHAUÍ, Maria Helena. **O que é ideologia?** São Paulo: Brasiliense, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais nos anos 1990**. In: BAUMANN, Renato (org). Brasil: uma década em transição. (et al.). Rio de Janeiro: Campus, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronado Brasileiro**. 3ª Ed, revista. Globo: 2001.

FEE. **A Política Social Brasileira 1930-64: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. 2ª impressão. Porto Alegre: 1993.

FONTENELE, Carvalho Iolanda. **O Controle da Pobreza na Ordem do Capital: a centralidade da assistência social no Brasil do ajuste neoliberal**. São Luis: 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. In: **Revista de Administração de Empresas**, n. 3 v. 35. São Paulo: 1995, p. 20-29. Disponível em http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392_pesquisa_qualitativa_godoy2.pdf acessado em 10 de novembro de 2012.



GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e cultura política**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Conselhos gestores e participação política**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e o Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

KOGA, Dirce. **Cidades entre os territórios de vida e territórios vividos**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo; Cortez, nº 72, dezembro de 2001.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: editora 34, 2009.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A Construção do Saber: manual de metodologia em ciências humanas**. Tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settineri Porto Alegre: Artmed, Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MAURIEL, Ana Paula. **Fundamentos do combate á pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva de desenvolvimento humano**. In: SERAINE, Ana Beatriz; SANTOS, Batista; Miyamoto, Shiguenoli (Org). Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas. (et al.). Ijuí: Ed. Unijuí; Terezina: Ed. Universitária da UFPI, 2008.

MICHAELIS. **Dicionário Online**. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/> acessado em 2 de junho de 2013.

MOTA, Ana Elizabete (org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade/ 2ªed.rev.ampl.** – São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 5º Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 4º Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MENICUCCI, T. M. G. **Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais**. PENSAR BH - POLÍTICAS SOCIAIS. Belo Horizonte, v. 3, mai./jul. 2002.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Heloisa Maria Jose. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Heloisa Maria Jose. **Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social**. Revista Ser



Social nº 12. Disponível em:

http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/275/112 acessado em 30 de novembro de 2012.

PASTORINI, A. **Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, v. 53, p. 80-101, mar.1997.

_____. **A Categoria “Questão Social” em debate**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, T. D. **Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802010000200006&script=sci_arttext acessado em 26 de agosto de 2012.

POTYARA, Pereira. **Política Social: Temas & Questões**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012

PNDU/ONU. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011**. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf acessado em 12 de agosto de 2012.

_____. **Resumo do Relatório de Desenvolvimento Humano**. A verdadeira riqueza das nações. Vias para o desenvolvimento humano. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh/> acessado em 13 de agosto de 2012.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2012.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão popular, 2007.

_____. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.



SILVA, Maria Ozanira; Yazbek, Maria Carmelita; Di Giovanni, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva**. (in) BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. MDS/UNESCO: 2009.

_____. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Serviço Social e Sociedade. Ano XXII, n 68. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: _____. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001.

_____. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2006.

_____. **Questão Social: afinal do que se trata?** São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, 1996, p. 85-95.

UOL. **Bolsa Família dá poder às mulheres brasileiras, diz "The Guardian"**. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/12/18/bolsa-familia-da-poder-as-mulheres-brasileiras-diz-jornal-ingles.htm> acessado em 18 de fevereiro de 2014.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; WANDERLEY, Mariangela Belfiore; CASTEL, Robert; **Desigualdade e a Questão Social**. 2ª Ed. São Paulo: EDUC, 2004.

_____. **A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho**. In: CASTEL, Robert (Org). **A Desigualdade e a Questão Social**. 2ª Ed. São Paulo: EDUC, 2008.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Sistema de informação em gestão social**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100011 acessado em 26 de agosto de 2012.



