

GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?



GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?

Volume 1 Desafios e Tendências



Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2004

Título: Gestão social: o que há de novo?

V.1: Desafios e tendências

V.2: Elementos para a ação

Fundação João Pinheiro
Presidente: Amílcar Viana Martins

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho
Diretor: Afonso Henriques Borges Ferreira

Prefeitura de Belo Horizonte
Prefeito: Fernando Damata Pimentel

Secretária Municipal de Assistência Social: Rosilene Cristina Rocha

Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social
Presidente: Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa

Coordenação Geral
Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Coordenação executiva
Maria Christina Assis Fonseca

Revisão
Afonso Celso Gomes
Heitor Vasconcelos Corrêa Dias

Digitação
Luzimira de Abreu

Criação Capa
Rafael Torres e Silva

Conceito Visual e Diagramação
Fernanda Formoso Hall-Nielsen

Agradecimentos
Fernando Quintino
Helena Schirm



GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?

Organizadores:

Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2004

Gestão social: o que há de novo?/ organização Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

2v.: il.

I. Gestão social. 2. Assistência social. 3. Planejamento. 4. Política social. 5. Exclusão social. I Fundação João Pinheiro, ed. II. Carneiro, Carla Bronzo Ladeira, org. III. Costa, Bruno Lazzarotti Diniz, org.

CDU: 304 (81)

Sumário

A Cooperação entre PBH / SMAS / BNDES e EG / FJP	9
Apresentação	11

Volume I - Desafios e Tendências

1. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais Ricard Gomà	13
2. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social Cristina Almeida Cunha Filgueiras	25
3. Inclusão social e intersetorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação Edgar Pontes de Magalhães	35
4. Território e territorialidades nas políticas sociais Flávia de Paula Duque Brasil	45
5. Fundamentos para a formulação e análise de políticas e programas de atenção à família Carlos Aurélio Pimenta de Faria	67
6. Os desafios para a construção do Sistema Único da Assistência Social/SUAS Ângela Maria de Lourdes Dayrell de Lima	81
7. Política de Assistência Social: o momento atual de consolidação no Brasil Rosilene Cristina Rocha e Márcia Biondi Pinheiro	101

Volume 2 - Elementos Para a Ação

1. Gestão Social: uma visão introdutória Ivan Beck Ckagnazaroff	13
2. Política, instituições e estratégia de implementação. Elementos para a análise de políticas e projetos sociais Bruno Lazzarotti Diniz Costa	31
3. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais Ricardo Carneiro	47
4. Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais Carla Bronzo Ladeira Carneiro	69
5. Variáveis do comportamento organizacional e suas interfaces com processos de gerência e trabalho Zélia Miranda Kilimnik e Cintia Nerina Wanderley Pimentel	95
6. Liderança, gerência e cultura organizacional Zélia Miranda Kilimnik e Isolda Veloso de Castilho	117
7. Negociação: conflito ou diálogo? Paulo de Tarso Frazão Linhares	133



Cooperação entre PBH / SMAS / BNDES e EG / FJP

A parceria entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, e a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro produziu resultados importantes e inovadores para a formulação e o desenvolvimento da Política Pública da Assistência Social no Brasil e, especialmente, em nossa cidade, com a imprescindível aproximação entre a reflexão acadêmica e os problemas e estratégias práticas. Esta publicação é um produto desta parceria que, como os demais, certamente terá importantes efeitos multiplicadores.

Três demandas específicas orientaram os trabalhos desta parceria. A primeira delas, o Curso de Especialização em Gerência de Assistência Social, no nível de pós-graduação *lato sensu*, pioneiro no país, ministrado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro em 2003/2004. A Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte abraçou assim o compromisso e a estratégia da profissionalização e democratização da gestão pública, possibilitando aprimorada qualificação a seus gestores de programas e projetos, aos profissionais das Regionais e aos membros dos Conselhos e ONGs parceiras nas ações da Assistência Social em Belo Horizonte.

O curso, formulado com a participação da própria Secretaria, teve abordagem ampla, visando formar gestores públicos capazes de compatibilizar os princípios da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - com a dinâmica institucional das administrações públicas brasileiras. Belo Horizonte já colhe seus frutos, entre eles, 39 monografias preparadas pelos alunos, ao final do curso, que versaram sobre programas, projetos e ações da Assistência Social executados nas nove Regionais.

Como segundo trabalho, tivemos a consultoria técnica da Fundação João Pinheiro para a estruturação do sistema de monitoramento e avaliação de unidades e serviços da Assistência Social implementados pela Prefeitura, dentro da reforma administrativa e da construção do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, quais sejam: o Serviço de Orientação Sócio Familiar - SOSF, o Plantão Social e o Núcleo de Apoio às Famílias - NAF. São serviços calcados nos conceitos da territorialidade e da matriz sócio-familiar como ferramentas do processo de inclusão.

Finalmente, como terceiro produto e não menos relevante, esta publicação reúne artigos de pesquisadores e especialistas em Administração Pública e Assistência Social, contendo reflexões, conceitos e instrumentos fundamentais para subsidiar a capacidade de gestão da Assistência Social na complexa realidade de nosso país, com os imensos desafios que a ela se apresentam.

Expressamos, com essa parceria, o nosso compromisso com a Política Pública da Assistência Social como um dever do Estado e direito de cidadania, imprescindível na construção de uma nova sociedade inclusiva.

Agradecemos o empenho de todos que contribuíram com este trabalho,

Rosilene Cristina Rocha
Secretária Municipal de Assistência Social



Apresentação

O livro ***Gestão Social: o que há de novo?*** faz parte do esforço realizado pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho/FJP para o fortalecimento da gestão social, entendida como dimensão fundamental para o alcance das metas de inclusão social, controle público e participação.

As ações desenvolvidas pela Escola compreendem um arco abrangente de atividades, como cursos de graduação, especialização e mestrado, pesquisas e seminários, todas voltadas para os agentes públicos nacionais, estaduais e municipais, governamentais ou não, envolvidos com a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e programas sociais.

Essa publicação reúne textos que tratam de algumas das questões centrais no debate atual no campo da gestão social. O objetivo da coletânea é auxiliar a prática e a reflexão sobre ela, dos diversos atores na área social, principalmente os envolvidos com a política de assistência social em Belo Horizonte.

Os textos foram reunidos em dois volumes. O primeiro volume, ***Desafios e tendências***, tem um caráter conceitual, discutindo temas e questões centrais na agenda social, como exclusão e risco social, intersetorialidade, família, territorialidade, políticas locais de bem estar social, dentre outros. O segundo volume, ***Elementos para a ação***, tem uma natureza mais aplicada, apresentando algumas estratégias e instrumentos necessários para a ação do gestor social comprometido com a inovação, com os resultados das intervenções, pautado pela urgência e pela ética de se atuar de forma eficaz na área social.

O gestor é quem efetivamente traduz a intenção política em ação. Para que essa ação seja efetiva, contudo, são necessários elementos de natureza diversa: políticos, institucionais, cognitivos e técnicos. No âmbito da gestão, elementos teóricos e instrumentais são fundamentais para iluminar a prática.

Essa foi a motivação principal da presente publicação: contribuir para maior clareza do contexto de ação e para o fortalecimento da capacidade de gestão social, tendo em vista os constrangimentos e os grandes desafios com os quais esta se depara.

Afonso Henriques Borges Ferreira
Diretor da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro





Processos de Exclusão e Políticas de Inclusão Social

Algumas Reflexões Conceituais ¹

Ricard Gomà ²

1. A Sociedade Pós-industrial e os Novos Fundamentos das Desigualdades

Estamos testemunhando a transformação de uma época. As principais coordenadas sócio-econômicas e culturais que fundamentaram durante mais de meio século a sociedade industrial estão se transformando de maneira profunda e acelerada. A classe social, a indústria fordista, a família tradicional e o estado-nação já são considerados categorias *zumbis*. Existem sim, mas se desintegram; não estruturam a ordem social emergente, sua força parece esgotar-se com a desorganização do velho mundo do século XX. De fato, a produção em massa e padronizada é substituída por modelos muito mais flexíveis, o esquema patriarcal é substituído pela diversidade de formas familiares e pelas novas relações de gênero, o estado é submetido a pressões intensas e simultâneas de globalização e descentralização, a crise da representação política tradicional conduz tanto ao neopopulismo de caráter autoritário como a toda uma gama de experimentos de inovação democrática, de alta intensidade participativa. Tudo isso, efetivamente, nos leva a uma nova lógica cultural, diferente da que é imperante na sociedade industrial madura. A primeira modernidade, a dos grandes agregados sociais, das grandes cosmovisões e da confiança no progresso material e na racionalidade, entra em decadência com o século XX, que é o seu século. As sociedades avançadas entram em cheio em uma *segunda modernidade* ou *modernidade reflexiva*, com lógicas culturais muito mais pluralistas e subjetivadas, sem grandes narrativas, sem grandes ancoradouros coletivos de coesão e com a consciência cada vez mais ampliada dos riscos ecológicos socialmente produzidos. Este é, muito sinteticamente, o contexto em que opera a *idéia complexa e emergente de exclusão social*. Revisemos brevemente as dimensões da transformação social e seus impactos sobre as bases das desigualdades e sobre a redefinição do espaço público e de governo. Isso nos permitirá

¹ Estas reflexões foram extraídas de um trabalho mais amplo: Gomà, Subirats *Estado de bienestar y exclusión social; hacia una nueva agenda de políticas de inclusión*, em Garde. Políticas Sociales y estado de bienestar en España. Madrid. Fuhem, 2003. Texto traduzido por Fabiana Brandão Silva Amorim.

² Professor e pesquisador da Universidad Autonoma de Barcelona.

abordar, com mais sentido, a discussão conceitual da exclusão social como eixo estruturador de uma nova agenda de políticas locais de bem-estar.

a) As transformações sócio-econômicas

O impacto das grandes transformações tecnológicas modificou totalmente os parâmetros do industrialismo. Superaram-se as estruturas fordistas, aquelas em que grandes concentrações de trabalhadores eram capazes de produzir enormes quantidades de produtos de consumo de massa a preços acessíveis, com uma organização de trabalho taylorista e às custas de uma notável homogeneidade na gama de bens produzidos. Conceitos como flexibilização, adaptabilidade ou mobilidade substituíram os de especialização, estabilidade e continuidade. A globalização econômica, construída graças à revolução nos sistemas de informação, implicou uma transformação extraordinária de escalas: as distâncias físicas importam menos e o aproveitamento dos custos diferenciais no âmbito planetário desarticulou empresas e indústrias. A sociedade do conhecimento busca, no capital intelectual, o valor diferencial - fonte do benefício e da produtividade -, em contraste com as lógicas anteriores, centradas no capital físico e humano.

Mais ainda: está em jogo a própria idéia do trabalho como elemento estruturador da vida e do conjunto de relações, inserções e direitos sociais. Questão que adquire toda sua relevância se consideramos como trabalho somente um conjunto de atividades, inseridas na relação salarial, que vão desestabilizando-se, perdendo qualidade e sentido como projeto vital. Simultaneamente, em contrapartida, ativam-se de forma progressiva espaços de ação e dedicação pessoal socialmente úteis, que continuamos considerando como não-trabalho. Podemos continuar sustentando uma concepção do trabalho estreitamente vinculada a atividades produtivas e de remuneração reconhecidas? Ou certamente devemos reformular a fundo o conceito de trabalho, para nele incluir os âmbitos social e doméstico-familiar, e, como conseqüência, reivindicar a oportunidade da renda básica, como direito à existência além dos mecanismos salariais clássicos.

b) As transformações sócio-culturais

Junto à dimensão econômico-laboral, os tempos e os espaços traçam as coordenadas da vida cotidiana. Além do predomínio imposto pela jornada produtiva, a distribuição dos tempos se encontra enraizada nas relações de gênero e família. As regras de configuração e uso dos espaços físicos, por sua vez, vêm marcadas pelos modelos urbanos predominantes.

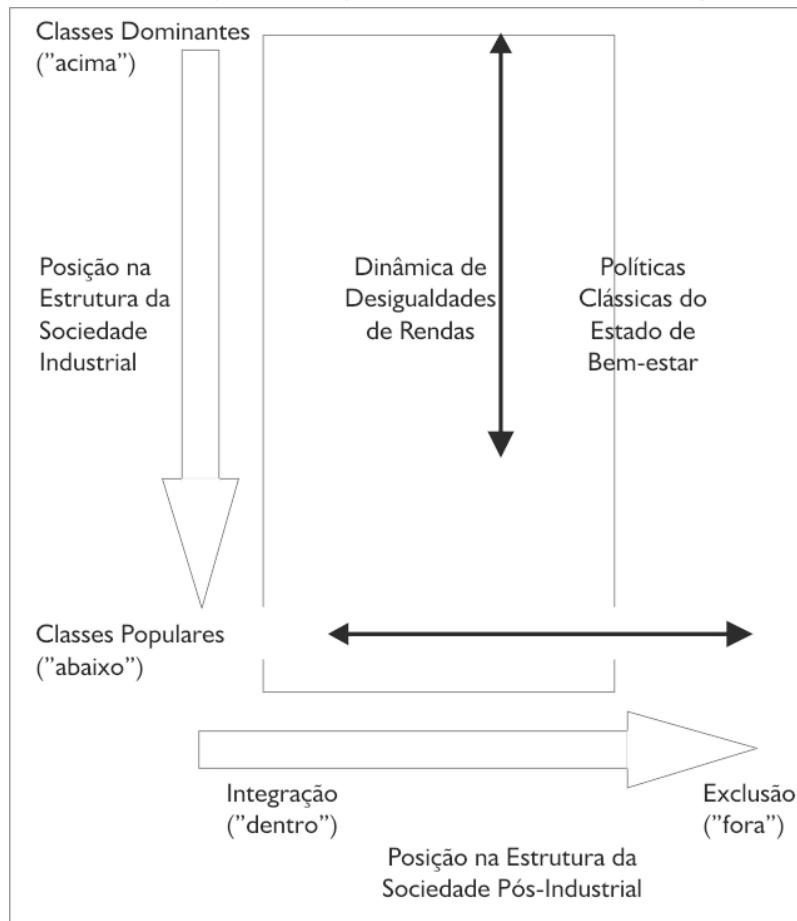
Os âmbitos de convivência primária se modificaram de forma substancial. No esquema clássico industrial-patriarcal, se estabelece uma ordem material e simbólica que divide a sociedade em dois âmbitos: o âmbito público (o espaço produtivo e de representação política), designado aos homens, e o âmbito privado (o espaço familiar e de cuidados), designado exclusivamente às mulheres. Além de segregar, o modelo patriarcal hierarquiza: situa o âmbito público-produtivo como superior ao privado-familiar - espaço de pouca visibilidade, desvalorizado e não gerador de direitos cidadãos. O cenário é, hoje, diferente. Diversifica-se a estrutura dos lares e dos modelos de família. O acesso das mulheres ao mundo laboral

umenta sem parar, apesar de ainda haver discriminações. Os papéis no seio do lar, contudo, quase não se modificaram. Crescem as tensões por causa da dupla jornada laboral das mulheres, aumentam as rupturas e crescem os núcleos monoparentais de mulheres com filhos. Junto aos avanços em relação à liberdade e à autonomia das mulheres, as contradições do novo cenário geram novas instabilidades sociais, novas fontes de exclusão, nas quais a variável gênero termina por ser determinante. As novas lógicas espaciais determinam um segundo eixo potente de redefinição sócio-cultural. O urbanismo predominante tende aos modelos extensivos, com espaços funcionalmente especializados, de baixa intensidade relacional e geradores de modelos de locomoção obrigatória, que tendem a satisfazer-se com o uso intensivo do automóvel. Junto a estes modelos, ocorrem, também, processos de reconstrução comunitária, de reapropriação material e simbólica do espaço urbano e de regeneração de bairros, com respeito pelo capital de memória histórica que eles contêm.

Resumindo, tanto as regras sócio-econômicas de vinculação das pessoas ao âmbito laboral e produtivo, como as regras sócio-culturais de distribuição de papéis genéricos e de organização dos tempos e dos espaços da cotidianidade, alteraram-se profundamente. Qual o impacto que tudo isso causou à estrutura das desigualdades e do espaço de articulação política? Podemos considerar três vetores de impacto predominantes. O vetor da *complexidade*, a transição de uma sociedade de classes a uma sociedade cruzada por múltiplos eixos de desigualdade (de gênero, étnico-culturais, digitais, familiares, relacionais, de idade...) sem conexão direta com o âmbito produtivo-laboral. Em segundo lugar, o vetor da *subjetivação*, a transição de uma sociedade estruturada, certa e previsível, conformada por grandes agregados sociais, com interesses e valores padronizados, a uma sociedade de riscos e incertezas que devem ser confrontadas por uma individualidade com poucas conexões com estruturas coletivas; uma sociedade de natureza líquida, como afirma Bauman. Em terceiro lugar, o vetor da *exclusão*, a transição de uma sociedade onde predominavam relações de desigualdade e subordinação vertical, a uma sociedade onde tende a predominar uma nova lógica de polarização em termos de dentro/fora, que implica, para o novo conjunto de grupos excluídos, a ruptura de certos parâmetros básicos de integração social.

A complexidade pressiona em direção à *redefinição conceitual e operativa* das políticas sociais. Os critérios de integralidade na formulação das políticas, e de transversalidade como lógica de implementação, vão ganhando terreno diante de concepções setoriais e esquemas de gestão burocráticos e segmentados. A subjetivação pressiona em direção à *redefinição dos aspectos relacionais* das políticas de bem-estar. O enfraquecimento dos velhos ancoradouros estruturais termina por ser, desse modo, ambivalente. Pode gerar, por um lado, tendências à despolitização e à privatização das injustiças. Contudo, pode produzir, também, a oportunidade de reconstruir políticas sociais mais participativas: desde uma ética coletiva mais reflexiva, horizontal e democrática, a uma nova rede de compromissos pessoais de repercussão em um espaço público mais deliberativo e comunitário. Finalmente, a exclusão pressiona em direção à *redefinição da dimensão substantiva* das políticas. As velhas políticas de redistribuição de recursos materiais entre classes e grupos sociais integrados na sociedade industrial devem complementar-se com uma nova agenda de políticas de inclusão orientadas a debilitar os fatores geradores de dinâmicas de marginalização social e a promover a inserção, em múltiplas dimensões, dos grupos excluídos (fig. 1).

Figura 1: Velhas e novas lógicas de desigualdade. Novos fundamentos de política



Fonte: Elaboração própria

O novo contexto, a lógica emergente da modernidade reflexiva, situa, então, as políticas locais do estado de bem-estar sob uma tripla pressão de mudança: a transição em direção às políticas *transversais*, capazes de integrar a complexidade; às políticas *participativas*, capazes de assumir os processos de subjetivação em curso; e às políticas *de inclusão*, capazes de promover novas lógicas de coesão e redistribuição, diante das fraturas de novo tipo da sociedade pós-industrial. A agenda da inclusão se converte, assim, em uma peça-chave do estado de bem-estar do século XXI. E, logicamente, na peça fundamental de sua dimensão local.