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

8. APÊNDICES

8.1. Questionários aplicados aos gestores e gestoras

QUESTIONÁRIO SEMIABERTO Gestores e Gestoras Municipais da Política de Assistência Social	
Nome:	
Endereço:	
Telefone:	
E-mail:	
Município:	
Órgão em que trabalha:	
Cargo que ocupa:	
Renda: () Até 1 salário () 2 a 3 salários () Acima de 4 salários	
Existe uma Secretaria de Assistência Social com nomenclatura adequada? () Sim () Não *Nomenclatura constando Assistência Social	
1) Convite para ocupar o cargo: 1. () Diretamente do prefeito/a; 2. () De um aliado político do prefeito/a; 3. () É cônjuge do prefeito/a; 4. () É parente do prefeito/a; 5. () Critério técnico; 6. () Outro:	2) Quanto tempo ocupa o cargo: 1. () É o primeiro ano; 2. () Dois ou mais anos; 3. () Três a quatro anos; 4. () Mais de cinco anos; 5. () Outros:
3) Idade: 1. () 18 a 29 anos; 2. () 30 a 39 anos; 3. () 40 a 49 anos; 4. () 50 a 59 anos; 5. () acima de 60 anos.	4) Sexo: 1. () F; 2. () M.
5) Estado civil : 1. () Solteiro(a); 2. () Casado(a); 3. () Divorciado(a); 4. () União estável; 5. () Viúvo.	6) Tempo em que reside no município: 1. () É recém chegado; 2. () 2 a 4 anos ; 3. () 5 ou mais anos; 4. () Sempre residiu naquele município; 5. () Outros:
7) Nível de escolaridade: 1. () Ensino fundamental completo; 2. () Ensino médio completo; 3. () Superior; 4. () Pós Graduação.	8) Formação: 1. () Assistente social; 2. () Psicólogo/a; 3. () Pedagogo/a; 4. () Administrador/a; 5. () Outros:
9) Curso/capacitação: 1. () Participa regularmente de cursos/capacitação; 2. () Participou de poucos cursos/capacitação; 3. () Nunca participou cursos/capacitação.	10) Oferta do curso/capacitação: 1. () Governo Federal; 2. () Governo Estadual; 3. () Governo Municipal; 4. () Conselhos; 5. () Outros:
11) Experiência na assistência social: 1. () Nunca teve experiência na área; 2. () Tem pouca experiência na área; 3. () Possui experiência mediana na área*; 4. () Possui muita experiência na área*; 5. () Outros: *Em caso de ter assinalado as questões 3 ou 4, relate as suas experiências em ações, programas, projetos, etc.: _____	12) A partir da sua percepção, defina O QUE é a política de assistência social: _____ _____ _____ _____
13) A partir da sua percepção, qual o OBJETIVO da política de assistência social: _____ _____ _____	14) A partir da sua percepção, quem são os USUÁRIOS da política de assistência social: _____ _____ _____
15) Aspecto da GESTÃO da assistência social: 1. () Gestão democrática e participativa; 2. () Gestão hierárquica e descentralizada; 3. () Gestão centralizada; 4. () Outros:	16) Enumere o quadro conforma a hierarquia das DECISÕES acerca da assistência social: 1. () Prefeito/a; 2. () Primeira dama; 3. () Chefe de gabinete; 4. () Secretário/a;



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

	5. () Conselheiros/as; 6. () Outros (técnicos, etc.)											
17) O CONSELHO de assistência social do município: 1. () É muito ativo; 2. () É médio ativo; 3. () É pouco ativo; 4. () Não funciona; 5. () Não existe.	18) Como ocorre o PLANEJAMENTO da assistência social no município? Há um percentual destinado para a Assistência Social? _____ _____ _____											
19) RECURSOS financeiros: 1. () Conselho delibera e participa, mas quem decide é o prefeito/a; 2. () O recurso é discutido e deliberado no Conselho; 3. () O Conselho não participa; 4. () Outros:	20) Responsabilidades para superação da miséria: 1. () O combate à miséria é de responsabilidade do poder público; 2. () O combate à miséria é de responsabilidade da sociedade em geral; 3. () O combate à miséria é de responsabilidade individual de cada um; 4. () O combate à miséria é do poder público e da sociedade.											
21) Quais as maiores DEMANDAS apresentadas pelos usuários que procuram os serviços e benefícios da assistência social? 												
22) Como a gestão municipal tem colaborado para superar a miséria/pobreza no município? Explique: 												
23) A partir de sua visão, defina o que é desenvolvimento humano: 												
Você concorda que a assistência social pode contribuir com o desenvolvimento humano?												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente



8.2. Questionários aplicados para os(as) conselheiros(as)

QUESTIONÁRIO SEMIABERTO Conselheiros/as Municipais da Política de Assistência Social	
Nome:	
Endereço:	
Telefone:	
E-mail:	
Município:	
Órgão em que trabalha:	
Cargo que ocupa:	
Renda:	
1) Convite para participar do Conselho: 1. () Diretamente do prefeito/a; 2. () De político aliado político do prefeito/a; 3. () De pessoas da comunidade; 4. () De parentes que trabalham com do prefeito/a; 5. () Indicação da instituição que atua; 6. () Eleição das entidades.	2) Quanto tempo atua como Conselheiro/a: 1. () É o primeiro ano; 2. () Dois ou mais anos; 3. () Três a quatro anos; 4. () Mais de cinco anos; 5. () Outros:
3) Idade: 1. () 18 a 29 anos; 2. () 30 a 39 anos; 3. () 40 a 49 anos; 4. () 50 a 59 anos; 5. () acima de 60 anos.	4) Sexo: 1. () F; 2. () M.
5) Estado civil : 1. () Solteiro(a); 2. () Casado(a); 3. () Divorciado(a); 4. () União estável; 5. () Viúvo.	6) Tempo em que reside no município: 1. () É recém chegado; 2. () 2 a 4 anos ; 3. () 5 ou mais anos; 4. () Sempre residiu naquele município; 5. () Outros:
7) Nível de escolaridade: 1. () Ensino fundamental completo; 2. () Ensino médio completo; 3. () Superior; 4. () Pós Graduação.	8) Formação: 1. () Assistente social; 2. () Psicólogo/a; 3. () Pedagogo/a; 4. () Administrador/a; 5. () Outros:
9) Curso/capacitação: 1. () Participa regulamente de cursos/capacitação; 2. () Participou de poucos cursos/capacitação; 3. () Nunca participou cursos/capacitação.	10) Oferta do curso/capacitação: 1. () Governo Federal; 2. () Governo Estadual; 3. () Governo Municipal; 4. () Conselhos; 5. () Outros:
11) Experiência na assistência social: 6. () Nunca teve experiência na área; 7. () Tem pouca experiência na área; 8. () Possui experiência mediana na área*; 9. () Possui muita experiência na área*; 10. () Outros: *Em caso de ter assinalado as questões 3 ou 4, relate as suas experiências em ações, programas, projetos, etc.: _____	12) A partir da sua percepção, defina O QUE é a política de assistência social: _____ _____ _____ _____
13) A partir da sua percepção, qual o OBJETIVO da política de assistência social: _____ _____ _____	14) A partir da sua percepção, quem são os USUÁRIOS da política de assistência social: _____ _____ _____
15) Aspecto da GESTÃO da assistência social: 1. () Gestão democrática e participativa; 2. () Gestão hierárquica e descentralizada; 3. () Gestão centralizada; 4. () Outros:	16) Enumere o quadro conforma a hierarquia das DECISÕES acerca da assistência social: 1. () Prefeito/a; 2. () Primeira dama; 3. () Chefe de gabinete; 4. () Secretário/a; 5. () Conselheiros/as; 6. () Outros (técnicos, etc.)
17) O CONSELHO de assistência social do município: 1. () É muito ativo; 2. () É médio ativo; 3. () É pouco ativo;	18) Como ocorre o PLANEJAMENTO da assistência social no município? Há um percentual destinado para a Assistência Social? _____ _____