2. A Exclusão Social: Alguns Perfis Conceituais

A existência de setores socialmente excluídos, na constituição das novas sociedades

pós-industriais, é uma realidade amplamente aceita. Entretanto, os níveis concretos de conhecimento desta realidade estão, ainda hoje, claramente abaixo dos desejáveis. Como costuma acontecer em tempos de mudanças aceleradas, a dispersão de conceitos e discursos nem sempre encontra apoio sólido no campo da reflexão e do desenvolvimento de instrumentos de conhecimento empírico. Nosso objetivo é, agora, refletir sobre os componentes chave que conformam o conceito de exclusão.

a) A exclusão como fenômeno estrutural

A exclusão social, como realidade de fato, não é algo propriamente novo. *Pode inscrever-se na trajetória histórica das desigualdades sociais*, com antecedentes claros – na constituição histórica das sociedades contemporâneas - na forma de necessidades coletivas intensas, em outros muitos momentos e lugares, desde o início dos processos de industrialização e urbanização em massa, durante os séculos XIX e XX. Dito isto, a exclusão social expressa a nova configuração das desigualdades no contexto atual de transição à sociedade do conhecimento. A questão social se transforma e adquire uma nova natureza nas emergentes sociedades tecnológicas avançadas. A exclusão social é, em grande parte, o reflexo dessa natureza. O que há de novo então? Muito sinteticamente, a velha sociedade industrial, em sua fase madura, apresenta polarizações unidimensionais, lineares, geradas pela lógica de classe, que não chegam a romper os parâmetros básicos da integração social. A exclusão, em um contexto de crescente heterogeneidade, não implica somente a reprodução mais ou menos ampliada das desigualdades verticais do modelo industrial. Vai mais além: *a exclusão implica fraturas no tecido social, a ruptura de certas coordenadas básicas de integração*. E, conseqüentemente, na aparição de uma nova cisão social em termos de dentro/fora. É geradora, portanto, de um novo sociograma de grupos excluídos.

b) A exclusão como fenômeno relativo e inscrito em atos e decisões de agentes

O fato de dotar a idéia de exclusão de uma clara dimensão estrutural deve ser articulado com sua natureza relativa e emoldurada por uma rede de agentes que tomam decisões, das quais podem originar-se processos de exclusão. Em outras palavras, estrutura e agência se combinam nas raízes da exclusão, de forma específica, em lugares e tempos concretos. Deveria falar-se mais de *exclusões*, em plural, que de *exclusão*³, em singular. Cada sociedade, incluído cada espaço local, apresenta seus próprios limites de exclusão e inclusão. Além disso, o alcance e os perfis sociológicos da exclusão terão que ver com modelos de atitude e decisões ao, por exemplo, discriminar no acesso à habitação, negar o acesso ao crédito, permitir a exploração de um trabalho mal remunerado, estigmatizar um vício, desestabilizar alguém afetivamente, abandonar alguém à solidão, ou não acolher na comunidade a uma pessoa ou grupo recém chegado...

c) A exclusão como fenômeno dinâmico

A exclusão é muito mais um processo – ou um conjunto de processos- que uma situação estável.

³ Grifos da tradutora.

E esses processos apresentam uma geometria variável. Ou seja, não afetam somente grupos pré-determinados concretos, muito pelo contrário: afetam de forma variável a pessoas e grupos, a partir das modificações causadas por dinâmicas de marginalização à *função de vulnerabilidade* destes grupos. *A distribuição de riscos sociais* - em um contexto marcado pela erosão progressiva dos ancoradouros de segurança da modernidade industrial - *se torna muito mais complexa e generalizada*. O risco de ruptura familiar em um contexto de mudança nas relações de gênero, o risco de desqualificação em um contexto de transformação tecnológica acelerada, o risco de instabilidade e má remuneração em um contexto de mudança na natureza do vínculo trabalhista... tudo isso e outros muitos exemplos, podem deslocar pessoas e grupos variáveis, em momentos muito diferentes de seu ciclo de vida, *a zonas de vulnerabilidade* à exclusão. As fronteiras da exclusão são movediças e fluidas; os índices de risco apresentam extensões sociais e intensidades pessoais altamente variáveis.

d) A exclusão como fenômeno multifatorial e multidimensional

A exclusão social não se explica segundo uma só causa. Muito menos suas desvantagens vêm desacompanhadas: apresenta-se em contrapartida como um *fenômeno poliédrico, formado pela articulação de um acúmulo de circunstâncias desfavoráveis, freqüentemente interrelacionadas fortemente*. Na divisão seguinte consideraremos os vários fatores que se situam nas raízes da exclusão. É importante destacar agora seu caráter complexo, formado por múltiplas vertentes. A exclusão dificilmente admite definições segmentadas. Uma simples exploração das estatísticas nos mostra as altíssimas correlações entre, por exemplo, fracasso escolar, instabilidade laboral, desproteção social, monoparentalidade e gênero. Ou ainda entre bairros guetizados, habitações precárias, segregação étnica, pobreza e reincidência de enfermidades. Tudo isso leva à impossibilidade de um tratamento unidimensional e setorial da exclusão social. A marginalização, como temática de agenda pública, requer abordagens *integrals em sua definição*, e horizontais ou *transversais em seus processos de gestão*.

e) A exclusão como fenômeno politizável

A exclusão social não está inscrita de forma fatalista no destino de nenhuma sociedade. Como também não está nenhum tipo de desigualdade ou marginalização. Ao contrário, *a exclusão é suscetível de ser abordada a partir dos valores, da ação coletiva, da prática institucional e das políticas públicas*. Mais ainda, em cada sociedade concreta, as mediações políticas e coletivas sobre a exclusão se tornam um de seus fatores explicativos mais importantes. Por que acreditamos que é importante insistir em tudo isto? Em outros momentos históricos - por exemplo, nas etapas centrais da sociedade industrial -, o grupo submetido a relações de desigualdade e subordinação havia adquirido subjetividade própria e, portanto, capacidade de auto-organização social e política. Havia se convertido em agente portador de um modelo alternativo, com potencial de superação das relações de desigualdade vigentes. Isso não acontece no caso da exclusão. Os grupos marginalizados não formam um sujeito homogêneo e articulado por mudança histórica, visível, e com capacidade de superação da exclusão. Por causa disso é muito mais complicado gerar processos de mobilização e definir uma *praxis*

superadora da exclusão. Também por esse motivo é que freqüentemente se questiona a possibilidade de mediações políticas emancipatórias sobre a exclusão. E, em contrapartida, se imponha com facilidade uma certa perspectiva cultural que considera a exclusão como algo inerente às sociedades avançadas do século XXI.

De modo sintético, os cinco perfis conceituais nos apresentam uma noção da exclusão social como *fenômeno inserido no molde das transformações das sociedades pós-industriais, relacional, cambiante, complexo e susceptível a mediações políticas coletivas*. Como conceito, engloba a pobreza – ou seja, a insuficiência de renda - mas vai mais além, à medida em que se define também pela *impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso tanto aos mecanismos culturais de desenvolvimento pessoal e inserção social, como aos sistemas preestabelecidos de proteção e solidariedade coletiva*.

A exclusão, assim conceituada, situa-se portanto na confluência de dois eixos: 1º) o eixo tradicional, configurado pela existência de desigualdades mais ou menos acentuadas na distribuição de recursos materiais; 2º) o eixo emergente, configurado pela existência de fraturas mais ou menos profundas nos vínculos de integração comunitária. A articulação de fortes desigualdades materiais com intensas fraturas nas relações define o campo da *exclusão social*. O restante das interseções dá lugar a conceitos diferentes (Quadro 1). A *pobreza* expressa historicamente regras de assimetria na distribuição de recursos econômicos, mas não necessariamente linhas de ruptura na ordem social. A *segmentação*, por outro lado, reflete fragmentações horizontais no tecido social, embora estas possam ocorrer em um âmbito de maior igualdade material. Finalmente, a *coesão* define o campo conceitual de uma sociedade inclusiva: sem hierarquias no eixo dos recursos e sem fraturas no eixo das relações.

Quadro 1: Desigualdades e fraturas: os eixos da exclusão social

		<i>Desigualdades na distribuição de recursos materiais</i>	
		Elevadas	Baixas
<i>Fraturas nos vínculos de integração comunitária</i>	Fortes	EXCLUSÃO	SEGMENTAÇÃO
	Fracos	POBREZA	COESÃO

Fonte: Elaboração própria

3. A Exclusão Social: Âmbitos, Fatores e Circunstâncias Intensificadoras

Depois de haver situado a exclusão em seu contexto macro-sociológico e haver traçado seus contornos conceituais, faz-se necessário acrescentar, finalmente, algumas reflexões sobre os âmbitos nos quais podem desencadear-se processos de exclusão, bem como os fatores principais que operam em cada âmbito e as circunstâncias estruturais que contribuem para intensificá-los. Propomos, para tanto, a elaboração de uma determinada matriz de exclusões (Quadro 2).

Quadro 2: Âmbitos, fatores e circunstâncias estruturais geradoras de exclusão

	Âmbitos nos quais podem desencadear-se processos de exclusão e Fatores principais de exclusão que operam em cada âmbito						
	Exclusão Econômica	Exclusão Laboral	Exclusão Formativa	Exclusão Sócio-Sanitária	Exclusão Urbano-Territorial	Exclusão Relacional	Exclusão Política / de Cidadania
CIE (¹)	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza absoluta ou relativa • Graves Dificuldades • Dependência crônica de prestações assistenciais 	<ul style="list-style-type: none"> • Desemprego • Instabilidade Ocupacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Não escolarização • Fracasso escolar e abandono • Analfabetismo ou capital formativo muito baixo • Analfabetismo digital 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiências e dependências • Vícios • Enfermidades geradoras de exclusão 	<ul style="list-style-type: none"> • Sem-teto • Marginalização no acesso à habitação • Sub-habitação • Espaço urbano degradado • Espaço rural desequipado 	<ul style="list-style-type: none"> • Desestruturação e instabilidade familiar • Monoparentalidade • Violência Doméstica • Escassez de redes sociais de aproximação 	<ul style="list-style-type: none"> • Não acesso ou insuficiência da proteção social • Não acesso ou restrição à cidadania • Processo penal gerador de exclusão
- Sexo							
- Idade		SETORES DA POPULAÇÃO ALTAMENTE VULNERÁVEIS À PROCESSOS DE EXCLUSÃO SOCIAL					
- Etnia (Origem)							
- Classe Social							

(¹) Circunstâncias Intensificadoras da Exclusão Social.

Fonte: Elaboração própria

Para dar alguns exemplos. A instabilidade laboral, o analfabetismo digital, a deficiência psíquica, a sub-habitação, a desestruturação familiar, a insuficiência da proteção social, ou a passagem pela prisão (fatores) podem funcionar como fontes poderosas de geração de exclusão. Estas fontes incidirão com mais força em grupos de alta vulnerabilidade estrutural: mulheres, jovens, pessoas idosas, imigrantes, ou classes de rendas baixas (circunstâncias intensificadoras). Mas até que ponto esta matriz se sustenta na análise do contexto macro-sociológico no qual estamos tentando situar a exclusão social? Em outras palavras, por que estes, e não outros âmbitos, fatores e circunstâncias intensificadoras? Acreditamos que existe um mínimo de três

processos, na transição à segunda modernidade, que podem explicar satisfatoriamente a estrutura da matriz proposta, ou seja, que funcionam como determinantes cruciais da magnitude e distribuição da exclusão nas sociedades pós-industriais.

a) A fragmentação tridimensional da sociedade

Cabe destacar, em primeiro lugar, a transição a uma estrutura social muito mais complexa e fragmentada, caracterizada pelo menos por três planos: 1º) a diversificação étnico-cultural derivada de emigrações dos países empobrecidos, geradora – por falta de políticas poderosas de cidadania multicultural- de um cenário de desestabilização múltipla (legal, relacional-familiar, laboral e urbana) de um bom número de grupos imigrantes; 2º) a alteração da pirâmide de idades, com incremento das taxas de dependência demográfica, freqüentemente ligadas a estados de dependência física; e 3º) a pluralidade de formas de convivência familiar com incremento da monoparentalidade em camadas populares. A erosão do modelo patriarcal, junto ao enfraquecimento das políticas de educação infantil e de assistência à velhice, e junto às ainda fortes dificuldades de articulação entre família e emprego de qualidade, propiciam novas dinâmicas de risco social em amplos grupos de mulheres (Österle, 2001; Lewis, 1998).

b) O impacto sobre o emprego da economia pós-industrial

É preciso considerar, em segundo lugar, o impacto que a transição ao modelo de economia informativa com esquemas de produção pós-fordistas desencadeia sobre o mercado de trabalho, o emprego e as relações laborais. Sem dúvidas, os impactos são múltiplos e em muitas direções. Para setores relevantes da sociedade, a transformação econômica pode haver gerado um leque de novas oportunidades impensável em períodos anteriores. Mas não podemos evitar que toda mudança econômica, inscrita na lógica do capitalismo, gere perdedores históricos. Neste caso, perdedores impelidos em direção a processos de exclusão, plasmados em novas realidades conectadas à esfera laboral: desemprego juvenil de novo tipo, estrutural e adulto de longa duração; trabalhos de baixa qualidade sem vertente formativa; e empregos de salário muito baixo e sem cobertura por convênio coletivo (Cosidine, 2001). Tudo isso nos remete e pode sintetizar-se em dois fenômenos.

1º) As trajetórias lineares e rápidas dos jovens ao emprego industrial assalariado são, hoje, residuais. Cederam lugar a uma variedade de itinerários muito complexos e dilatados no tempo. Os itinerários de inserção trilhados por jovens com intensas carências formativas e fracos meios de aprendizagem, que dão acesso estrito a empregos eventuais, precários e não geradores de qualquer tipo de vínculo grupal o comunitário, constroem algumas condições propícias para um novo espaço de exclusão social juvenil.

2º) A irreversível flexibilidade dos processos produtivos na economia informativa tem servido de argumento em algumas sociedades, entre elas a espanhola, para impulsionar processos paralelos de destruição de emprego e de desregramento laboral, com erosão de direitos laborais e enfraquecimento dos esquemas de proteção social tradicionalmente ligados

ao mercado de trabalho. Isso tem gerado novos espaços sociais de exclusão, que afetam não somente a população mais jovem, mas também, e sobretudo, a grupos adultos com responsabilidades familiares.

c) O déficit de inclusividade do estado de bem-estar

Finalmente, pode afirmar-se que o déficit de inclusividade do estado de bem-estar utiliza um último fator chave. E o faz em um mínimo de três planos. Foram se consolidando, por uma parte, fraturas sociais a partir do projeto pouco inclusivo das principais políticas clássicas de bem-estar: por exemplo, a exclusão da seguridade social de grupos com insuficiente vinculação ao mecanismo contributivo, ou a exclusão de setores vulneráveis ao fracasso escolar no ensino público de massas. Incrementou-se, por outra parte, o caráter segregador de certos mercados de bem-estar com uma presença pública muito fraca: por exemplo, os mercados de terras e imóveis. Este fato provoca a exclusão do acesso à habitação de amplos grupos sociais, e diversos tipos de fratura social no território (Harrison, 2001). Por último, os serviços sociais colaboraram majoritariamente partindo de concepções seletivas, reativas e meramente assistenciais ou paliativas. Isso provocou enormes déficits de cobertura de necessidades, apenas solucionadas no mercado para as classes de rendas altas, ou em um âmbito familiar patriarcal e sobrecarregado – com enormes impactos para as mulheres - no restante da sociedade.

Sem dúvidas, a fragmentação da sociedade, o impacto sobre a esfera laboral da economia pós-industrial e os déficits de inclusividade das políticas clássicas de bem-estar não operam de forma isolada entre si. Interrelacionam-se e, muitas vezes, se potencializam mutuamente. De fato, as dinâmicas de exclusão social se desenvolvem lado a lado a estas interrelações. Certos grupos imigrantes, por exemplo, não apenas ocupam as posições mais marginais na divisão étnica do trabalho, padecem também obstáculos de acesso aos sistemas de proteção social, e são muito vulneráveis à discriminação no mercado da habitação. Setores da população dependente, de idade avançada, ficam facilmente excluídos de alguns serviços sociais com taxas muito baixas de seguridade. Ou ainda, comunidades que habitam em bairros periféricos segregados sofrem com maior intensidade o desemprego de longa duração ou a inserção laboral instável. Definitivamente, o caráter multifatorial e multidimensional da exclusão se plasma na realidade.

4. Por Uma Agenda de Políticas Locais de Inclusão

A mudança qualitativa que supõe a adoção da exclusão social como referente conceitual deve ter seu correlato no campo das políticas públicas, da agenda social do governo local. Com base em tudo que foi tratado até aqui, é possível propor uma agenda integrada para a ação pública local pela inclusão social (Quadro 3). Trata-se, efetivamente, de construir uma agenda que aborde a exclusão social a partir de todas as dimensões implicadas. As cinco primeiras políticas surgem a partir dos âmbitos de exclusão, as três últimas surgem a partir das circunstâncias transversais intensificadoras de riscos, tal como foram estabelecidas na divisão anterior.

Quadro 3: Agenda de Políticas Locais de Inclusão Social

Agenda de Políticas Locais de Inclusão Social
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de rendas básicas de cidadania • Políticas contra a exclusão laboral e pela qualidade do emprego • Políticas educativas e de coesão digital • Políticas de universalização de serviços pessoais de aproximação • Políticas de moradia social e regeneração integral de bairros • Políticas pela igualdade e contra a violência de gênero • Políticas integrais de ciclo de vida: infância, adolescência e pessoas idosas vulneráveis • Políticas de acolhimento e cidadania multicultural

Fonte: Elaboração própria

O objetivo estratégico da agenda deveria ser avançar até uma cidade inclusiva, onde se enfraqueçam ao máximo os fatores e os processos de exclusão social. O que podemos entender por uma cidade inclusiva? Em linhas gerais, a inclusividade como horizonte propõe uma sociedade onde as pessoas, todas elas cidadãs e cidadãos de pleno direito, possam ter acesso a aqueles mecanismos de desenvolvimento humano e inserção em redes sociais que lhes permitam desenvolver seus projetos vitais em condições de máxima liberdade e igualdade, na ausência de relações sociais de dominação, em um contexto gerador de autonomia e de reconhecimento da diversidade. Cada política integrante da agenda pela inclusão deveria incorporar um núcleo de objetivos básicos: núcleo que pode vir conformado pela superação dos fatores de exclusão explicitados na matriz (Quadro 2). Além disso, todas as políticas deveriam atender a certos critérios instrumentais de ação: critérios que as afastariam dos estilos de intervenção próprios do estado de bem-estar industrial, e as redefiniram de acordo com as novas lógicas culturais da modernidade reflexiva.

Como conclusão, a Agenda de Políticas Locais pela Inclusão não pode vir determinada só pelo fato de que uma prática responda a um objetivo estratégico (por exemplo, dotar de autonomia as pessoas em situação de dependência) em um âmbito prioritário (o sócio-sanitário, no exemplo anterior). Deve vir também marcada pelo fato de que essa prática responda aos critérios de estilo, aos valores e às formas apropriadas de abordagem das dinâmicas e situações de exclusão. Neste sentido, propomos cinco critérios, entendidos como os parâmetros instrumentais ou metodológicos que as ações e práticas pela inclusão social deveriam incorporar.

1) Práticas estratégicas. Se a exclusão tem um caráter estrutural, as ações públicas, partindo de lógicas políticas próprias e explícitas, devem tender a ser também estratégicas, ou seja, devem priorizar os elementos que permitam debilitar os fatores que geram precariedade e marginalização.

2) Práticas de prevenção e inserção, a partir de uma ótica comunitária. Se a exclusão mostra uma geometria social muito variável, com entradas múltiplas e súbitas, as ações de resposta devem tender a processos de promoção, prevenção e inserção, fortalecendo e reestabelecendo vínculos e redes laborais, sociais, comunitárias e familiares.

3) Práticas na rede: integradas, transversais e de proximidade. Se a inclusão apresenta uma configuração complexa, as políticas que tratem de dar resposta à essa configuração devem tender a formular-se através de uma visão integral, e deve propor-se sua realização prática através de propostas transversais, com formas de coordenação flexíveis, partindo da maior proximidade territorial possível, em um plano governamental de múltiplos níveis.