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

4. <input type="checkbox"/> Não funciona; 5. <input type="checkbox"/> Não existe.	_____											
19) RECURSOS financeiros: 5. <input type="checkbox"/> Conselho delibera e participa, mas quem decide é o prefeito/a; 6. <input type="checkbox"/> O recurso é discutido e deliberado no Conselho; 7. <input type="checkbox"/> O Conselho não participa; 8. <input type="checkbox"/> Outros:	20) Responsabilidades para superação da miséria: 1. <input type="checkbox"/> O combate à miséria é de responsabilidade do poder público; 2. <input type="checkbox"/> O combate à miséria é de responsabilidade da sociedade em geral; 3. <input type="checkbox"/> O combate à miséria é de responsabilidade individual de cada um; 4. <input type="checkbox"/> O combate à miséria é do poder público e da sociedade.											
21) Quais as maiores DIFICULDADES enfrentadas pelos(as) Conselheiros(as)? <input type="checkbox"/> Falta de conhecimento da Política; <input type="checkbox"/> Falta de conhecimento das pautas discutidas; <input type="checkbox"/> Falta de conhecimento das pautas discutidas; <input type="checkbox"/> Ausência de reuniões sistemáticas; <input type="checkbox"/> Baixa representação; <input type="checkbox"/> Ausência de funcionamento adequado; <input type="checkbox"/> Pautas imediatas; <input type="checkbox"/> Ausência de equipamentos e estrutura física. <input type="checkbox"/> Interferência do(a) prefeito(a) <input type="checkbox"/> Outros:												
22) Quais as maiores DEMANDAS apresentadas pelos usuários que procuram os serviços e benefícios da assistência social?												
23) Como o Conselho acredita que tem colaborado para superar a miséria/pobreza no município? Explique:												
24) A partir de sua visão, defina o que é desenvolvimento humano:												
Você concorda que a assistência social pode contribuir com o desenvolvimento humano?												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

8.3. Questionários aplicados para os trabalhadores e trabalhadoras

QUESTIONÁRIO SEMIABERTO Trabalhadores e Trabalhadoras Municipais da Política de Assistência Social	
Nome:	
Endereço:	
Telefone:	
E-mail:	
Município:	
Órgão em que trabalha:	
Cargo que ocupa:	
Renda: () Até 1 salário () 2 a 3 salários () Acima de 4 salários	
1) Convite para ocupar o cargo: 1. () Diretamente do prefeito/a; 2. () De um aliado político do prefeito/a; 3. () É cônjuge do prefeito/a; 4. () É parente do prefeito/a; 5. () Critério técnico; 6. () Outro:	2) Quanto tempo ocupa o cargo: 1. () É o primeiro ano; 2. () Dois ou mais anos; 3. () Três a quatro anos; 4. () Mais de cinco anos; 5. () Outros:
3) Vínculo: 1. () Concursado 2. () Contratado 3. () Nomeado; 4. () Terceirizado; 5. () Outros:	4) Sentimento para com o vínculo: () Muito realizado; () Satisfeito; () Pouco satisfeito; () Insatisfeito; () Outros:
5) Idade: 1. () 18 a 29 anos; 2. () 30 a 39 anos; 3. () 40 a 49 anos; 4. () 50 a 59 anos; 5. () acima de 60 anos.	6) Sexo: 1. () F; 2. () M.
7) Estado civil : 1. () Solteiro(a); 2. () Casado(a); 3. () Divorciado(a); 4. () União estável; 5. () Viúvo.	8) Tempo em que reside no município: 1. () É recém chegado; 2. () 2 a 4 anos ; 3. () 5 ou mais anos; 4. () Sempre residiu naquele município; 5. () Outros:
9) Nível de escolaridade: 1. () Ensino fundamental completo; 2. () Ensino médio completo; 3. () Superior; 4. () Pós Graduação.	10) Formação: 1. () Assistente social; 2. () Psicólogo/a; 3. () Pedagogo/a; 4. () Administrador/a; 5. () Outros:
11) Curso/capacitação: 1. () Participa regulamente de cursos/capacitação; 2. () Participou de poucos cursos/capacitação; 3. () Nunca participou cursos/capacitação.	12) Oferta do curso/capacitação: 1. () Governo Federal; 2. () Governo Estadual; 3. () Governo Municipal; 4. () Conselhos; 5. () Outros:
12) Experiência na assistência social: 11. () Nunca teve experiência na área; 12. () Tem pouca experiência na área; 13. () Possui experiência mediana na área*; 14. () Possui muita experiência na área*; 15. () Outros: *Em caso de ter assinalado as questões 3 ou 4, relate as suas experiências em ações, programas, projetos, etc.: _____	13) A partir da sua percepção, defina O QUE é a política de assistência social: _____ _____ _____ _____
15) A partir da sua percepção, qual o OBJETIVO da política de assistência social: _____ _____	16) A partir da sua percepção, quem são os USUÁRIOS da política de assistência social: _____ _____
17) Aspecto da GESTÃO da assistência social: 1. () Gestão democrática e participativa; 2. () Gestão hierárquica e descentralizada; 3. () Gestão centralizada; 4. () Outros:	18) Enumere o quadro conforma a hierarquia das DECISÕES acerca da assistência social: 1. () Prefeito/a; 4. () Secretário/a; 2. () Primeira dama; 5. () Chefe de gabinete; 3. () Conselheiros/as; 6. () Outros: _____
19) O CONSELHO de assistência social do município: 1. () É muito ativo;	20) Como ocorre o PLANEJAMENTO da assistência social no município? Há um percentual destinado para a Assistência Social?



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

2. () É médio ativo; 3. () É pouco ativo; 4. () Não funciona; 5. () Não existe.	_____ _____ _____
21) AÇÕES mais realizadas: 1. () Atendimento direto à comunidade*; 2. () Planejamento; 3. () Assessoramento; 4. () Outros: _____	22) Responsabilidades para superação da miséria: 1. () O combate à miséria é de responsabilidade do poder público; 2. () O combate à miséria é de responsabilidade da sociedade em geral; 3. () O combate à miséria é de responsabilidade individual de cada um; 4. () O combate à miséria é do poder público e da sociedade.
23) Quais os maiores ENTRAVES: 1. () Ausência de estrutura física adequada; 2. () Ausência de equipamentos adequados; 3. () Ausência do acesso à informações da gestão; 4. () Ausência de transporte adequado; 5. () Ausência de vínculo empregatício adequado;	6. () Ausência de capacitação; 7. () Ausência de incentivos; 8. () Baixa remuneração; 9. () Centralização das decisões; 10. () Outros:
24) Quais as os principais SERVIÇOS ofertados?	
25) Quais as maiores DEMANDAS apresentadas pelos usuários que procuram os serviços e benefícios da assistência social?	
26) O que você considera como um grande AVANÇO no município no âmbito da política de assistência social?	
27) O que ou quais ações você acredita que pode colaborar para superar a miséria/pobreza? Explique:	
28) A partir de sua visão defina o que é desenvolvimento humano:	
Você concorda que a assistência social pode contribuir com o desenvolvimento humano?	
	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>
	Concordo Totalmente