4) Práticas participativas: de forte implicação cidadã. Se a exclusão implica a desestabilização nas capacidades de desenvolvimento pessoal, as ações contra a exclusão têm que ser abordadas a partir de planos de ação que habilitem e capacitem as pessoas; as políticas públicas devem tender a incorporar processos e instrumentos de participação, de ativação de papéis pessoais e comunitários, e de fortalecimento do capital humano e social: definitivamente, de construção e regeneração de cidadania.

5) Práticas inovadoras. Se a exclusão implica um forte dinamismo, e é altamente sensível à mudança acelerada nas dimensões econômica, social, política e cultural da sociedade pós-industrial, as políticas de inclusão social devem incorporar uma permanente tensão inovadora, distante de dinâmicas de rotina e de leituras anacrônicas da realidade.

Referências

BAUMAN, Z.. **The individualized society**. Oxford, Polity, 2001.

COSIDINE, M. **Enterprising states**. Cambridge, CUP, 2001.

HARRISON, M. Davis, C. **Housing, social policy and difference**. Bristol, the Policy press, 2001.

LEWIS, J. **Women and social policies in Europe**. UK, Edward Elgar, 1998.

OSTERLE, A. **Equity choices and long term care policies in Europe**. Londres, Ashgate, 2001.



Exclusão, Risco e Vulnerabilidade:

Desafios Para a Política Social

Cristina Almeida Cunha Filgueiras¹

A política social inclui intervenções diversificadas, relacionadas a uma multiplicidade de objetivos. Atualmente, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, uma parte das políticas sociais está sem dúvida orientada ao combate à exclusão e a diversos tipos de riscos e vulnerabilidade social associados à condição de pobreza. Neste texto são discutidas essas três noções e os desafios para as políticas que visam enfrentar os problemas sociais aos quais elas se referem.

I. Exclusão: Um Conceito Controverso Para um Fenômeno Multifacetado

O surgimento de uma “nova questão social”, há pouco mais de duas décadas, tornou-se objeto de preocupação nos países desenvolvidos, em particular nos que haviam experimentado um avanço considerável do estado do bem estar social. A “nova questão social” está relacionada às vulnerabilidades decorrentes das transformações no mundo do trabalho e nos sistemas de proteção social, à desagregação dos princípios organizadores da solidariedade e ao enfraquecimento da concepção tradicional de direitos sociais. Essa situação revelou a falta de adaptação dos métodos de gestão social frente aos novos problemas da sociedade pós-industrial e da economia globalizada.

As tecnologias de intervenção social aperfeiçoadas até os anos setenta e o desenvolvimento econômico pareciam ter sido capazes de extinguir a pobreza dependente, surgida com a sociedade urbano-industrial, formada por pobres que necessitavam ser amparados pelas ações governamentais. Contudo a situação social no final do milênio mostrou que esse tipo de problema não estava eliminado.

O termo exclusão foi empregado no âmbito europeu inicialmente em referência às

¹ Cristina Almeida Cunha Filgueiras. Doutora em Sociologia. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

pessoas desempregadas por um longo período - cuja reinserção no mercado de trabalho passou a ser cada vez mais difícil - e carentes de seguro social. Juntamente com o desemprego “de longa duração”, resultado da desaceleração do crescimento econômico e de grandes transformações na dinâmica produtiva, surgiram novos tipos de problemas sociais, e reapareceu a pobreza crônica.

Desde meados dos anos setenta, quando começou a ser utilizada, a noção de exclusão suscita frequentes debates nas ciências sociais e entre atores do campo político. A compreensão do termo não é unívoca, contudo, é possível dizer que existe um relativo consenso sobre os seguintes pontos:

- a exclusão “engloba a pobreza, porém vai mais além, pois se define como a impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal e inserção sócio-comunitária e aos sistemas preestabelecidos de proteção” (Subirats, 2002);
- exclusão social é um fenômeno multifatorial e multidimensional, logo não se restringe às questões econômico-ocupacionais. Ele inclui “isolamento dos indivíduos, abalo do sentimento de pertencimento social, anomia, crise de vínculos sociais e de coesão social” (Scorel, 1999, p. 54);
- os principais fatores geradores de exclusão são: a fragmentação da sociedade, associada ao individualismo negativo (Castel, 1998); o impacto sobre a esfera do trabalho da economia pós-industrial (crise do emprego, retorno da precariedade para os trabalhadores e redução da proteção social); o “déficit de inclusividade” das políticas de bem estar;
- a exclusão não é um fato individual. Está associada a falhas na coesão social, à ruptura dos laços ou princípios de integração e à deficiência do vínculo orgânico que permita a cada um perceber-se como uma parte necessária do todo social. A escassez ou limitação das relações sociais é um dos componentes dessa desvantagem;
- uma contribuição importante do conceito de exclusão é referir-se de forma direta às relações sociais, mais do que a atributos grupais ou individuais. O conceito de exclusão complementa a análise sobre a pobreza, pois não reduz a desvantagem social a elementos materiais;
- a compreensão de que a exclusão está associada a falhas dos mecanismos de coesão social leva necessariamente à análise do papel das instituições, ao questionamento das orientações dadas às políticas sociais e ao debate sobre o papel que o Estado poderia desempenhar no combate às causas de exclusão e à implementação de ações de inserção social.

Vejamos algumas críticas ou reticências à adoção da noção de exclusão como um conceito analítico:

- sob o rótulo de exclusão estão contidos inúmeros processos e categorias (Oliveira, 1997);
- um termo que designa muitos fenômenos acaba por não caracterizar fenômeno algum (Scorel, 1999, p. 23);
- no Brasil não seria adequado falar em exclusão, mas em “inserção perversa na ordem social”, visto que aquela noção recobre situações que na verdade são expressão das contradições do sistema capitalista (Martins, 1997).

Em importante obra sobre a história da questão social, Castel (1998) prefere utilizar o termo *désaffiliation* (traduzido para o português ora como “desafiliação” ora como “desvinculação”), por considerar que “exclusão” designa uma situação estática e não um processo. O autor se interessa em analisar a confluência de dinâmicas sociais que geram uma variedade de trajetórias de desvinculação.

De grande importância no trabalho de Castel (1998) é a ênfase dada ao aspecto relacional e à definição da questão social como uma forma tanto de solucionar o enigma da coesão de uma sociedade quanto de conjurar o risco de fraturas na estrutura social. Coesão é entendida pelo autor como a capacidade de uma sociedade para existir como um conjunto formado por relações de interdependência baseadas em dois eixos principais de integração social: o mundo do trabalho e o das relações sócio-familiares. Castel chama ainda a atenção para a correlação entre a oportunidade e a qualidade da inserção no trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção. Nessa perspectiva, a precariedade dos vínculos no mundo do trabalho se tornaria particularmente problemática quando somada a dois fatores. O primeiro, as transformações no eixo sócio-familiar que provocam o enfraquecimento dos vínculos sociais. O segundo, a crise dos mecanismos institucionais de inclusão.

A acumulação de desvantagens sociais pode gerar um processo de desqualificação social, relacionado à dependência dos assistidos dos serviços de ajuda social (Paugam, 2002). Uma *charge* num jornal francês sintetiza a dificuldade em definir de uma única forma os processos de exclusão e fornecer uma única resposta como intervenção social a essa situação: uma pessoa recorre a um organismo público da assistência social, e o trabalhador social que a atende lhe diz: “se você soubesse me dizer de onde foi excluído, eu poderia ajudá-lo e levá-lo de volta”.

A condição de inserção social não é um “lugar” para o qual é possível “voltar” uma vez que ele tenha sido perdido. Exclusão, desvinculação ou desqualificação caracterizam o movimento de expulsão gradativa, o caráter multidimensional, dinâmico e evolutivo da pobreza. Para uma parte importante da população, aliás, a condição de inserção nunca chegou a existir e, portanto, não foi “perdida”.

Com a “nova questão social”, países desenvolvidos passaram a conviver com uma ameaça social bastante conhecida no Brasil: a sociedade dual. A exclusão não implica somente a reprodução mais ou menos ampliada das desigualdades do modelo da sociedade industrial, onde ser pobre não significa necessariamente ser excluído. Ela é expressão de desgastes no tecido social, da “ruptura de certas coordenadas básicas de integração e, em consequência, o aparecimento de uma nova divisão social em termos de dentro/fora” (Subirats, 2002, p. 3).

Tal como Subirats, muitos autores que se dedicam ao tema chamam a atenção para o caráter estrutural dos processos de desigualdade e do risco de exclusão. De acordo com Paugam (1998, p. 567) existem nas sociedades modernas, independentemente do seu nível de desenvolvimento e seu ideal democrático e igualitário, processos que levam à exclusão de uma parte da população, conduzindo indivíduos e grupos a serem privados de reconhecimento e dignidade. A noção de exclusão encoraja a destacar ao mesmo tempo a instabilidade das situações e o processo pelos quais as desigualdades se constituem e se renovam.

Ser pobre não significa ser excluído, apesar de a pobreza implicar déficit. Contudo, no Brasil, com grande frequência pobreza e exclusão são faces de uma mesma moeda, devido à

alta taxa de concentração de renda e à desigualdade no país, ao desemprego estrutural e à postergação de parte importante da população com relação ao acesso aos benefícios do desenvolvimento.

Durante os anos setenta e oitenta, muitos estudos analisaram a exclusão de uma parte importante da população dos serviços urbanos básicos, nas periferias das cidades brasileiras (Kowarick, 2003). Além disso, no âmbito do trabalho, a precariedade e a vulnerabilidade são condições vivenciadas por ampla parcela de trabalhadores, inclusive os que estão vinculados a setores econômicos dinâmicos. Esse é o caso, por exemplo, dos serviços subcontratados de embalagem em uma indústria química, como aponta Telles (2001, p. 135): a terceirização na ponta da cadeia produtiva da empresa, que incorpora trabalhadores, na maioria mulheres, com base em contratos temporários, submetidos a péssimas condições de trabalho, sem os benefícios dos trabalhadores contratados (convênio médico, cesta básica, transporte etc) e, pior de tudo, trabalhadores fora da área de atuação do sindicato, pois não mantêm vínculo contratual estável, são computados como trabalhadores autônomos em serviços e desaparecem dos dados relativos ao perfil da força de trabalho do complexo químico.

Os excluídos não são residuais nem temporários. Ao contrário, eles estão associados a características estruturais da sociedade, que explicam porque e como uma parte da população acumula precariedades.

2. Vulnerabilidade e Gestão de Riscos

Entre a exclusão e a integração social existe uma vasta zona de vulnerabilidade social, onde se combinam processos de desvinculação relacionados ao âmbito do trabalho e das relações sócio-familiares (Escorel, 1999, p. 54). Tais vulnerabilidades, caso não sejam prevenidas, corrigidas ou reduzidas, apresentam o risco de levar à exclusão. Portanto, faz-se necessário gerir os riscos associados às vulnerabilidades próprias de cada segmento social, de modo a evitar ou reduzir a instauração de processos de exclusão.

A idéia de sociedade de gestão de risco não é nova. Ela surgiu no final do século XIX, associando responsabilidade individual e responsabilidade social, numa lógica de contrato e de seguros. A atual noção de risco apresenta duas abordagens. A primeira continua referindo-se à invenção de seguros e a sua contratação. A segunda relaciona-se ao risco da “fratura social” e instalação na sociedade de segregações sócio-espaciais e isolamento das pessoas idosas e pobres, entre outros problemas, que exige intervenções específicas em política social. Nesse texto, trataremos da segunda abordagem, representado pelo enfoque de manejo social de riscos.

O enfoque de “manejo social de riscos”, adotado e difundido pelo Banco Mundial ao longo dos anos noventa, pode ser sintetizado da seguinte forma: as pessoas, as famílias e as comunidades são vulneráveis a riscos de diversos tipos, relacionados a situações próprias do ciclo de vida humano ou a condições específicas das famílias e do contexto onde vivem. Os pobres são mais vulneráveis ao enfrentar riscos como doenças, desemprego e crise econômica. Com frequência carecem de instrumentos adequados para superar tais situações.

Constituem “risco” os eventos que possam prejudicar o bem estar. A “exposição” ao risco é a probabilidade de que o risco ocorra. A “vulnerabilidade” refere-se à capacidade de resposta frente a situações de risco, significa a maior ou menor resistência frente a uma crise e

a probabilidade de que essa implique um declínio do bem estar e uma piora da condição social.

Nessa perspectiva, a capacidade de enfrentar positivamente um risco seria determinada fundamentalmente pelos ativos (ou patrimônio) dos indivíduos, famílias ou grupos e pela rede de proteção social na qual estão inseridos (Sojo, 2003, p. 134).

A vulnerabilidade pode ser entendida como “a incapacidade de uma pessoa ou de um domicílio para aproveitar-se das oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos socioeconômicos, para melhorar sua situação de bem-estar ou impedir sua deterioração” (Katzman apud Cunha et al., 2003). Aqueles que têm maior capacidade para aproveitar as oportunidades são menos vulneráveis frente aos riscos. Caso enfrentem crises ou problemas, têm maior possibilidade de passar por eles sem que sua situação social se torne ainda mais frágil.

Comparativamente às abordagens predominantes nas décadas precedentes com relação ao enfrentamento da pobreza, o enfoque de manejo social de riscos dá algumas contribuições importantes. Entre elas podemos destacar as seguintes:

- pobreza não significa somente carência. Os setores pobres podem ter ativos sociais sobre os quais poderiam apoiar-se as intervenções sociais. Caso não existam tais ativos, eles podem ser criados por programas específicos;
- focar os ativos e não os passivos das pessoas ou das famílias significa reconhecer um conjunto de atributos necessários ao aproveitamento efetivo da estrutura de oportunidades. Além disso, dá-se ênfase à formação de tipos de capital potencialmente mobilizável, às relações entre eles e aos processos de perda ou fatores limitantes que impedem o acesso às fontes de acumulação e reposição de ativos;
- quanto mais sólida a família como unidade de referência dos indivíduos e capital social básico, melhores seriam os resultados de qualquer estratégia de intervenção visando à gestão de riscos. Desse modo são indispensáveis objetivos de promoção social e empoderamento nos programas sociais enfocados à família;
- a importância dada à noção de capital social leva a valorizar dinâmicas sociais específicas nos níveis micro (comunitário, por exemplo), meso (relação entre grupos) e vertical (relação entre comunidades, grupos e instituições políticas) e a identificar como os programas sociais podem contribuir para fomentá-las;
- o conceito de vulnerabilidade social possui um potencial analítico importante para abordar a problemática social no espaço intra-urbano, permitindo a comparação de outras dimensões em famílias ou pessoas com os mesmos níveis salariais ou de consumo, além da identificação de “zonas de vulnerabilidade” segundo critérios específicos.

Um vasto contingente de população que não é pobre de acordo com sua renda (acima da linha de pobreza) é, contudo, vulnerável e sofre impacto das variações no mercado de trabalho, de fatores demográficos (devido às características das famílias), da segregação ou do isolamento espacial.

A aproximação entre vulnerabilidade e pobreza se deriva de uma mudança radical nos supostos das políticas dirigidas aos pobres: em vez de enfatizar sua carência de renda, é necessário contribuir para a apropriada dotação e mobilização de todos os recursos e capaci-

dades (Busso, 2002, p. 10). Os ativos mais importantes condicionam a capacidade de resposta a riscos naturais e sociais. Cinco dimensões de vulnerabilidade social seriam mais relevantes: de habitat (condições habitacionais e ambientais, tipo de moradia, saneamento, infraestrutura urbana, equipamentos, riscos de origem ambiental); de capital humano (variáveis como anos de escolaridade, alfabetização, assistência escolar, saúde, desnutrição, ausência de capacidade, experiência de trabalho); econômica (inserção de trabalho e renda); de proteção social (cotização a sistema de aposentadoria, cobertura de seguros sociais e outros) e de capital social (participação política, associativismo, inserção em redes de apoio). (Busso, 2002, p. 12).

De acordo com Sojo (2001), a adoção da noção de manejo social de risco tem implicações importantes para a política social, levando à ênfase em programas e intervenções orientadas ao fortalecimento e à aquisição de ferramentas que permitam às pessoas ativar suas potencialidades para seu próprio desenvolvimento e integração e enfrentar com êxito os riscos a que estão expostos devido à sua condição de pobreza. Um instrumento importante nos programas baseados nesse enfoque é a elaboração de matriz de análise de risco, que inclui a identificação da rede de proteção na qual alguém está (ou poderia estar) inserido e do mapa de oportunidades que a partir dele se apresentam (Chile, 2002).

O enfoque da gestão social de riscos é, entretanto, severamente criticado em muitos aspectos. A principal crítica é que ele limitaria as responsabilidades do Estado, em matéria de proteção social, ao combate à pobreza mediante redes de proteção, em políticas focalizadas que substituiriam políticas universais. Tal perspectiva não tomaria em consideração a necessária existência de solidariedade e insistiria na responsabilidade individual de assegurar-se contra riscos. Assim, “a contratação de seguros individuais, a provisão de serviços para os pobres mediante redes de proteção e a focalização contraposta à universalidade articulam uma estratégia de política social que propõe basicamente uma responsabilidade pública mínima em matéria de proteção social, financiamento e prestação privada dos serviços sociais e reitera a desvalorização do princípio de solidariedade” (Sojo, 2001, p. 33). Como consequência, não seria considerado prioritário o investimento social por meio de políticas universais nas áreas de educação, por exemplo, onde a má qualidade constitui importante fator de risco social, já que incide muito desfavoravelmente na inserção das pessoas no âmbito do trabalho.

A identificação da política social como política de redução da pobreza não permite atacar as causas da pobreza nem incide sobre as causas estruturais da desigualdade. Políticas sociais que não estão especificamente focalizadas nos setores de extrema pobreza são indispensáveis para gerar proteção, capital humano e bem-estar social. No Brasil, diante da magnitude e profundidade do risco econômico e social e da incerteza cotidiana vivida por uma parte importante da população, a adoção de programas sociais como fundos de investimento social (pequenos projetos) ou de micro-seguros não deveria significar deixar de tratar como prioritário o investimento em mudanças que permitissem melhorar a inserção no mundo globalizado, maior bem-estar e integração social.

A vulnerabilidade social no Brasil, como em todo o continente, se expressa em vários aspectos: debilidade dos mercados de trabalho, trabalho assalariado precário, quantidade de trabalhadores sem seguridade social e emprego de baixa qualidade; pobreza e indigência crescentes; deterioração dos indicadores distributivos; progresso incompleto na equidade de gênero; às classes médias também são atingidas pela queda no bem-estar (Cunha et al., 2000,

p. 5). Uma vez mais se chega à constatação de que as fontes de vulnerabilidade social mais importantes são a precariedade e a instabilidade do trabalho, juntamente com o retraimento do Estado e o enfraquecimento das instituições primordiais de proteção social.

3. Desafios Para a Política Social

A literatura que aborda o tema da exclusão social, tal como aquela que trata da vulnerabilidade social e da gestão social, demonstra que as origens desses processos não devem ser atribuídas às características dos indivíduos, famílias ou segmentos sociais, apesar de essas também possuírem importância na análise e deverem ser tomadas em conta pelos programas sociais.