8.4. Questionários aplicados às famílias beneficiárias

QUESTIONÁRIO SEMIABERTO Famílias beneficiárias	
I. IDENTIFICAÇÃO	
Nome:	
Endereço:	
Telefone:	
E-mail:	
Município:	
Benefício:	
II. SITUAÇÃO SOCIOECONOMICA	
1. Moradores da residência: 1.() 2.() 3.() 4.() 5.() 6.() 7.() 8.() 9.() 10.() ou+	
2. Quantidade de filhos: () 1 a 2; () 3 a 5; () 6 ou mais.	
3. Existe alguma pessoa idosa na residência? () Sim; () Não. Se Sim, quantas:	
4. Existe alguma pessoa com deficiência na residência? () Sim; () Não Se Sim, quantas:	
5. Existe alguma criança ou adolescente em situação de trabalho infantil? () Sim; () Não Se Sim, quantas:	
6. Quem trabalha fora na família? () Homem; () Mulher; () Filho(a); () Tio(a); () Sobrinhos; () Outros	
7. Qual a renda da família? () Até 1 salário () 2 a 3 salários () Acima de 4 salários	
8. Como você avalia a renda da sua família? () Ótima; () Boa; () Regular; () Péssima	
9. Quais os bens/patrimônio da família? () veículo; () motocicleta; () lote; () casa; () terra; () outros.	
10. Condições de moradia e saneamento básico:	
a) Residência é: () Própria; () Alugada; () Cedida; () Financiada; () Programa habitacional.	
b) Quantidades de cômodos: () 1 a 2; () 3 a 5; () 6 ou mais.	
c) Tipo de construção: () tijolos; () taipa; () tábuas; () lona; () outro.	
d) Como você define as condições de moradia da família? () ótimo, () bom, () regular, () ruim, () péssimo	
e) Acesso à água potável e saneamento básico? () ótimo, () bom, () regular, () ruim, () péssimo	
f) Condições de estrutura e pavimentação da residência? () ótimo, () bom, () regular, () ruim, () péssimo	
g) Possui: () Esgoto; () Fossa; () Instalação sanitária; () Energia elétrica; () Água encanada	
III. ASSISTÊNCIA SOCIAL	
11. Programa Social: () Sim; () Não. Se Sim, qual?	
12. Quanto tempo a família é beneficiária?	
13. Quem administra o benefício? () Homem; () Mulher; () Filho(a); () Tio(a); () Sobrinhos; () Outros	
14. Em que o benefício é utilizado? () Alimentação; () Água, luz e gás; () Remédios; () Escola; () Outros:	
16. O que mudou depois que a família passou a receber o benefício? A situação econômica melhorou? Houve uma qualidade de vida melhor? Explique:	
17.	
16. Depois do benefício a família considera que pode se desenvolver mais? De que forma?	
17. A família participou de algum programa/ação de geração de renda? () Sim; () Não. Se Sim, qual?	
18. Você já participa/participou de algum curso ou capacitação? () Sim; () Não. Se Sim, qual?	
19. A família participa das reuniões do programa bolsa família? () Sim; () Não. Se Sim, com que frequência?	
20. Como você avalia as condições para ir até os postos de saúde?	
21. Como avalia as condições para as crianças e adolescentes irem até a escola?	
IV. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA	



Universidade Federal do Tocantins – UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

- a) **Participa de grupos religiosos, culturais, esportivos, etc.?** () Sim; () Não. Se Sim, qual?
b) **Participou/participa de algum grupo/organização/associações de moradores ou outros?** () Sim; () Não.
c) **Participou/participa de algum espaço de decisão e articulação de políticas públicas como os Conselhos e Conferências?** () Sim; () Não. Se Sim, qual?
d) **Participa de atividades culturais?** () Sim; () Não. Se Sim, qual?
e) **Família participa da política?** () Sim; () Não. De que forma? () Voto; () Cabo eleitoral; () Outros
f) **Costuma votar e acompanhar politicamente a mesma família nas eleições?** () Sim; () Não.
g) **Indique as estruturas existentes para as atividades culturais no município:**
() Cinema; () parque; () teatro; () salão de festas; () Outros

- h) **Considerando 0 = muito pouco e 10 = excelente, qual a sua confiabilidade do Governo Municipal?**

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>										

- i) **Considerando 0 = muito pouco e 10 = excelente, qual a sua confiabilidade no Conselho Municipal de Assistência Social?**

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>										

V. **DESENVOLVIMENTO HUMANO**

- a) **Quais as maiores DIFICULDADES de sua família apresentadas neste momento?**
b) **Na sua opinião, de quem é a responsabilidade para superação da miséria?**
c) **Você acredita que sua família tem reais oportunidades de se desenvolver?** () Sim; () Não. Se não, porque?
d) **O que você acredita que pode colaborar para superar a miséria/pobreza? Explique:**
e) **Você acredita ou não que a assistência social pode contribuir para o desenvolvimento humano?**