O desamparo institucional devido à inexistência de um Estado que promova, apóie e habilite os cidadãos constitui também uma fonte de vulnerabilidade social. A implementação de redes de seguridade, de intervenções orientadas à melhora da qualidade de inserção e de proteção dos trabalhadores, de políticas de promoção e empoderamento de setores sociais com limitadas capacidades são respostas necessárias da sociedade ao enfraquecimento da coesão, ao aumento de incertezas e vulnerabilidades e à ameaça de exclusão. Segundo Sojo (2001), políticas públicas de criação de seguros frente a riscos e o seu financiamento por meio de sistemas solidários são indispensáveis. No entanto, a autora critica os postulados do “manejo social de riscos”. Em matéria de proteção social, eles limitam as responsabilidades do Estado no combate à pobreza mediante redes de proteção. Além disso, contrapõem as políticas focalizadas às universais, desestimando a relevância da solidariedade dos sistemas de seguro e insistindo na responsabilidade individual para assegurar-se contra riscos e inserir-se em redes de proteção social.

As políticas públicas dever-se-iam ocupar de prevenir a exclusão mais do que reinserir os excluídos, de criar uma sociabilidade positiva mais do que de remediar a sociabilidade negativa (Zaluar, 1997). Em que fase dos processos de exclusão ou de riscos deve incidir prioritariamente a intervenção social? Em que momento “criar” redes de segurança para evitar que os vulneráveis se transformem em excluídos, evitar que situações como doença, desemprego ou crise familiar desestabilizem equilíbrios já precários?

Sem dúvida são indispensáveis estratégias de prevenção do risco (evitar que as crises ocorram); de mitigação (diminuir o possível efeito de um futuro risco) e de superação (para aliviar o impacto do risco, esse uma vez produzido). Contudo, tais estratégias deveriam estar conectadas a políticas sociais universais, que assegurem direitos e sejam entendidas dentro do enfoque do desenvolvimento humano (Gobierno de Chile, 2002). Não bastam programas compensatórios que pretendam corrigir ou minimizar efeitos sociais indesejáveis do desenvolvimento econômico. Exclusão, vulnerabilidade e riscos são favorecidos também por políticas sociais desconectadas de políticas econômicas, pouco coerentes entre si, com baixa institucionalidade, mudanças freqüentes, orçamento incerto e cobertura insuficiente.

Se forem tomadas a sério todas as conseqüências dos enfoques analisados neste texto, existe uma multiplicidade de papéis e tipos de ações que se espera serem desempenhados pelos programas de assistência social:

- socorrer e/ou intervir em situações de crise;
- realizar ações compensatórias, transferências de bens e serviços;
- reconstruir capacidades pessoais e do grupo familiar e criar resiliência;
- reconstruir laços (individuais e coletivos) horizontais;
- promover redes sociais (gestão de intercâmbios);
- habilitar, criar capacidades (com frequência em situações de “vazio de sociabilidade”) em indivíduos, grupos e instituições. As intervenções sociais devem ter capacidade de incidir sobre os vínculos sociais;
- habilitar para a construção de laços “verticais” e participação;
- identificar, encaminhar e promover a inserção dos indivíduos nas diversas políticas sociais (saúde, educação, trabalho, habitação, cultura etc) para fazer efetivos os direitos sociais.

A lista é extensa e certamente não está completa. A ela poderíamos ainda agregar outros elementos a serem tomados em conta na formulação, execução de programas e intervenções tais como:

- considerar diversas unidades de análise e intervenção: indivíduo, família, comunidade. A família é vista como importante rede de proteção para casos de risco e vulnerabilidade;
- são necessários reforço de aspectos psico-emocionais, e reestruturação da capacidade de funcionamento das famílias, visto que a crise da extrema pobreza não é superada somente com subsídios materiais. Isso exige trabalho social, acompanhamento, proximidade entre agentes sociais e população-alvo. Tomando a sério a contribuição dos enfoques que destacam a diversidade de trajetórias de exclusão e vulnerabilidade, assim como a importância dos aspectos psicossociais, faz-se necessária flexibilidade para tratar casos nos programas sociais;
- “se a exclusão apresenta uma configuração complexa, as políticas que tratam de lhes dar resposta devem tender a ser formuladas com uma visão integral. Deve ser pensada sua implementação desde processos transversais, com formas de coordenação flexíveis e com a maior proximidade territorial possível” (Subirats, 2002, p. 5). Para não segmentar os indivíduos e as famílias em vários problemas, abordados por setores diferentes, os programas de inclusão devem ser integrais e multisetoriais;
- o enfoque territorial de programas sociais é indispensável. A divisão da cidade em “zonas de vulnerabilidade” possibilita identificar no âmbito intra-urbano carências ou vantagens diferenciadas e estruturar intervenções mais ajustadas. Em muitos países as políticas de renovação urbana e de dinamização social dos territórios da cidade estão ganhando importância. Esse tipo de intervenção representa um avanço, contudo se encontra com a limitação decorrente do fato de as causas dos processos principais de vulnerabilidade não terem origem na dinâmica local.

Referências

BUSSO, Gustavo. **Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza**. Santiago de Chile: CEPAL, 2002. (Serie Población y Desarrollo 29).

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CUNHA, José Marcos P. da; et al. **A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 27., 2003, Caxambú. [Caxambú: ANPOCS, 2003].

SCOREL, Sarah. Exclusão social: em busca de uma categoria. In: SCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro. Fiocruz, 1999.

CHILE. Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Departamento de Evaluación Social. **Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza**. 2002b. [Santiago de Chile], 2002b.

CHILE. Fondo de Solidaridad e Inversión Social. **Manejo social del riesgo**. Santiago de Chile, 2002a.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. , fev. 2003.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

OLIVEIRA, Luciano. Os excluídos “existem”? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n.33, p.49-62, fev. 1997.

PAUGAM, Serge. O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais. In: Sawara, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

PAUGAM, Serge. Introduction: la constitution d'un paradigme. In: _____. (sous la direction de). **L'exclusion: l'état des savoirs**. Paris: Editions de la Découverte, 1996.

SOJO, Ana. El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina. **Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social**, Buenos Aires, v. 5, 2001.

SOJO, Ana. Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. CEPAL. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 80, p. 121-140, ago. 2003.

SUBIRATS, Joan. **Las políticas contra la exclusión como palanca de transformación del Estado**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. [Lisboa: CLAD, 2002].

TELLES, Vera da Silva. A questão social: afinal de que se trata? In: _____. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n.35, fev. , 1997.



Inclusão Social e Intersetorialidade: O Longo Caminho dos Princípios às Estratégias de Ação ¹

Edgar Pontes de Magalhães ²

Introdução: gestão social e intersectorialidade

A perspectiva da gestão social tornou-se, nos últimos anos, muito difundida nas discussões sobre formulação e implementação de políticas sociais. Tanto agentes políticos como importantes agências financiadoras, como o BNDES e o BID, incorporaram-na aos seus universos discursivos. Espera-se que a gestão social contribua de maneira importante para a inclusão de grandes contingentes de cidadãos hoje excluídos dos direitos sociais. De maneira ampla, a gestão social visa promover o desenvolvimento humano sustentável, a equidade e aumentar a capacidade das comunidades de agir sobre as questões que lhes afetam.

Entre as diretrizes da gestão social estão: a participação da sociedade, o fortalecimento das comunidades, a intersectorialidade, a formação de parcerias e a utilização de instrumentos gerenciais que visem à eficácia e à eficiência das ações. Esses princípios e diretrizes formam um todo sinérgico, em que cada elemento desempenha um papel específico, mas também contribui para a potencialização dos demais. Nesse contexto, a intersectorialidade procura superar alguns problemas tradicionais nas políticas e nos programas sociais, como a fragmentação, a dispersão ou a sobreposição de projetos e ações.

Para se caracterizar melhor a intersectorialidade, pode-se recorrer a duas contribuições, por sinal convergentes:

· Para Menicucci, (2002, p. 11) “a intersectorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se

¹ O autor agradece os valiosos comentários feitos por Maria Christina Assis Fonseca e pelos professores da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazzarotti Diniz Costa. No entanto, todo o conteúdo é de exclusiva responsabilidade do autor.

² Doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford e consultor em políticas sociais.

sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares. Significa tanto um esforço de síntese de conhecimentos como de articulação de práticas, buscando unificar o modo de produção de conhecimento e as estratégias de ação tendo como meta inclusão social.” (Menicucci, 2002).

· Segundo Inojosa, a intersetorialidade é a “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”. (Inojosa, 2002, p. 14)

Ambas as colocações ainda são muito genéricas para que delas se derivem estratégias para as ações intersetoriais, que constituem o objeto deste trabalho. Isso porque, de acordo com essa perspectiva de articulação existem inúmeras possibilidades de combinação entre as políticas sociais (cultura, educação, assistência social, segurança comunitária, transferência de renda, segurança alimentar, geração de emprego e renda, esportes, saúde) e entre essas e as políticas urbanas e de moradia. Este amplo leque de campos de políticas sociais combinado com o contingente dos cidadãos brasileiros que delas necessitam e os sempre escassos recursos para essas ações, configura o quadro das conhecidas “escolhas trágicas” (Santos, 1989) da política social: optar por programas que atendam a muitos cidadãos em poucas de suas dimensões de vulnerabilidade, como a grande maioria dos programas existentes, ou atender a um número menor de cidadãos em muitos destes pontos. Os primeiros serão aqui chamados de “intersetorialidade restrita” e os demais, de “intersetorialidade ampla”.

O presente trabalho explora requisitos, possibilidades e limites da “intersetorialidade restrita”. Esta questão fica colocada a partir dos custos elevados da opção pela “intersetorialidade ampla”, não somente os de implantação dos vários programas, mas também porque as comunidades beneficiadas podem não atingir graus de desenvolvimento auto-sustentável que permitiriam ao Estado diminuir seus gastos com elas para dirigi-los para outras comunidades necessitadas.³ Este parece ser o caso do Programa de Inclusão Social de Santo André (PIIS), de Santo André, município dos mais ricos do país. Reconhecendo os inegáveis méritos do Programa, ganhador de prêmio nacional, deve-se apontar a sua dificuldade em expandir-se para alcançar as áreas que, por seus índices relativamente baixos de desenvolvimento, se qualificariam para serem beneficiadas. Atingindo um número elevado de elementos de política social e urbana, o Programa, no entanto, expande-se muito lentamente, devido aos seus altos custos. Diante desse problema, a Prefeitura vem desenvolvendo outros programas para atender as populações mais pobres residentes fora das áreas do PIIS.

A questão dos altos custos e, conseqüentemente, baixa cobertura é apenas um dos pontos a ser levantado neste artigo sobre a estratégia da “intersetorialidade ampla”. A seguir, vamos considerar algumas das premissas cognitivas dessa estratégia.

³ Para um relato sobre o programa ver Carla Bronzo Ladeira Carneiro, O Programa de Inclusão Social de Santo André: o território como locus da atuação integrada, documento preparado para o julgamento do prêmio Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas.

A Distância Entre o Conhecimento Sobre Exclusão e as Estratégias Para a Inclusão

O tema da exclusão social tem sido muito mais estudado do que o da inclusão. Uma possível explicação pode ser a interrupção do ciclo de expansão do capitalismo, que por três décadas ocorreu nas sociedades ocidentais a partir do fim da Segunda Guerra. Durante esse período, os mecanismos de inserção no mercado de trabalho e de socialização pela família e pela escola foram suficientes para incluir a maior parte das populações, ou, pelo menos, alimentar nelas a esperança de vir a usufruir, ainda que desigualmente, dos bens materiais e culturais produzidos.

Nesse contexto, estar incluído parecia ser a consequência “natural” do processo de desenvolvimento. Os indivíduos, após terem ido à escola, teriam oportunidades no mercado de trabalho, devido ao processo de crescimento das economias nacionais. Esta última condição ocorreria mesmo para os países do Terceiro Mundo, que passariam do estágio de subdesenvolvimento ao de desenvolvimento. No plano teórico, esses processos foram embasados pelas teorias da modernização.⁴

Em contraste com esse quadro, nas duas últimas décadas do século XX, cresce o número dos excluídos, seja porque são afastados do mercado de trabalho, ou porque perdem renda e garantias que anteriormente haviam conquistado, ou ainda, porque nem chegam a se inserir no mercado de trabalho. Simultaneamente, os mecanismos de socialização, como escola e família, parecem incapazes de transmitir ou criar capacidades e valores necessários para a integração satisfatória de amplos segmentos populacionais nos processos de produção e consumo.

Como reflexo dessas tendências, não é estranho que, nos últimos anos, se tenha estudado mais sobre exclusão do que sobre inclusão social. Surpreende, no entanto, que, apesar das mudanças mencionadas, nossos paradigmas para pensar a inclusão ainda estejam baseados nas premissas da absorção dos excluídos pelos mecanismos da expansão do crescimento capitalista. Ora, isso não mais parece viável para os segmentos que hoje, já adultos, tenham baixa escolaridade e careçam de uma história de trabalho regular. E estas são algumas das características da população considerada excluída.

A exclusão é um fenômeno multifacetado (incluindo dimensões econômicas, sociais e culturais, por exemplo) e também multicausado. Entretanto, não se deve inferir que todas as facetas sejam igualmente causas do fenômeno. É necessário que se tenha em mente essa distinção para se saber, em situações concretas, quais estratégias seriam as mais eficientes para promover a inclusão. O texto a seguir não deixa clara essa distinção:

“(...) a questão social é complexa – envolve diversas variáveis e processos encadeados – e que só um enfoque multifocal e uma abordagem integrada podem dar maior eficácia e eficiência a um projeto para encaminhar soluções e minimizar as condições de reprodução da pobreza. (...) Projetos dessa natureza demandam uma interlocução entre as diversas

⁴ O presente trabalho não trata da questão do desenvolvimento de países. Mas convém registrar que nenhum país então considerado subdesenvolvido ou em desenvolvimento alcançou o status de desenvolvido, não se realizando uma das condições para o aumento relativo da inclusão social. Na América Latina, a persistirem as baixas taxas de crescimento econômico e a alta concentração de riqueza, pode-se questionar se políticas sociais - mesmo intersetoriais - teriam capacidade para promover inclusão de amplas camadas populacionais.

áreas para o planejamento e implementação de ações coordenadas, de modo a garantir o enfrentamento simultâneo de todas as diversas causas que originam o problema e comprometem soluções isoladas, mesmo quando engenhosas e de baixo custo.” (BNDES, 2002)

Mesmo quando se parte da premissa de que o fenômeno da exclusão seja multifacetado e complexo, há duas considerações que necessitam ser feitas antes de se tirarem conclusões favoráveis à formulação de amplas estratégias de intersectorialidade.

A primeira questão refere-se ao fato de que embora o fenômeno da exclusão seja multifacetado, isso não significa que todos os seus aspectos sejam causas do fenômeno. Exatamente porque se trata de um fenômeno complexo, pode-se supor que diferentes dinâmicas levem à exclusão e que sejam necessárias diferentes estratégias para promover a inclusão. A complexidade do fenômeno e a variedade de processos envolvidos permitem pensar que o que apareceria como causa determinante em um processo pode ser secundária em outro, ou mesmo, apenas um efeito. Portanto, a exclusão resulta de diversos processos e situações.

Conseqüentemente, as estratégias intersectoriais deveriam ser desenhadas com atenção voltada para essas especificidades – e não apenas para os aspectos genéricos da exclusão. Por exemplo, quando se consideram as situações, mencionadas anteriormente, de exclusão e de não-inclusão, pode-se dizer que são causadas, genericamente, pela não expansão capitalista. No entanto, as estratégias para enfrentá-las devem ser diferentes, dadas as demais variáveis que caracterizam uma ou outra situação. Considerando-se as possíveis combinações das dimensões econômicas, sociais e culturais envolvidas, é plausível pensar-se que as estratégias de inclusão deveriam ser específicas para públicos e dinâmicas diferenciados. Há poucos exemplos de políticas com esse recorte, e um deles é o conjunto de programas implementados pela Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo que engloba programas redistributivos e emancipatórios destinados a diferentes públicos. (Pochmann, 2002)

Em segundo lugar, para se estabelecerem estratégias de inclusão, não basta conhecer os processos e causas de exclusão porque, em muitos casos, não será possível reverter o processo de exclusão. Será necessário desenvolver novos mecanismos ou, até mesmo, gerar novos espaços de inclusão.⁵

A implicação dessa discussão é o entendimento de que a intersectorialidade deve ser delimitada, ou ampliada, na medida em que se conhecem as causas e processos de inclusão e não as causas genéricas de exclusão. Em conseqüência, a intersectorialidade deve ser considerada na medida e no desenho adequados aos processos de inclusão que a política social pretenda desencadear para determinados setores sociais. Isso significa tratar esses setores como sujeitos de processos de inclusão, dotados de vulnerabilidades mas

⁵ Para um exemplo de criação de espaços de inclusão, veja-se o exemplo dos antigos catadores de papel, hoje trabalhadores do material reciclável, com suas associações em várias cidades do país. Para o caso da ASMARE, de Belo Horizonte, foi fundamental a ação de dois agentes mobilizadores de recursos externos ao próprio grupo; a Pastoral de Rua da Igreja Católica e a Prefeitura de Belo Horizonte (de 1993 em diante) a qual estabeleceu uma relação contratual com a associação para a prestação de serviços e também lhe destinou subsídios significativos.

também de capacidades e potencialidades de agir que devem ser estimuladas pelas políticas públicas.

Para tornar a discussão mais concreta, pode-se considerar algumas situações. É bastante comum pensar em exclusão a partir de ausência ou insuficiência de renda: por exemplo, o desemprego gera um conjunto de conseqüências em diferentes dimensões (cultural, social, vida psíquica etc.) podendo caracterizar uma situação de exclusão.

Mesmo nos casos em que a privação de renda possa ser considerada como causa de exclusão social, não se deve concluir, imediatamente, que uma estratégia intersetorial ampla seja a mais eficiente para promover a inclusão social. No caso, outras variáveis fundamentais para estabelecer estratégias de inclusão seriam a faixa etária, as competências e possíveis redes de solidariedade dos desempregados. Prosseguindo com o exemplo, em certos casos o desemprego poderá desencadear conseqüências que por sua vez tornam-se causas autônomas de exclusão, como depressão ou dependência química. Se, em certos casos de exclusão causada por desemprego, estratégias setoriais focalizando capacitação para o mercado de trabalho podem ser eficazes, quando se adiciona o elemento da depressão ou dependência química as mesmas estratégias possivelmente seriam ineficazes.

Outras situações permitem pensar em diferenças mais radicais entre os desempregados, requerendo estratégias de inclusão diversificadas. Considere-se o caso de moradores de rua de segunda geração (os nascidos na rua de pais moradores de rua). Nesse contexto, as dimensões culturais e simbólicas apontadas pelos estudos antropológicos (Escorel, 1999) teriam importância central e prioritária em qualquer estratégia de inclusão, diferentemente de casos nos quais a identidade de trabalhador estivesse consolidada.

Tanto em casos individuais como quando se consideram famílias ou coletividades, as estratégias de inclusão devem analisar os diferentes graus e tipos de vulnerabilidade, mas também de capacidades existentes. São as diferentes capacidades que permitem explicar por que indivíduos e famílias, vivendo em ambientes similares (geralmente vilas ou favelas) e com baixos graus de renda e escolaridade, podem estar em diferentes posições com respeito a dimensões de inclusão.

Analogamente às famílias, as comunidades pobres também se distinguem em dimensões relevantes para o desenho de um programa de inclusão: algumas apresentam potencial de solidariedade bastante positivo, sobre o qual se pode desenhar um programa de desenvolvimento de capital social, com intervenções e estímulos mais bem definidos, enquanto outras se caracterizam por grandes dificuldades no estabelecimento de inter-relações pacíficas e de respeito mútuo.

Considerando-se a variedade de vulnerabilidades, por um lado, e a de potencialidades, por outro, deve-se pensar que há públicos e situações diferenciados que devem ser objeto de diferentes estratégias de inclusão. Deste ponto de vista, não existe “o público da Assistência Social” (expressão muito empregada entre os assistentes sociais) mas públicos da Assistência Social. Neste aspecto é interessante considerar alguns programas de Assistência Social. Programas como o de erradicação do trabalho infantil, o contra a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes e o destinado a populações de rua lidam com famílias que apresentam estrutura e dinâmica bastante diferenciadas, o que permite que se fale em tipos de famílias. Tal

fato deveria levar a diferentes metodologias de trabalho da Assistência em relação a elas – o que não acontece atualmente.

Em suma, até este ponto argumentou-se que, mesmo que a exclusão social seja multifacetada, as estratégias para inclusão podem e devem ser matizadas de acordo com as vulnerabilidades e potencialidades das situações e dos públicos-alvo das políticas. Foi apontado, também, que os mecanismos e processos costumeiros de inclusão operantes nas sociedades ocidentais têm se mostrado, nos últimos vinte anos, pouco efetivos para certos segmentos populacionais. Se, por um lado, este fato explica o relativamente crescente número de excluídos, por outro, torna mais complexa a tarefa de encontrar estratégias para a inclusão. Idealmente, estas devem considerar as vulnerabilidades e potencialidades daqueles a quem se dirigem as políticas e programas de inclusão. Na próxima seção, será reforçado o argumento da necessidade de se conhecerem melhor as dinâmicas de inclusão para serem traçadas estratégias mais eficazes.

Como Ser Eficiente na Intersetorialidade?

Na promoção de inclusão, não é o número de dimensões envolvidas que determinará o sucesso da política, mas antes a qualidade estruturante e a dinâmica da intervenção. Para tanto, é necessário que se conheçam mais precisamente as dinâmicas de inclusão (e não apenas as causas gerais da exclusão) e se estabeleçam estratégias apropriadas aos sujeitos excluídos. As estratégias a serem desenvolvidas deveriam contar com componentes, prazos e perspectivas bastante diferentes, adequados às situações específicas. As estratégias de inclusão devem buscar intervenções eficientes – sejam elas multissetoriais ou não.

Um argumento adicional para se valorizar a necessidade de melhorar o conhecimento sobre o processo de inclusão – e não apenas aumentar as áreas de intervenção – é a possibilidade de que ações setoriais possam produzir efeitos multissetoriais. Esse argumento, que se fundamenta na complexidade causal dos fenômenos sociais, aponta a responsabilidade de certos setores estratégicos para os processos de inclusão.

Um exemplo desse processo é o investimento na escolaridade das adolescentes – uma ação setorial. A permanência das adolescentes na escola provoca conseqüências multissetoriais como as seguintes:

- menores chances de gravidez precoce e, conseqüentemente, maiores chances de maior escolaridade para as adolescentes;
- entrada no mercado de trabalho com maior qualificação e, portanto, chances mais altas de empregabilidade e salários mais altos;
- dadas a maior escolaridade e gravidez em fase adulta, prevêem-se maior atenção e competência no cuidado com os filhos, provocando, entre outros efeitos, a diminuição da mortalidade infantil.

Da mesma forma que educar adolescentes provoca efeitos demográficos, no mercado de trabalho e na saúde, pode-se pensar no fato de que o desenvolvimento de certas capacidades de socialização, como o comunicar-se bem e o agir cooperativo, tem repercussões favoráveis

tanto para a empregabilidade como para o enfrentamento de situações adversas nas famílias e comunidades. Essas capacidades, longe de serem naturais ou de estarem sendo desenvolvidas a contento pelas instituições de socialização, precisam ser estimuladas não apenas para a inclusão individual, como também para a formação de capital social das comunidades. Portanto, mais do que multiplicar setores de intervenção, é necessário conhecer os determinantes de curto, médio e longo prazos de inclusão, tanto para indivíduos como para famílias e coletividades.

Dois Perfis de Intersetorialidade

Em termos esquemáticos, podem-se considerar duas rotas para a implementação de estratégias intersetoriais. A primeira, cujo exemplo é o município de Santo André, anteriormente citado, tem um perfil muito amplo, envolvendo praticamente todos os aspectos de política social e urbana, porém limitado geograficamente, e adota, nas áreas escolhidas, uma transformação radical na gestão pública para possibilitar as ações intersetoriais. Esta mudança na gestão é fortemente apoiada pelo prefeito e o conjunto de secretários municipais. Dessa forma, são grandes os recursos políticos, administrativos e financeiros necessários para a implementação da intersetorialidade ampla e simultânea.

Já o segundo perfil está baseado na implementação de ações intersetoriais estrategicamente escolhidas com base em situações específicas, em função de dinâmicas de inclusão com potencial de provocar consequências multissetoriais. Esta estratégia também requer apoios políticos, administrativos e financeiros importantes, mas certamente menos vultosos que os de uma estratégia de intersetorialidade ampla e simultânea. Tem a seu favor o fato de basear-se em diagnósticos mais específicos e realistas e permite adotar procedimentos gradualistas, sabidamente mais efetivos em reformas administrativas, em vez de provocar rupturas mais radicais. Por fim, e não menos importante, as ações intersetoriais mais estratégicas podem alcançar com maior rapidez um número mais elevado de cidadãos em condições de vulnerabilidade e risco social.

Ações envolvendo dois ou três setores são importantes na resolução de problemas relativos à inclusão como atestam os seguintes exemplos obtidos em um estudo sobre o Programa BH-Cidadania, da Prefeitura de Belo Horizonte:⁶

1) Combate à desnutrição infantil: um grupo de vinte crianças desnutridas estava sendo acompanhado pelo serviço de saúde conforme procedimento padrão (visita mensal e distribuição de multifarínha) sem apresentar progressos. A assistente social do posto de saúde contactou a equipe do Núcleo de Apoio à Família - NAF - que passou a trabalhar com o grupo de mães, de forma a incluir o tema da subnutrição em um trabalho mais amplo de reforço de vínculos familiares - conforme sua própria concepção de trabalho com famílias dos NAFs. O relato da

⁶ Ver Estudo de identificação e Avaliação dos Projetos-piloto do BH Cidadania, elaborado por Edgar Pontes de Magalhães (Coordenador e Responsável Técnico), Izabela Moreira Corrêa e João Paulo Resende. Os NAFs, serviço da Assistência Social que integra o BH Cidadania, foram bastante estudados para a elaboração do Plano de Monitoramento e Avaliação dos Programas Descentralizados (Serviço de Orientação Sociofamiliar - SOSF; Plantão Social e NAF) da Secretaria Municipal de Assistência Social, em convênio entre a Secretaria e a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

equipe indica que em cinco meses dezoito das vinte crianças apresentaram significativo progresso, havendo diagnósticos precisos sobre a razão da falta de progresso das outras duas.

2) Acompanhamento de famílias que recebem transferência de renda: o programa de transferência de renda Bolsa Escola prevê ações complementares para as famílias. Em uma das áreas-piloto do BH-Cidadania implantou-se um processo contínuo de acompanhamento e apoio às famílias beneficiárias, planejado e executado conjuntamente pelas equipes do Bolsa Escola e do NAF local.

3) Identificação de casos de riscos elevados: exemplo de colaboração rotineira e sistemática na identificação de famílias especialmente vulneráveis por parte de Agentes Comunitários de Saúde e técnicos dos NAFs. Essa rotina pretende identificar sinais precoces de comportamento de risco para possibilitar intervenções preventivas.

Esses três procedimentos resultaram de iniciativas de técnicos dos serviços envolvidos. São cooperativos, porém localizados e não institucionalizados. Vale notar, por outro lado, que tais procedimentos surgiram em resposta a problemas que são comuns a todas as áreas do Programa e, nessa medida, poderiam fazer parte da metodologia de trabalho dos serviços. Esses exemplos são pontuais, mas procuram ilustrar algumas das práticas intersetoriais que emergem das necessidades e das possibilidades percebidas pelos técnicos para resolver problemas de eficiência da sua ação. Por terem essa origem, sua generalização não deverá enfrentar as resistências comuns aos processos de reforma. Mas, para tanto, requerem a coordenação em nível mais alto dos escalões de gestão.

Por outro lado, estratégias intersetoriais mais amplas podem ser planejadas a partir da formulação de políticas. Nesse sentido, diferentes níveis de coordenação devem ser considerados, variando conforme os graus de coordenação desejáveis:⁷

De modo geral, a intersetorialidade, como uma estratégia de formulação e de gestão de políticas sociais, pode ser pensada em três diferentes níveis alternativos de abrangência:

1) A política pública é desenhada, executada, monitorada e avaliada de forma intersetorial. Ou seja, existe uma estreita e constante colaboração entre os setores e em cada um dos setores durante todo o ciclo de política (processo de desenho, implementação, execução, monitoramento e avaliação da política pública);

2) A política pública é formulada intersetorialmente, mas executada de forma setorial, supondo-se, no entanto, alguma coordenação entre elas durante a execução. Ou seja, para que a política apresente o impacto esperado é necessário que cada um dos setores execute parte da política, conforme formulada intersetorialmente. Por exemplo, um planejamento estratégico pode ser realizado em conjunto, sendo a execução setorializada, ainda que com algum grau de comunicação e coordenação entre os setores, para evitar problemas de superposição ou omissões.

⁷ Esta abordagem se deve ao Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

3) A política pública estabelece, apenas, objetivos e metas consistentes entre os setores. Ou seja, a partir de um planejamento estratégico governamental são estabelecidas metas gerais. Estas são, posteriormente, desdobradas em políticas públicas consistentes, mas formuladas e executadas de forma setorial e autônoma.

Conclusão: Qual Intersetorialidade? ⁸

A conclusão que se pode tirar do fato de a exclusão ser um fenômeno complexo é que se deve conhecê-lo com maior precisão para distinguir os diferentes processos que o compõem a fim de evitar que o fenômeno se agrave. Mas, além disso, é necessário considerar a inclusão como um tema em si próprio – e não apenas como o reverso da exclusão. As estratégias mais ou menos multissetorializadas deveriam ser concebidas de acordo com os processos de inclusão que a política pública venha a priorizar.

O que se convencionou denominar de exclusão social apresenta um quadro genérico com múltiplas dimensões: econômica, social e cultural. Esse quadro se define por um agregado de indicadores (escolaridade, renda, mortalidade infantil e falta de acesso a bens culturais, por exemplo) que pode ser o resultado de múltiplas dinâmicas. O argumento aqui apresentado é que o desenho adequado de um programa para promover a inclusão depende da análise tanto do quadro de oportunidades existente quanto das vulnerabilidades e potencialidades dos públicos envolvidos. Nesta medida, é mais importante realizar um diagnóstico preciso das dinâmicas operantes na situação e das eventuais potencialidades existentes (a serem desenvolvidas pelo programa) do que simplesmente tentar abarcar todas as dimensões do fenômeno de exclusão.

Em suma, neste artigo procurou-se distinguir vários elementos para a elaboração de estratégias de ação para promover a inclusão social dos atualmente excluídos. Em primeiro lugar, precisa-se conhecer mais sobre processos de inclusão, levando-se em conta as vulnerabilidades e potencialidades de seus sujeitos e fazendo-se uma análise das oportunidades existentes. Em segundo lugar, é necessário que se considerem as possibilidades de intervenção eficiente, o que significa saber mais precisamente sobre as relações causais e as dinâmicas envolvidas nos processos de inclusão. Por outro lado, a noção de eficiência supõe, também, que se estabeleçam objetivos e recursos para as ações. A partir deste ponto é que se definiria o perfil da intersectorialidade necessária e, em conseqüência, a formulação de uma gestão adequada. É claro que se está esboçando um quadro geral, cujas condições de realização são parcial ou dificilmente encontráveis no cotidiano da formulação e execução das políticas públicas. Mas, apoiando-se em premissas mais sólidas e em articulações mais precisamente delineadas, o princípio da intersectorialidade dará uma contribuição valiosa para a eficiência das políticas de inclusão.

⁸ Esta pergunta foi suscitada por falas de gestores e técnicos do BH-Cidadania, nas quais há muitas referências à intersectorialidade, sempre como um objetivo desejável. Citam-se exemplos de intersectorialidade, alguns adequados, mas outros não, pois referem-se a interfaces num mesmo setor ou organização. Ainda quanto à compreensão, por parte dos gestores e técnicos, do que seja o trabalho intersectorial, deve-se mencionar que são perceptíveis concepções diferenciadas por setor do que seja intersectorialidade. É provável que Saúde, Assistência Social e Educação desenhassem de forma distinta o que seria o trabalho intersectorial e qual a participação de cada um no BH-Cidadania.

Referências

BNDES. **A experiência da área de desenvolvimento social no período 1997-2002**. Brasília, 2002. (BNDES Social, n.7).

SCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p., 1.sem. 2002.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de (Coord.). **Estudo de identificação e avaliação dos projetos-piloto do BH Cidadania**, Belo Horizonte, 2004.

MENICUCCI, Telma M. G. Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH: Política Social**, Belo Horizonte, n.3, 1, p. 10-14, maio/jul. 2002.

POCHMANN, Márcio (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, A Trágica Condição da Política Social, in Sérgio H. Abranches, Wanderley Guilherme dos Santos e Marcos Antonio Coimbra **Política Social e Combate à Pobreza**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2^a edição, 1989, 33-63.



Território e Territorialidades nas Políticas Sociais ¹

Flávia de Paula Duque Brasil ²

Todos os conceitos com que representamos a realidade têm uma textura espacial, fina e simbólica, que nos tem escapado pelo fato de nossos instrumentos estarem de costas viradas para ela (Boaventura de Souza Santos)

As agendas das políticas sociais têm sido objeto de revisão e de reconfigurações nas últimas décadas, em relação aos seus conteúdos e formatos, assumindo, deste modo, novos desafios na construção de seus instrumentos. Neste mesmo sentido, Castell (1998) remete à recomposição contemporânea dos métodos e tecnologias de intervenção social, traduzindo-se em movimentos de renovação das políticas públicas.

Os processos sociais, em múltiplas dimensões e escalas (como a reestruturação produtiva e a intensificação da globalização, que marcam o ciclo atual de acumulação capitalista) têm redesenhado e distendido os contornos da problemática social. Neste sentido, como assinala Giddens (2002), em detrimento das promessas da modernidade, seu curso produziu diferença, exclusão e marginalização, interpondo-se às possibilidades de emancipação social. Ao lado disso, há que se destacar o repertório de noções que têm sido evocadas para expressar o aprofundamento e a complexificação da problemática social, tais como fragilização, desfiliação, vulnerabilidade e desqualificação sociais.

Uma parte constitutiva do cenário atual refere-se à percepção de crise do Estado (codificada em termos de crise fiscal e de crise de governabilidade) e às transformações de seus modelos de intervenção. Em diferentes versões, têm se desconstruído seus papéis intervencionistas e de garantia de bem-estar social, que se traduziram – ao menos nos países

¹ Agradeço ao colega Prof. José Moreira de Souza por diversos (e férteis) diálogos em torno da conceituação de território, que muito contribuíram para as reflexões desenvolvidas.

² Pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, especialista em Urbanismo e mestre em Sociologia pela UFMG.

centrais – na ampliação efetiva das políticas sociais a partir do pós-guerra. Ao lado disso, as derivas de descentralização, conjugadas aos processos de democratização em vários países (como no caso da América Latina) têm também implicado, sob vários aspectos, a reconformação das formas de intervenção estatal. Neste contexto, as inflexões nos papéis do Estado e nas suas relações com a sociedade-civil e o mercado sinalizam desafios referentes ao alargamento dos processos de democratização, bem como de rebalanceamento entre as políticas sociais e os interesses do mercado, tendo em vista um horizonte de inclusão, justiça social e equidade.

No ambiente semiperiférico brasileiro, novas matrizes de desigualdades sociais sobrepõem-se aos acúmulos de déficits históricos materializados nas condições de vida de uma parte expressiva da população. As desigualdades sociais e a pobreza, reproduzidas em suas várias dimensões, não remetem a um ou outro recorte setorial tradicional das políticas públicas nem se esgotam em uma ou outra dimensão, afirmando-se como processos multifacetados, como constelações de precariedades. Esse contexto de profundas desigualdades aponta para a importância da qualificação, do direcionamento e da calibragem precisa das políticas sociais e de seus instrumentos.

Contudo, os processos de democratização e de descentralização do país, que têm como marco a Constituição Federal de 1988, revalorizaram a dimensão local, distendendo seus papéis e potenciais, favoreceram a participação cidadã nos processos decisórios e o experimentalismo no campo das políticas públicas. Na trajetória recente do país, colocou-se a possibilidade de influência de projetos cunhados nos espaços societários – nas tramas do associativismo urbano e dos movimentos sociais – para os domínios institucionais. A (re)tematização da questão social, da cidadania e da ampliação dos direitos sociais tem alimentado a reconstrução das agendas das políticas locais desde os anos 80.

A referência aos elementos de renovação nas políticas públicas demanda referenciar os padrões tradicionais de intervenção estatal no país. A centralização das decisões e recursos, a fragmentação institucional, a segmentação no atendimento dos serviços públicos e a atuação de cunho estritamente setorial, a impermeabilidade das políticas e agências públicas aos cidadãos, a penetração dos interesses privados na esfera estatal, a ausência de controle público, de participação cidadã e de avaliação, e o monitoramento das políticas, dentre outros aspectos, caracterizam lógicas e padrões de intervenção enraizados na cultura política e na gestão pública brasileira que têm sido questionados e superados em experiências de corte inovador (Farah, 1997).

Ao mapear vertentes de inflexão na gestão pública brasileira contemporânea que se apresentam principalmente na esfera local, Farah (1997) aponta o alargamento na oferta das políticas e a renovação de seus conteúdos substantivos, encampando temas e problemas não contemplados anteriormente como objetos de intervenção, assim como incluindo novos segmentos sociais (vulneráveis) como foco privilegiado nos programas ou projetos. Os conteúdos das políticas e de seus instrumentos têm se renovado, ainda, a partir da incorporação de novas premissas e princípios norteadores de sua concepção, como as perspectivas de sustentabilidade e de cidadania ativa. Podem-se apontar mudanças no formato, no desenho, nas características institucionais e nos processos políticos desde os processos de formulação ao acompanhamento das intervenções. Neste sentido, não se trata apenas da emergência de novas políticas, mas de sua democratização, da reconstrução de arranjos institucionais e de processos políticos relativos à concepção e gestão de seus instrumentos, sobretudo no sentido da democratização e da

ampliação dos atores sociais nos âmbitos decisórios.

É nesse debate, relativo às possibilidades de avanço nas políticas sociais e no desenho de seus instrumentos, que se coloca a questão da territorialidade como uma variável relevante a ser considerada sob a perspectiva do enfrentamento das desigualdades e da inclusão social. A possibilidade de conceber (e de implementar) políticas públicas reconhecendo o território como dimensão significativa pode ser assinalada como um elemento potencialmente inovador. Nessa direção, podem-se apontar liames entre territorialidade, descentralização e participação cidadã ou, ainda, entre territorialidade e as lógicas de intervenção intersetoriais, matriciais e multidimensionais que têm comparecido como relativa novidade no cenário das políticas sociais.

Este texto propõe-se a explorar e problematizar a territorialidade nas políticas sociais, descartando efetuar uma discussão de natureza instrumental ou prescritiva, inclusive em decorrência da relativa escassez ou fragmentação de referências em torno desta questão. A despeito desses limites, propõe-se a reivindicar a relevância da dimensão do território para o enfrentamento das múltiplas conjunções das desigualdades e das múltiplas interfaces da pobreza e da exclusão social por meio das políticas públicas.

Entretanto, de início, deve-se assinalar que as políticas sociais brasileiras não têm logrado integrar - de forma mais efetiva e disseminada - a dimensão territorialidade ou espacialidade, quer como balizamento para os investimentos públicos e para o desenho dos programas e projetos, quer como um elemento incorporado às lógicas de intervenção. De qualquer modo, expressando ou não tais esforços, a territorialização comparece como um elemento, em alguma medida, constitutivo das políticas sociais, a partir de processos de descentralização (inclusive intramunicipal) ou, mesmo, em virtude dos equipamentos de saúde, educação, cultura e assistência social, que remetem ao patamar básico de espacialização dessas políticas.

O debate efetuado neste texto contamina-se pelo viés das políticas locais de vocação urbana, partindo de uma ângulo distinto daquele do gestor das políticas sociais. Entretanto, para além da relevância da consideração do território nas políticas sociais, essa perspectiva pode contribuir para iluminar as trilhas ainda pouco pavimentadas de diálogo ou de integração mais estreita entre dois macroâmbitos de intervenção estatal tradicionalmente estanques e segmentados: das políticas sociais e das políticas urbanas.

A segmentação entre esses domínios de políticas públicas reflete-se, por exemplo, na problemática da violência urbana nas grandes metrópoles, objeto de tematização crescente pelos segmentos privilegiados. Transparece na territorialização dos focos da violência e na configuração de verdadeiros enclaves, ou “zonas de interdição”, que têm imposto altos custos aos segmentos da população expostos aos múltiplos fatores de exclusão, dentre os quais o aspecto socioespacial. Neste sentido, o problema da violência urbana apresenta-se com força de síntese, que desvela as disjunções (e a imperativa articulação e convergência) entre os macroâmbitos tradicionais de intervenção estatal relativos às dimensões social, econômica e urbana.²

² Em relação aos domínios das políticas sociais e urbanas, no contexto do Estado keynesiano de Bem-Estar Social, revelam-se macroâmbitos de intervenção pública, espaços centrais de mediação e gestão dos conflitos sociais. O eixo das políticas sociais incide sobre o conflito distributivo, ou seja, sobre a destinação de recursos entre os diferentes grupos e classes sociais. As políticas urbanas correspondem a um macroâmbito de intervenção não redutível aos campos das políticas sociais e econômicas ou, mesmo, à sua territorialização, particularizado pela dimensão espacial, articulada aos processos econômicos e sociais. As políticas urbanas constituem expressão do alargamento da agenda de bem-estar social do Estado e remetem às derivas conflituais relativas à divisão social (referentes ao consumo coletivo) e econômica do espaço (Brugué e Goma, 1998, p. 176).

Para o propósito deste texto, um ponto de partida necessário constitui a discussão das noções de território e de territorialidade, uma vez que as diversas acepções sugerem possibilidades e conseqüências distintas para as políticas sociais. Por que se considerar o território e a territorialidade? Em que termos? Com quais implicações e potenciais para as políticas sociais? São essas questões que orientam a construção deste percurso exploratório.

Territorialidade, Território e Espaço Social

A noção de território, embora correntemente utilizada, nem de longe corresponde a um significado único ou destituído de ambigüidades. Ao contrário, revelam-se concepções heterogêneas de território em face, inclusive, de seu emprego nos diversos domínios disciplinares. Não se propõe aqui a efetuar uma revisão, mas explorar a categorias território e territorialidade para além do sentido estrito, trazendo outros aportes pertinentes ao objetivo do texto.

Milton Santos (1994) destaca o caráter jurídico-político desta noção, vinculada ao Estado-nação como seu fundamento e moldagem, integrando “o legado dos conceitos puros da modernidade incompleta”. Nesses termos, a noção moderna de território refere-se ao espaço imbuído da dimensão da soberania e poder do Estado, traduzindo-se no estabelecimento de limites geopolíticos e na dimensão da propriedade. Associa-se, ainda, à idéia de pertencimento e de referência de identidade, bem como com a cidadania, que expressa a relação entre o lugar e o cidadão.³

O mesmo autor afirma que o conceito de território apresenta-se como utilizável e relevante para a análise social somente se considerado seu uso, a relação indissociável com os atores sociais que dele se utilizam, convocando a dimensão do vivido (apud Koga, 2003, p. 35).⁴

Quer no sentido estrito do termo, quer em outras concepções, pode-se destacar a idéia de limite como um de seus componentes essenciais. Nas diversas escalas e esferas de poder, os limites e as competências administrativas remetem aos níveis territoriais de ação pública ou à sua territorialização. A delimitação apresenta-se, por exemplo, na discussão efetuada por Lemos (2001) da noção de territorialidade aplicada às políticas sociais. O autor parte do emprego do termo em suas diferentes conotações, distinguindo territorialidade geográfica (vinculada, por exemplo, ao conceito de microrregião homogênea do IBGE) e econômica (vinculada à localização e acessibilidade das atividades econômicas). Nos termos mais gerais, a territorialidade é definida pelo autor como “um recorte no espaço” e como equivalente à regionalização.

As noções de território e de territorialidade também se associam estreitamente à idéia de uso e, mais além, de apropriação. No domínio das ciências biológicas, grosso modo, o território corresponde à área (e, portanto, aos limites) de influência das espécies. Apoiando-se neste lastro, a territorialidade é também mobilizada nos domínios das ciências sociais,

³ Território e Estado-Nação constituem noções desafiadas no contexto da globalização contemporânea, como procuram retratar os debates em torno da transnacionalização e da des-territorialização dos processos sociais, bem como de relativa homogeneização do espaço, que contrapõem e rearticulam as dimensões global e local. Sobre este debate, dentre vários autores, ver Santos (1994).

⁴ Koga (2003) referencia e cita trechos de entrevista realizada com Milton Santos, publicada pela Fundação Perseu Abramo, em 2000, sob o título Território e Sociedade: entrevista com Milton Santos.

sobretudo a partir da perspectiva ecológica da sociologia urbana da Escola de Chicago,¹ em suas análises referentes à localização e à mobilidade dos grupos sociais (referenciando a processos de adaptação, competição, invasão e segregação socioespacial) e de seus modos de vida no contexto específico de bairros, guetos e de vizinhanças.

Também pode ser convocado a essa reflexão endereçada às políticas sociais o conceito mais abrangente construído por Lefebvre (1991) de espaço social como produto, condição e meio de reprodução das relações sociais. Domínio da simultaneidade, o espaço social encampa diversas dimensões: as práticas espaciais materiais inscritas no cotidiano vivido e as práticas espaciais simbólicas referidas às representações. As práticas espaciais concretas encampam a produção de infra-estruturas, ambientes construídos e sua organização territorial; os fluxos e trocas que se processam no espaço, o domínio e controle do espaço por meio da propriedade privada e de suas divisões administrativas (correlato ao conceito tradicional de território); e a apropriação do espaço por meio de seu uso e da territorialização das redes sociais.

Boaventura de Sousa Santos (2000, p. 263) assume como pressuposto essa noção de espaço social, reconhecendo o espaço como socialmente construído e as relações sociais como espacialmente constituídas. Em seu mapa da estruturação das sociedades contemporâneas², este autor desafia o conceito tradicional de território a partir do espaço estrutural da comunidade (ancorado na vizinhança e nas organizações societárias de base), que, sobretudo apresenta-se nas realidades periféricas. Definindo o espaço da comunidade como “constituído pelas relações sociais desenvolvidas em torno da produção e reprodução dos territórios físicos e simbólicos, de identidade e identificações com referências as origens e destinos comuns”, o autor afirma:

Pode ser hoje surpreendente considerar o espaço da comunidade, que se baseia na idéia de território físico e simbólico, como um espaço estrutural autônomo. É consensual a idéia de que o Estado moderno - uma entidade hiperterritorial - ao reivindicar o controle exclusivo sobre um determinado território produziu a fusão do espaço da comunidade com o espaço da cidadania. Tendo em conta especificamente os processos históricos de formação do Estado na maioria das sociedades periféricas e semiperiféricas, sustento, em alternativa, que o espaço da comunidade se manteve como um lugar autônomo de relações sociais, irredutível às relações sociais aglomeradas em torno do espaço de cidadania (Santos, 2000, p. 276).

⁵ No contexto entre guerras, a chamada Escola de Chicago configura um marco, ao conformar o campo da sociologia urbana e efetuar um esforço mais sistemático de construção do urbano como objeto de análise. Sua produção se conforma pela dupla orientação que matiza a sociologia norte-americana: de explicação sistemática da realidade social e de um pragmatismo voltado para a reforma e a integração social. Duas linhagens estreitamente imbricadas podem ser destacadas: a perspectiva culturalista e a da ecologia urbana, que define a cidade, no plano espacial, como um sistema ecológico. A existência de uma ecologia humana é uma premissa central, e a própria organização econômica da sociedade estaria inscrita na organização ecológica. A cidade é apreendida como um padrão determinado de assentamento e de uso e ocupação do solo, produzida por processos adaptativos ao meio e de competição por recursos escassos. A linhagem culturalista marca-se por análises interpretativas de cunho empírico, focalizando determinadas áreas da cidade ou comunidades como objeto e assumindo a influência do quadro espacial nas relações sociais.

⁵Em seu mapa da “estruturação”, o autor define seis “lugares” estruturais – retóricos e socioespaciais: o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço do mercado, o espaço da comunidade, o espaço da cidadania, e o espaço mundial. O autor identifica para cada um desses lugares unidades de prática espacial, instituições, dinâmicas, formas de poder, formas de direito e formas epistemológicas (Santos, 2000, p. 273).

A noção de pedaço empregada por Magnani (1986) e construída a partir de pesquisa antropológica sobre lazer na periferia de São Paulo converge com a idéia de território referida às práticas materiais e simbólicas vinculadas a um determinado espaço. Em seus termos, a categoria pedaço pressupõe um componente espacial como lastro para o seu componente de sociabilidade, referente à construção de vínculos e redes de relações sociais (laços de parentesco, de vizinhança e de procedência e laços construídos por participação em atividades comunitárias). A noção de pedaço denota “lealdades, códigos compartilhados, pertencimentos”. De acordo com o autor:

É no pedaço que se tece a trama do cotidiano: a vida do dia-a-dia, a prática da devoção, o desfrute do lazer, a troca de informações e pequenos serviços, os inevitáveis conflitos, a participação em atividades vicinais. Para uma população sujeita às oscilações do mercado de trabalho, a precariedade dos equipamentos urbanos e a um cotidiano que não se caracteriza, precisamente, pela vigência dos direitos de cidadania, pertencer a um pedaço significa dispor de uma referência concreta, visível e estável –daí a importância do caráter territorial na definição da categoria. [...] Resumindo, nem a universalidade abstrata do mundo legal, nem o particularismo das obrigações e deveres ditados por laços de parentesco.

A proximidade e a contigüidade geográficas estabelecem um conjunto coerente de práticas e de condutas em um bairro que constitui objeto de uma pesquisa referenciada por Paugam (2003, p.231) que associa esses traços às condições precárias de vida e, em consequência, à uma gestão solidária da pobreza:

No interior desse território, as relações sociais se traduzem por um conjunto de práticas e condutas cuja coerência só é efetiva segundo a lógica da economia da sobrevivência. A autora cita muitos tipos de trocas intimamente ligadas na vida cotidiana e observa que as relações sociais são definidas por um modo de vida que implica uma convivência generalizada [...]. Em primeiro lugar, cita uma reciprocidade de serviços, constante e regular (compras, guarda de crianças, assuntos administrativos, mutirão de água de madeira ou outros, ajuda em caso de doença, etc), que se manifesta também por contínuos empréstimos de dinheiro, de mantimentos ou roupas. Em segundo lugar, menciona as pensões pontuais através de remuneração em espécie ou in natura, que permitem, a todo indivíduo em condições de penúria, o mínimo para a sobrevivência. A comunidade confirma, assim, que está de acordo com os princípios da gestão solidária da pobreza.

No contexto das sociedades pré-modernas, a comunidade imbrica-se ao território-lugar e constitui o ambiente de pertencimento, proteção e confiança, de referência identitária. No ambiente contemporâneo, em face da desconstrução do Estado social e do trabalho como princípio estruturador das relações sociais, o espaço da comunidade pode-se afirmar na provisão da proteção próxima e no sentido de filiação.

Os pedaços - territórios da cotidianidade - podem-se apresentar, ainda, como um campo privilegiado de lutas e de emergência de novos personagens na cena política, apontando para a dimensão da cidadania. Neste sentido, a despeito da impossibilidade de participação política e da repressão à organização e à ação sociopolíticas que marcam o ciclo autoritário, os espaços públicos de sociabilidade primária e cotidiana conformaram-se como locus de resistência nos interstícios dos arranjos da ditadura, espaços de construção de interpretações alternativas da realidade e de identidades coletivas. Constituíram o terreno concreto no qual se situam e emergem os movimentos sociais nos anos 70/80, organizados a partir das condições de vida e das reivindicações em torno do consumo coletivo. (Magnani, 1984; Sader, 1988; Costa, 1996)

Dirce Koga apresenta o território como o chão concreto da vida cotidiana, das políticas públicas e do exercício da cidadania, como catalizador de potenciais de refundação do social e do político. Conforme a autora:

O território também representa o chão da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. [...] O direito à ter direitos é expresso ou negado, abnegado, ou reivindicado a partir de lugares concretos: o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se, o viver saudavelmente, o transitar, o opinar, o participar (Koga, 2003, p. 33).

Ressalta-se que as possibilidades de mobilização sociopolítica remetem ao conjunto de relações sociais e à percepção interativa e negociada de oportunidades e constrangimentos da ação compartilhada por diversos atores. As ações coletivas não se constroem no vácuo, de modo que as redes sociais informais (como, no caso em questão, as redes e relações sociais que se vinculam aos pedaços e territórios específicos) constituem um nível intermediário crucial para entender o processo de mobilização. É nesse tecido social que os indivíduos interagem, podem se influenciar mutuamente e negociar enquanto produzem o esquema cognitivo e motivacional para a ação (Melucci, 1994, p. 65).

Pensar os territórios concretos e simbólicos, associando-os aos potenciais de constituição de redes de sociabilidade, de construção e de apresentação de identidades coletivas, de organização sociopolítica e de reivindicação e exercício da cidadania, não se revela um empreendimento destituído de problemas e de questionamentos evidentes. A correspondência estrita entre as unidades espaciais ou territoriais (sejam bairros, vizinhanças e áreas determinadas das cidades) e determinados conteúdos sociais não pode, certamente, ser tomada como um pressuposto.⁷

O próprio trabalho de Paugam (2003, p. 234) revela isso. O estabelecimento de relações sociais de vizinhança, o sentido de pertencimento e de filiação referenciado ao território, pode facilmente não se realizar, em decorrência de vários fatores, como demonstra em sua pesquisa. A mobilidade social intensa, a heterogeneidade social (que pode ser reforçada

⁷ Como assinalam, desde os anos 70, autores da chamada escola marxista francesa, como Manoel Castells, que descartam supor conteúdos sociais ou culturais específicos vinculados a um determinado recorte ou forma espacial.

pelas políticas de assistência) e a percepção de diferenças entre os grupos podem implicar uma atitude social de distinção que impede a construção de vínculos comunitários e a reivindicação coletiva por melhoria das condições de vida.

O exame efetuado das noções de território e de territorialidade possibilita o questionamento dos termos possíveis (e distintos) de incorporação dessa dimensão às lógicas de formulação e implementação das políticas sociais e de seus instrumentos.

Tendo em vista o sentido mais estrito e tradicional de território, a incorporação de sua dimensão vincula-se à consideração dos limites políticos e administrativos para as intervenções públicas. Neste sentido, como mencionado, especialmente em face de processos de descentralização (sobretudo intramunicipal) pode-se referir a um certo patamar de territorialização presente nas políticas públicas de um modo geral, assumam, ou não, tal pretensão.

Tomando-se a noção de territorialidade nos termos de Lemos (2000), sua consideração no âmbito das políticas sociais remete às (re)definições possíveis de limites administrativos e dos recortes de intervenção estatal, que podem partir de diferentes critérios territoriais. Nesse sentido, também cabe destacar que as políticas (re)afirmam ou (re)definem territorialidades a partir de seu recorte de atuação.

As demais concepções referenciadas (da antropologia urbana, por meio da noção de pedaço, de espaço da comunidade baseado nos territórios físicos e simbólicos, de espaço social) compartilham, em diferentes medidas, o reconhecimento das múltiplas dimensões e relações sociais que constroem um determinado território e que são construídas em um determinado território, desvelando dimensões que se distendem além da delimitação geopolítica e administrativa e além da concretude do espaço físico. Incorporam as dimensões do cotidiano vivido, da inscrição das relações sociais no espaço e dos liames entre os grupos sociais e o espaço. Neste enquadramento, a territorialidade vincula-se às práticas sociais materiais e simbólicas associadas à apropriação do espaço pelos grupos sociais. Levar em conta essas dimensões socioespaciais nas políticas sociais implica esforços de maior refinamento e envergadura.

Em seguida à qualificação da noção de territorialidade, busca-se questionar a relevância do fator territorial ou socioespacial na seleção do público-alvo das políticas sociais. Em que medida levar em conta ou adotar critérios territoriais nesta definição constitui uma alternativa para a focalização tradicional e contribui para o enfretamento da pobreza, da desqualificação e da exclusão social?

Desigualdades e Exclusão Sócioespacial: A Relevância da Territorialidade nas Políticas Sociais

O quadro socioespacial brasileiro não se apresenta homogêneo. Ao contrário, tem sido qualificado como desigual e excludente. Tampouco se apresenta como espontâneo ou acidental, mas decorrente de uma trajetória de urbanização brasileira intensa e rápida, marcada pela intervenção do Estado, que, de um lado, irriga e privilegia os interesses do mercado e da acumulação urbana e, de outro, deixa à deriva as cidades e maior parte de sua população, que se abriga expressivamente na informalidade. Hoje, mais de 80% da população é urbana e em

torno de sua metade vive em aglomerações urbanas, o que autoriza a afirmação de Villaça (2003) de que a cidade brasileira é hoje o país.

O Brasil está estampado nas cidades. Sendo o país, elas são a síntese das potencialidades, dos avanços e também dos problemas do país. [...] Nossas cidades são hoje o locus da injustiça social e da exclusão brasileiras. Nelas estão a violência, a baixa escolaridade, o precário atendimento à saúde, as más condições de habitação e transporte e o meio ambiente degradado. É a nova face da urbanização brasileira (Villaça, 2003, p. 28).

Em perspectiva, importa assinalar que a questão urbana (de sua tematização desde o início do século às intervenções nas cidades) desvincula-se no cenário brasileiro da questão social e dos pressupostos de reforma social de “*changer la ville pour changer la vie*”,⁸ constitutivos dos ideários das políticas e planejamento urbanos, desde as suas raízes modernas. Enquanto a questão social aqui se articula ao projeto de construção da nação, o planejamento e a intervenção nas cidades dissociam-se do viés incluyente que cunhava as condições do direito dos trabalhadores à cidade e as políticas voltadas para suas condições de vida (Pechman, 1996, p. 358).

Ao lado desse vício de origem, os processos de formulação e implementação das políticas urbanas no contexto autoritário, notadamente até os anos 80, pautam-se pelo centralismo-tecnocrático, pelas lógicas particularistas na relação entre Estado e sociedade, e pela ausência ou escassez de possibilidades de participação cidadã e de influência dos diversos grupos nos processos decisórios. As desigualdades socioespaciais imbricam-se às assimetrias de poder político entre os diversos estratos sociais.⁹

Considerando o cenário das cidades brasileiras contemporâneas, tecido a partir dos determinantes históricos e das disjunções do processo de urbanização, no mínimo três questões apresentam-se em favor do argumento de relevância da consideração da variável territorial nas políticas sociais, em seus cortes redistributivos e endereçados à inclusão.

A primeira questão refere-se às sobreposições entre as desigualdades socioespaciais e as socioeconômicas. Alguns dados do déficit habitacional brasileiro podem ilustrar esta afirmação. A precariedade ambiental sobrepõe-se à insuficiência de renda: mais da metade dos domicílios carentes por infra-estrutura se concentram na faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos. A interseção das carências relativas ao *habitat* com as desigualdades de renda evidencia-se no percentual de 83,2% do déficit habitacional composto pela faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos ou, ainda, pelo percentual de 63,9% correspondente às famílias com renda de até 2 salários mínimos em situação de coabitação ou vivendo em domicílios precários. Um elemento central neste quadro refere-se à informalidade. Uma parcela expressiva da população em situação de ilegalidade fundiária encontra-se na faixa de renda de até 3 salários mínimos de renda mensal familiar (Fundação João Pinheiro, 2001).

⁸ “Mudar a cidade para mudar a vida”, que constitui um mote de reforma social no contexto do delineamento do urbanismo e das políticas da cidade francesas.

⁹ Vários autores, dentre os quais Villaça (2003) e Rolnik (2000), destacam o paralelo entre as dimensões da desigualdade territorial e a assimetria de poder político entre os diversos segmentos sociais.

A cidade informal abrigava ao final do século anterior cerca da quarta parte da população no caso das grandes metrópoles do Sudeste, alcançando uma proporção ainda maior nas cidades do Nordeste. Deste modo, as favelas representam um fenômeno de magnitude expressiva no país, intrinsecamente constitutivo da ordem urbana de risco que se estabeleceu e se reproduz.¹⁰

No caso dessas áreas, não é apenas a situação de informalidade conformada a partir da ocupação de terras (públicas e privadas) que reflete a negação do direito à cidade. Trata-se de espaços residuais e, geralmente, à margem dos interesses do mercado formal, em face das precárias condições do meio-ambiente, em que se entrecruzam precariedades urbanísticas e habitacionais.

Configurando nítidos recortes no tecido socioespacial, as favelas remetem à territorialização da pobreza e à própria organização socioespacial das cidades. As interseções entre pobreza e determinadas áreas da cidade não se esgotam na problemática das favelas. Revelam-se, também, em extensas manchas periféricas caracterizadas pela precariedade ambiental, pela conjunção de déficits de toda ordem e, mesmo, por algum gradiente de informalidade, no caso loteamentos irregulares. Pode-se sustentar a espacialização dos diferentes estratos sociais definindo recortes e gradientes de acessibilidade ao que o urbano, em tese, traduz. As áreas ocupadas pelos estratos privilegiados apresentam as melhores condições ambientais e vantagens locacionais e tendem a concentrar infra-estruturas, bens, serviços e equipamentos.¹¹

Ainda no âmbito da organização espacial, os processos de segregação socioespacial têm se desenhado em novas versões, expressas em territorialidades exclusivas e defensivas nos extremos da estratificação social. De um lado, as favelas têm, em muitos casos, suas fronteiras fortemente demarcadas pela violência e pelo crime organizado, resultando em áreas sitiadas que imputam altos custos à população local. De outro lado, os condomínios fechados e outras formas de espacialização defensiva das elites multiplicam-se nas grandes metrópoles. Em ambos os casos, conformam-se territorialidades claramente delimitadas, que apresentam homogeneidade interna significativa. A conformação desses territórios nitidamente segregados, dentre outras implicações, rebate-se em déficits de urbanidade, nas possibilidades e nos termos de convivência entre os segmentos distintos da estrutura social.

Há muito se destaca que as desigualdades desenhadas no território constituem expressão das desigualdades socioeconômicas. Recentemente, tem-se enfatizado que a organização espacial por si só constela precariedades, exclusão e desigualdades e reafirma a negação de acessibilidades e oportunidades. Neste sentido, o quadro socioespacial em si constitui-se em matriz de reprodução de desigualdades sociais e de exclusão, vinculadas às condições precárias de vida urbana e às dimensões qualitativas de pobreza urbana para um contingente expressivo da população, como bem retratado por Rolnik (2000):

¹⁰ A expressão "urbanização de risco" foi cunhada por Raquel Rolnik como expressão dos padrões de urbanização precários e excludentes da cidade informal.

¹¹ Ver o estudo comparativo que Villaça (1998) realiza cotejando diversas metrópoles brasileiras e mostrando a nítida espacialização das elites em setores. Diversas pesquisas da Fundação João Pinheiro também abordam a espacialização da pobreza e a sua metropolização.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se com todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente da reprodução da desigualdade de renda e das desigualdades sociais. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica, e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável tem muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer” (Rolnik, 2000, p. 6).

Também o pesquisador Eduardo Marques reporta a espacialização da pobreza e destaca o território como fator de reprodução da pobreza:

A pobreza não apenas se espacializa, se espraia como um tapete, mas tem no território uma de suas facetas. É possível comprovar isso estatisticamente mas também com estudos qualitativos: grupos igualmente pobres em locais diferentes têm horizontes diferentes. Isso tem a ver com os contatos. A segregação muito intensa causa uma homogeneidade muito grande, faz com que não se tenham contatos. São os contatos que trazem o emprego, a troca entre modos de vida, a intensidade das relações sociais, o fluxo da riqueza para dentro das comunidades pobres (Folha de S. Paulo, 05/09/2004).

Os liames entre território, processos de segregação socioespacial e exclusão podem ser problematizados, ainda, sob o ângulo da construção de representações sociais negativas (internas e externas) em relação a determinadas vizinhanças ou áreas da cidade. Essas representações podem implicar a estigmatização de determinadas áreas e a desqualificação de seus moradores, aprofundando o processo de exclusão social e delineando uma espiral de degradação desses espaços.

Neste sentido, Lupton e Power (2002) exploram a relação entre exclusão social e vizinhança, assinalando a existência de bolsões de privação, que conjugam desemprego, problemas com moradia, educação e saúde e criminalidade, assinalando que a concentração de problemas não é acidental. Cada vizinhança tem características intrínsecas – localização, base econômica, acessibilidade aos serviços e equipamentos urbanos, padrão habitacional – que impactam as atitudes, os comportamentos e as interações assim como reduzem as oportunidades. Observam a concentração de segmentos desprivilegiados em áreas mais precárias. Essa conjunção pode implicar a amplificação das precariedades e dos problemas locais, desde a degradação urbano-ambiental, a representação da área como perigosa ou de reputação duvidosa e a ocorrência de crime e desordem, que leva à maior degradação socioespacial...

A partir de Paugam (2003) pode-se referir à construção de uma imagem negativa e à desqualificação de determinadas áreas da cidade, que podem ser discriminadas e estigmatizadas, amplificando o processo de exclusão. O autor explora a constituição e apresentação de identidades sociais negativas vinculadas aos traços de desvalorização e degradação local em seu estudo focalizado em um conjunto habitacional. Assinala que morar em um espaço desqualificado equivale a um sinal de pertencimento a um estrato inferior, implicando uma

interiorização do status de desvalorização e de desqualificação social. Entretanto, o autor não sugere a constituição e apresentação de uma identidade negativa como destino selado das áreas multidegradadas, uma vez que os laços de sociabilidade e as mobilizações na defesa de um território podem ancorar a construção de identidades coletivas e impulsionar a melhoria das condições de vida locais.

A discussão até aqui efetuada indica, no mínimo, a relevância do território como critério de focalização das políticas sociais. Indica, também, a pertinência de investimentos concentrados e de convergência de esforços intersetoriais nas áreas mais precárias e segregadas que se configuram como territórios de exclusão socioespacial. Em perspectiva mais abrangente, sinaliza que repensar a inclusão social a partir do território supõe incorporar às abordagens a questão do direito à cidade e cidadania.

Políticas Territorializadas e o Território Como Critério de Focalização: Potenciais e Problemas

Michel Autés (apud Castell, 1998, p. 550) efetiva uma distinção valiosa entre políticas territoriais e políticas territorializadas, embora na prática as fronteiras entre as duas categorias possam não se mostrar tão claras. As políticas territoriais assumem a centralidade do território como espaço privilegiado de formulação e de gestão territorializada, implicando a mobilização dos recursos locais para tratar os problemas sociais. Sua originalidade assenta-se na possibilidade de experimentalismo na gestão social a partir da dimensão concreta do lugar e de seus personagens. Sua ambigüidade pode resultar na manutenção dos conflitos sociais locais, de forma que uma questão-chave nessas políticas está em seus alcances ou na natureza de parâmetros que podem ser controlados a partir de uma ação localizada (Castell, 1998; Koga, 2003).

As políticas territorializadas correspondem à aplicação local de uma política a um território, o que, em certa medida, ocorre em face dos processos de descentralização. Constituem-se como alternativa aos modelos tradicionais das políticas sociais, implicando a incorporação da intersetorialidade nas lógicas de intervenção (Castell, 1998; Koga, 2003). Essas políticas remetem, portanto, à redefinição do mecanismo de focalização a partir da dimensão do território.¹²

Desde o final dos anos 80, re-emerge o interesse nas políticas voltadas para a redução da pobreza, devido à crítica em relação aos efeitos das estratégias de ajuste fiscal e à politização dos temas relativos ao desenvolvimento, que acompanham as tendências de democratização e descentralização. Ao lado da promoção da produtividade urbana, as intervenções voltadas para a redução da pobreza constituem um ponto de consenso entre as agências multilaterais e bilaterais que compartilham uma visão que associa o crescimento da pobreza urbana ao crescimento demográfico e aos constrangimentos que limitam a geração de emprego e o acesso aos recursos produtivos, ao crédito e à renda (Carmona; Burgess, 2001, p. 39).

Em contraposição perversa à concepção universalista, as intervenções sociais têm

¹² Koga (2003, p. 227) pertinentemente chama atenção para o fato de que o território apresenta-se como palco das velhas políticas, da incorporação de velhos modelos aos lugares novos. Isso ocorre nas administrações descentralizadas que não alteram as lógicas ou o desenho das intervenções no sentido de assumir um formato intersetorial.

sido concebidas como estratégias compensatórias de redução da pobreza e marcam-se pela seletividade e pela focalização nos segmentos mais vulneráveis, muitas vezes, caracterizando-se por um cunho emergencial. Os critérios de focalização adotados não raro sustentam-se nas medições das linhas de pobreza (ou em outras medições econômicas), privilegiando o público abaixo da linha de pobreza ou, ainda, abaixo da linha de indigência. Neste sentido, a consideração do território como um critério norteador das intervenções representa um avanço e alternativa de enfrentamento à multidimensionalidade da pobreza e aos processos (velhos e novos) de exclusão socioespacial.

Para além da polarização do debate universalismo versus focalização, destaca-se que a ênfase na territorialidade como um critério alternativo de focalização não significa assumir as premissas da focalização em detrimento da universalização ou de um Estado minimalista. Não se descarta o horizonte da garantia (por meio da ação do Estado) dos direitos sociais e urbanos (educação, saúde, assistência social, habitação, saneamento e serviços urbanos) de forma a equalizar em patamares razoáveis as condições de vida da população. Tão-somente implica assumir a necessidade do estabelecimento de prioridades nas intervenções sociais (no bojo de uma perspectiva de universalização) e a importância do refinamento destas definições.

Quais são as possíveis vantagens e potenciais da seleção territorial do público-alvo para as políticas sociais, que assim assumem o caráter de políticas territorializadas, ou mais além, podem-se constituir em políticas territoriais nos termos enunciados?

Um primeiro aspecto refere-se à conexão entre territorialidade e descentralização, que aponta para a gestão de proximidade. Como já mencionado, a partir dos arranjos estabelecidos no texto constitucional relativos à descentralização política e administrativa e aos papéis reservados aos governos locais brasileiros no âmbito da produção e gestão das políticas sociais, estas já apresentam um certo grau de territorialização referida à dimensão local. Além disso, muitos municípios (como Belo Horizonte) investiram na descentralização intramunicipal, transferindo atribuições para as administrações regionais, implicando, assim, um maior grau de territorialização da ação pública.

A argumentação valorativa da descentralização e da esfera local pode ser aplicada também aos arranjos de descentralização intramunicipal que estabelecem recortes territoriais para a ação pública. Os argumentos localistas não são exatamente novidade¹³: sublinham o papel da esfera local na expansão da democracia, delineado pela proximidade com os cidadãos,

¹³ Os argumentos localistas referenciados constroem-se na primeira metade do século XX. Adiante, no contexto do pós-guerra, as abordagens localistas centram-se na defesa da autonomia local como um meio de realização dos compromissos do Estado de Bem-Estar keynesiano. O discurso neolocalista contemporâneo (construído a partir de meados dos anos 70) incorpora duas vertentes de argumentos que revalorizam a esfera local, sobretudo a partir de sua proximidade com os cidadãos. A primeira centra-se na eficiência alocativa, sustentando que os governos locais apresentam melhores condições de alocação de recursos e de resposta às necessidades e demandas locais. A segunda enfatiza os aspectos de controle público, *accountability* e democratização da gestão pública. Nesta direção, o local é sublinhado como espaço privilegiado de experimentalismo e de inovação institucional, apontando mudanças qualitativas no âmbito da gestão e das práticas locais, especialmente no que se refere às relações entre o governo e a sociedade civil. Mais além, o discurso neolocalista ressalta a centralidade do local na conjunção com os processos globais vinculados à reestruturação do capitalismo. Remete à democratização da gestão pública e à repolitização e revalorização da natureza política dos governos locais. Nesse enfoque, a noção de poder local pode ser evocada, não se resumindo às fronteiras do governo, uma vez que o lugar de exercício do poder não se restringe à esfera do Estado, mas encampa os diferentes atores e relações sociais inscritos ou articulados no espaço local.

e ressaltam as oportunidades mais amplas de participação política e de aprendizado democrático em decorrência desta proximidade. Ao lado disso, a distribuição mais eficiente dos serviços é também apontada como um elemento virtuoso da esfera local.

O aprofundamento da descentralização intramunicipal em direção à desconcentração da provisão dos serviços e implementação das políticas sociais traduz-se na gestão de proximidade, que, potencialmente, favorece maior eficiência, controle público e democratização das relações entre o governo local e os cidadãos.

Em sua concepção mais ampla, a descentralização intramunicipal pode ser tomada como meio privilegiado de partilha de poder decisório com a sociedade a partir da criação de canais de participação (formais ou informais) nesta escala regionalizada. Ou, a partir dessa, numa escala ainda mais próxima do cidadão, como a da gestão de programas e projetos sociais que adotaram a territorialidade como critério. Nesses casos, a proximidade com os espaços públicos de interação cotidiana, de organização e mobilização societária, favorece a participação em canais de interlocução com o Poder Público. A amplitude dessa participação nessas instâncias, seus papéis e alcances, e o reconhecimento e incorporação dos sujeitos sociais, de suas expectativas e projetos, nas decisões relativas ao local podem (re)definir a clivagem entre o caráter territorializado ou territorial da política social.

A gestão de proximidade associa-se à tendência crescente (e coexistente com as lógicas convencionais segmentadas e especializadas) de incorporação dos princípios de intersectorialidade, de matricialidade e de abordagem integral nas políticas públicas, a partir de recortes territoriais e/ou temáticos (como o mote de inclusão social). A perspectiva de gestão de proximidade e de intersectorialidade vinculada à territorialização comparece na concepção de programas sociais como o BH-CIDADANIA, da Prefeitura de Belo Horizonte, ou do Programa de Inclusão Social, de Santo André, que intervêm em assentamentos informais.¹⁴

A intersectorialidade permite abordar de forma mais global os problemas urbanos e sociais em seu caráter complexo e multidimensional. A cidade pode ser considerada como local privilegiado para a ação intersectorial, como “espaço definido territorialmente e socialmente, onde os problemas se manifestam”. A conexão territorialidade e intersectorialidade, tendo em vista a inclusão social e qualidade de vida, coloca em relevo as intervenções que “a partir de recortes territoriais identifiquem conjuntos populacionais em situações socioeconômicas similares” objetivem alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (Menicucci, 2002, p. 12).

As lógicas intersectoriais e matriciais, ou mesmo de abordagem integral, incorporadas como características das políticas e de seus programas não se isentam de desafios, postos desde as disjunções com as estruturas e as lógicas tradicionais setoriais e segmentadas. Ou seja, essas características requerem, em diversos níveis, mudanças institucionais para a sua efetividade.

A despeito desses possíveis méritos e potenciais, como qualquer outro elemento mobilizado na formulação de políticas, programas e projetos sociais, a territorialidade, como um suporte da focalização, apresenta limites. Constitui uma alternativa e um avanço, mas não

¹⁴ A respeito da discussão das tendências de renovação nas políticas públicas, ver Blanco (2003); Brasil (2004); Farah (1997). A respeito do programa desenvolvido pela Prefeitura de Santo André, ver a análise de Carla Bronzo Ladeira Carneiro (s/d)

pode ser tomada como um critério exclusivo e tampouco como sucedâneo dos critérios convencionais de focalização nas políticas sociais. Mesmo informado por referências conceituais e outras experiências, o fato óbvio de que cada caso é um caso segue como uma máxima nos processos de concepção de intervenções sociais.

O foco no território envolve alguns problemas e riscos. Dentre eles, o principal parece ser no caso de áreas socialmente mais homogêneas e segregadas, um possível reforço desses aspectos de segregação defensiva. Nesse sentido, Paugam (2003, p. 224) afirma que a intensificação da imagem negativa que os habitantes de uma determinada área fazem de si é um risco que se apresenta na seleção espacial do público-alvo das intervenções.

A própria participação cidadã por meio de canais previstos na escala das intervenções territorializadas apresenta seus dilemas. De um lado, as condições de proximidade mostram-se favoráveis à mobilização dos atores sociais nesses processos, em face da concretude das questões em jogo, voltadas para as condições de vida cotidiana dos moradores. De outro, a participação pode se circunscrever a um caráter restrito, instrumental (e instrumentalizável) e pontual, em detrimento das possibilidades de participação ampliada, referidas à problematização e à influência em relação aos instrumentos normativos, à definição de macroprioridades, às intervenções sociais e urbanas de caráter mais global e abrangente, e aos possíveis questionamentos em relação à atuação do Poder Público.¹⁵ Pode-se dizer que, em seus termos restritos, a participação não chega a alcançar seus potenciais sociopolíticos e emancipatórios no âmbito dos atores societários e de suas relações com o Estado, embora não se possa descartar a possível abertura dessa trilha.

Podem ser elencados, ainda, outros riscos, sobretudo ao se desconsiderar a inserção e as relações espaciais das áreas selecionadas com o seu entorno, com a cidade e com mesmo com o espaço metropolitano. Sabemos que as intervenções públicas, além dos efeitos pretendidos podem gerar externalidades negativas, dependendo do escopo e da envergadura das intervenções. Por exemplo, em um contexto de precariedades, a melhoria significativa na disponibilidade de equipamentos e de acesso aos serviços urbanos e sociais pode acarretar a valorização imobiliária da área, o que pode implicar a atração ou mesmo a expulsão de população.

Em relação aos espaços contíguos, por exemplo, considere-se um aglomerado de favelas, formado por diversas vilas-favelas que têm seus limites definidos e que também se diferenciam a partir dos processos de ocupação, da situação fundiária, da localização e da infra-estrutura disponível, dentre outros aspectos. A focalização e as conseqüentes intervenções sociais e urbanas no aglomerado como um todo contribuiriam não apenas para o enfrentamento da problemática da pobreza e da exclusão social, como também para a sua maior integração com a cidade e para a inclusão socioespacial. Contudo, se, em virtude dos critérios de focalização adotados, as intervenções públicas vierem a privilegiar ou concentrar-se em uma e outra vila-favela em detrimento das demais, podemos supor não apenas as melhorias diferenciais geradas pelas intervenções, mas também impactos adversos no plano sociocultural. Esses impactos podem se traduzir na construção e difusão de representações diferenciais, de recriação de diferenças, de desqualificação e, mesmo, de estigmatização das áreas mais precárias.

¹⁵ A distinção entre participação restrita e instrumental versus participação ampliada, que se constitui em uma importante referência para a abordagem do tema da participação, encontra-se em Azevedo e Prates (1991).

A consideração do território como de parâmetro de focalização implica evocar medidas socioterritoriais que sustentem as escolhas das áreas de intervenção social. A concepção desses suportes para a territorialização das políticas sociais mostra-se de extrema importância, uma vez que estabelecem, nas palavras Boaventura de Sousa Santos referidas aos mapeamentos, “distorções reguladas de territórios sociais, que criam ilusões creíveis de correspondência” (Santos, 2000, p. 198). Ou, em sentido convergente, as medidas socioterritoriais constituem instrumentos de reflexividade institucional cujo objetivo é implicar cidadãos, decisões política e atores sociais-chave em processo de ação sobre a exclusão. (Stoer, Magalhães e Rodrigues, 2004)

Medidas Sócioterritoriais: Aproximações com os Territórios de Desigualdade e Exclusão

Compõe o repertório das medidas socioterritoriais a construção de dados referidos ao território em suas diversas escalas sociopolíticas até o âmbito municipal. Neste universo de dados, geralmente as cidades têm correspondido à maior aproximação ou ao recorte mais desagregado de informações, ainda que se apresentem internamente fragmentadas em territórios e pedaços heterogêneos e desiguais. Essa diferenciação nos territórios das cidades sugere a relevância das medidas socioterritoriais ainda mais desagregadas como elemento fundamental de referência para a produção das políticas locais. Coloca também em foco o questionamento dos possíveis critérios adotados para a desagregação das medidas intraurbanas.¹⁶

Contudo, a ampliação na produção e oferta de dados territorializados na dimensão intra-urbana é relativamente recente. As medidas socioterritoriais desagregadas na dimensão intra-urbana revelam diferentes premissas, propostas e metodologias para a identificação das desigualdades sociais. Uma referência central para essa discussão encontra-se no trabalho de Koga (2003) que norteará esta abordagem.

A autora desenvolve uma tipologia das medidas socioterritoriais com a sua caracterização e indicação da metodologia empregada na construção dos indicadores. A primeira categoria identificada refere-se às medidas genéricas urbanas que implicam a construção dos indicadores pelos segmentos relacionados à pobreza. Nesse grupo, enquadram-se as medidas residuais, como as linhas de pobreza e de indigência, as medidas temáticas, como os índices Gini e Theil (medidas de desigualdade de renda) e o Mapa da Fome e medidas complexas, como o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano (com indicadores de renda, educação e saúde) e o ICV - Índice de Condições de Vida (que acrescenta ao IDH indicadores de habitação e infância) (Koga, 2003, p. 87).

A segunda categoria refere-se às medidas intra-urbanas, que se mostram mais centrais para o propósito deste trabalho. Dentre essas, identifica medidas genéricas, como o cálculo do IDH ou ICV desagregado no nível de bairros.

O Mapa de Exclusão/Inclusão Social de São Paulo e o IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte classificam-se como medidas normativas. O primeiro desagreg-

¹⁶ Embora o Censo tenha estabelecido setores censitários como base de coleta e sistematização das informações, os resultados divulgados pelo IBGE apresentam as cidades como menor nível de desagregação (Koga, 2003).

ga os dados por distritos e apresenta índices de autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade, com base no padrão de inclusão social. Além dos indicadores utilizados, o Mapa apura, por meio de pesquisa qualitativa, a percepção de inclusão e de exclusão social da população, possibilitando a aproximação de suas medidas com o plano da experiência de seus moradores e construindo referências sobre suas expectativas. Este aspecto e sua concepção como instrumento de transformação da realidade apontam para o seu caráter inovador.

No caso do IQVU, concebido com o objetivo de monitorar os impactos das intervenções e de subsidiar as intervenções públicas, foram utilizados 75 indicadores e 11 índices agregados relativos à oferta de serviços urbanos e à acessibilidade aos bens e serviços locais, referenciados às Unidades de Planejamento. Ainda na categoria das medidas intra-urbanas, inscrevem-se as medidas temáticas, como IVS - Índice de Vulnerabilidade Social de Belo Horizonte, que privilegia os serviços urbanos na sua construção e volta-se para a identificação das situações de vulnerabilidade e exclusão, de modo a orientar a focalização das políticas sociais. Como o IQVU, o IVS considera as Unidades de Planejamento como unidades mais desagregadas.

Não cabe aqui explorar as premissas, metodologias e componentes dessas medidas socioterritoriais, que constituem propostas distintas de apreensão das desigualdades intra-urbanas. Destaca-se o papel desses instrumentos de contribuir para o direcionamento das intervenções e de permitir a avaliação de impactos, o monitoramento das políticas e o controle público, favorecendo a eficácia e a eficiência na gestão das políticas locais. Mais além, conforme Koga (2003, p. 106):

Parece se fazerem necessárias novas formas de resgatar o pertencimento ao lugar, à cidade. Neste sentido, as metodologias de representação das desigualdades e, ao mesmo tempo, da totalidade da cidade contribuem para uma identificação maior dos cidadãos com o conhecimento do lugar.

O investimento relativamente recente e bem sucedido na construção e emprego de medidas socioterritoriais intra-urbanas em algumas metrópoles brasileiras sugere potenciais de avanço significativo na gestão das políticas locais e de incorporação do território como um critério de intervenção. Sugere também possibilidades de refinamento dessas medidas, de aprimoramento dos indicadores e de maior aproximação com as dimensões dos territórios vividos.

Políticas Territorializadas e Políticas Territoriais: Considerações Finais

O percurso realizado pretendeu, em primeiro lugar, iluminar a expressão socioespacial das desigualdades sociais e das dimensões dos processos de exclusão social. Em consequência, argumenta no sentido da importância do território – em sua acepção mais ampla de espaço vivido – como elemento potencial de balizamento das intervenções sociais e de sustentação do caráter redistributivo mais efetivo das políticas sociais. A consideração da dimensão da territorialidade aporta novas questões para o debate relativo à inclusão social e à cidadania.

As transformações contemporâneas da questão social recolocam a problemática a

ser enfrentada políticas sociais, desafiam os modelos tradicionais de intervenção e reivindicam novas lógicas e parâmetros para sua concepção:¹⁷ descentralizadas, intersetoriais, fundadas no território e enraizadas na participação cidadã, de forma a reconhecer e assumir, como indica Koga (2003) “os sujeitos na condição de protagonistas.” Caberia, nesse sentido, assumir os pressupostos das políticas territoriais, conferindo centralidade à dimensão do lugar, propiciando a experimentação a partir da gestão democrática do lugar e reorganizando mais profundamente as formas de ação pública?

Em um contexto de desigualdades sociais profundas e de processos de exclusão por certo afirma-se como importante qualificar os territórios mais precários, concentrando investimentos e linhas de intervenção matriciais, colocando em relevo o papel do poder público. Em resumo, trata-se da inclusão social e socioespacial, como faces imbricadas de um mesmo processo, trata-se de assegurar o direito à cidade em suas múltiplas dimensões, sociais e urbanas.

Cabe questionar as possíveis virtudes e os problemas de se reforçar a dimensão territorial do espaço vivido, dos laços sociais e dos pedaços que se estabelecem no território e constituem um suporte para grupos, famílias e indivíduos fragilizados. Nessa direção, um argumento decisivo apóia-se em Paugam (2003, p. 34), que observa nos segmentos fragilizados um processo de deslocalização social e de aprendizado da desqualificação social, de dificuldades de inserção e de perda das referências de identidade e de status, que se revelam no isolamento progressivo e no recuo para a esfera das relações domésticas e da proteção familiar.

Diversos questionamentos foram objeto de discussão no decorrer do texto, desde os riscos de reforçar a segregação e a exclusão socioespacial, aos riscos de despolitização vinculados aos arranjos circunscritos de participação cidadã ou de sua instrumentalização. Neste caso, salienta-se a importância de diversos canais e mecanismos de participação, com alcances e papéis complementares, e, principalmente de instâncias transversais, como o Orçamento Participativo e as Conferências das Cidades, que costumam os recortes territoriais e setoriais, desembocando na problematização mais geral da cidade. Os riscos relativos à participação podem ser relativizados, assim, em contextos de governos comprometidos com as premissas da gestão democrática das cidades.

Diversos desafios se apresentam em dupla perspectiva, tanto para os gestores sociais quanto para a população focalizada nas intervenções. Para os gestores das políticas e de seus instrumentos, desde a construção dos problemas as escolhas desenham-se no fio da balança, em um universo de dilemas de difícil solução, no qual não se apresentam respostas prontas, fáceis ou imediatas. Contudo, para todos os atores a reflexividade coloca-se como trilha possível a ser percorrida, com as revisões e correções de rota que se fizerem necessárias.

Para finalizar, recorre-se à aposta de Dirce Koga (2003, p. 259) de considerar o território como “um novo elemento catalizador de potenciais e de reinvenção da cidadania.” Em que termos esta aposta pode se concretizar em cada contexto concreto deixa-se como uma questão em aberto.

¹⁷ Castell (1998, p. 542) afirma que as políticas de inclusão têm que reinventar tecnologias de intervenção aquém das ambições das políticas universalistas mas diferentemente de uma lógica “de ação particularistas com objetivo estritamente reparador, corretivo e assistencial da ajuda social clássica.”

Referências

- AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p.122-152, 1991.
- BLANCO, Ismael; GOMÁ, Ricard. **La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones em torno de la governance participativa y de proximidad**. Barcelona: 2003. [s.l, s.d.]. Mimeografado.
- BORGES, Maurício. A territorialidade e política social. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, n.01, p. 22-24, jul./ago. 2001.
- BRASIL, Flávia de P.D. O campo das políticas urbanas e do planejamento urbano: derivas e disjunções. In. **Arquitetura e Urbanismo em Revista**, Belo Horizonte, n. 1, p., 2004.
- BRASIL, Flávia de P.D. **Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas locais nos anos 90**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÁ, Ricard (Coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Ariel, 1998.
- CARMONA, Marisa; BURGESS, Rod, (Org.). **Responses to globalization from 15 cities**. Delft: Delft University, 2001.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Programa de inclusão social de Santo André**. São Paulo: FGV,s/d. (Relatório do Programa Gestão Pública e Cidadania)
- CASTELL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis:Vozes, 1998.
- COSTA, Sérgio. **Contextos da construção do espaço público no Brasil**. Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, outubro de 1996, 22p.
- DULCI, Otávio Soares. **Estado, sociedade e políticas públicas no cenário mundial**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, n.06, julho. 1997.
- FARAH, Marta. **Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil**. São Paulo: FGV, 1997. (Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, v.4).
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Território deve nortear gasto social em São Paulo**. São Paulo: 05/09/2004. Caderno A. p.8.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. 203p.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **The production of Space**. Oxford: Blackwell, 1994..

LUPTON, Ruth; POWER, Anne. Social. Exclusion and Neighborhoods. In. HILLS, John et al. (Ed). **Understanting social exclusion**. London: Oxford University, 2002.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. **Festa no pedaço: cultura popular e lazer na cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MAGNANI, José Guilherme M. Da periferia ao centro: pedaços e trajetos. **Espaço e Debates**, v7, n. 17, p., 1986.

MAPA de exclusão social de Belo Horizonte. **Revista Planejar BH**, Belo Horizonte, ano 2, nº 08, p.5-14, ago. 2000.

MELUCCI, Alberto. **Challenging codes: collective action in the information age**. Cambridge: University, 1996. 441p.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte: Edição Temática, nº03, p. 10-13, maio/jul. 2002.

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

PECHMAN, Robert. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das idéias urbanísticas nos anos 20. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Org.). **Cidade povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 331-362.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão. **Oculum Ensaios**; Revista de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 5-12, dez. 2000.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In. SANTIOS, Milton et al. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SOUZA, José Moreira de. **Cidade, momentos e processos**. São Paulo: Anpocs/Ano zero, 1993.

SPOSATI, Aldaíza. **Cidades em pedaços**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

STOER, Stephen; MAGALHÃES, Antônio; RODRIGUES, David. **Os lugares da exclusão social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VILLAÇA, Flávio. A recente urbanização brasileira. In. CASTRIOTA, Leonardo. **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 28-42.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. 370p.





Fundamentos Para a Formulação e Análise de Políticas e Programas de Atenção à Família ¹

Carlos Aurélio Pimenta de Faria ²

Quando se trata de pensar a centralidade que a família assume nas estratégias de combate à pobreza e à exclusão social formuladas no Brasil contemporâneo, logo se nota um surpreendente paradoxo: se parece haver hoje um consenso quanto à relevância de se trabalhar com o núcleo familiar para a maximização do impacto das políticas e programas sociais, são muito poucos os estudos que tratam da interação entre família e política social. Os poucos trabalhos que buscam discutir o lugar da família nas políticas sociais brasileiras têm sido unânimes em sua constatação de que, pelo menos até a década de 80, as diretrizes e programas da intervenção social do Estado brasileiro não haviam priorizado a família ou valorizado as suas potencialidades como provedora de bem-estar material, afetivo e emocional.

Porém, diferentes fatores contribuíram para que a família passasse a ocupar um lugar de maior destaque na agenda das políticas sociais brasileiras na década de 90. Mesmo que a questão familiar tenha sido “historicamente relegada a um plano secundário na evolução das lutas sociais no país” (Costa, 1998, p. 21), o empenho de agentes e grupos preocupados com os direitos da mulher foi decisivo para fazer com que a Constituição de 1988 incorporasse uma nova definição legal de família, que representa, por suas inovações, a primeira “oxigenação” da questão familiar. A nova Constituição afirmou a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres na sociedade conjugal. Reiterou, ainda, o direito ao divórcio e declarou o planejamento familiar como opção a ser adotada livremente pelo casal. Foi também prevista a criação de mecanismos para inibir a ocorrência da violência intra-familiar, o que acabou dando maior visibilidade a essa questão crucial, sempre relegada ao segundo plano, quando não omitida completamente.

A Constituição de 1988 também lançaria as bases para que os direitos das crianças e dos adolescentes pudessem ser garantidos. Na perspectiva da transformação, no escopo das políticas sociais brasileiras, das crianças e adolescentes de objetos de tutela em sujeitos de

¹ O presente trabalho foi publicado anteriormente em: Instituto da Criança e do Adolescente ICA/PUC-Minas. Políticas Públicas de Apoio Sociofamiliar. Belo Horizonte, Editora Puc-Minas, 2001, pp.43-70.

² Professor e pesquisador do Mestrado em Ciências Sociais da PUC MG.

direitos, foi declarado o seu direito à convivência familiar e à participação na vida comunitária. Foi reconhecida a igualdade de direitos entre crianças nascidas em uniões legais e nascidas de relacionamentos não formalizados, o que constitui a responsabilização dos pais, independentemente do tipo de vínculo entre o casal.

A partir das diretrizes traçadas pela Constituição, foi elaborado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei no.8.069, de 13 de julho de 1990), que apregoa a desinstitucionalização no atendimento de crianças e adolescentes em situação de abandono e valoriza o papel da família, as ações locais e as parcerias no desenvolvimento de atividades de atenção à criança e ao adolescente. Também a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) incorpora princípios de valorização da família e da ação local, ressaltando a importância das parcerias.

No Brasil e no mundo, a designação de 1994 como “Ano Internacional da Família”, pelas Nações Unidas, resultou na realização de eventos que impulsionaram as discussões acerca da família como instituição potencialmente capaz de assegurar proteção social e elemento chave nas estratégias que buscam garantir a inclusão social duradoura de segmentos populacionais marginalizados.

É importante recordar, contudo, que a chamada crise do Estado de bem-estar social, em alguns países desenvolvidos datada da primeira metade da década de 70, ao colocar em xeque a capacidade do setor público de prover bem-estar de maneira universal, trouxe para o primeiro plano a discussão acerca do papel do Estado, do mercado e da família na garantia do bem-estar individual e familiar. Contudo, essa discussão, mais visível no Brasil na década de 90, não se pautou apenas pelas evidências de uma crise fiscal do Estado supostamente generalizada, mas também por uma certa “demonização” do setor público, propagada pelo pensamento neoliberal, que tem enfatizado o caráter intrinsecamente pernicioso da intervenção estatal e a suposta ineficiência congênita do setor público, enaltecendo as virtudes imaginadas da autorregulamentação do mercado, do associativismo civil e da esfera privada.

O presente texto tem por objetivo suscitar algumas questões capazes de problematizar e potencializar a formulação de políticas públicas de atendimento à família. Pretende ainda fornecer parâmetros para que os programas já implantados possam ser questionados quanto ao seu significado e às suas implicações, bem como discutir as limitações das distintas formas de priorização da família como objeto de intervenção e como unidade social da qual se espera apoio material e afetivo a seus membros, assim como capacidade de exercício da solidariedade no âmbito comunitário.

Para tanto, este texto está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, são apresentadas e discutidas as dificuldades na delimitação do termo “política para a família” ou “política familiar” e as maneiras como se tem tentado caracterizá-la como subárea específica das políticas sociais. A segunda seção busca discutir a maneira como a denominação “política para a família” encampa intervenções públicas de natureza e objetivos muito distintos. Na verdade, trata-se de assinalar as múltiplas lógicas possíveis dessas políticas, mostrando como sua ênfase pode ser a proteção à criança e ao adolescente, o controle demográfico, o fortalecimento de uma dada estrutura familiar específica, a definição do papel da mulher como mãe e/ou trabalhadora, dentre outras. A terceira seção procura discutir a necessidade de se levar em consideração os ciclos de vida familiar e os distintos tipos de família por ocasião da

elaboração e da implementação de políticas e programas. Finalmente, a quarta e última seção avalia de maneira sucinta a forma como as políticas públicas brasileiras têm tradicionalmente lidado com a família. Busca ainda apontar algumas das principais diretrizes de uma política de assistência integral à família, que vise à superação sustentada da pobreza e da exclusão.

I. Delimitando o Conceito de “Política Para a Família”

Caso se conceba que a “política para a família” é definida por um determinado conjunto de objetivos precisamente estabelecidos, cuja consecução é buscada por meio de um conjunto coerente e articulado de políticas e programas implementado por intermédio de um arcabouço institucional específico, sua existência fica restrita a um grupo muito pequeno de países e a períodos de tempo bastante delimitados. Por outro lado, caso se pretenda definir “política para a família” como qualquer intervenção pública que afete a família, de forma propositada ou não, é necessário tratá-la quase como sinônimo de “política social” ou de “política pública”. Para evitar o generalismo excessivo dessa segunda definição, tornou-se comum, a partir do trabalho de Sheila Kamerman e Alfred Kahn (1978), distinguir entre “políticas familiares” “implícitas” e “explícitas”.

As primeiras são aquelas que têm certo impacto sobre a família, embora esse não seja o seu objetivo principal. As “explícitas” são aquelas que têm a família como público alvo definido, quando objetivos específicos são buscados. Contudo, os termos “explícito” e “implícito” podem levar, muitas vezes equivocadamente, a uma percepção de que a agenda pública contém objetivos deliberadamente não explicitados. Para contornar o problema, alguns analistas têm optado pela distinção entre políticas para a família “diretas” e “indiretas”. Essa segunda distinção, além de evitar as dúvidas, às vezes pertinentes, quanto aos objetivos reais da inversão pública na família, tem a vantagem de indicar com clareza que a família pode ser afetada tanto por intervenções específicas, “diretas”, quanto por políticas mais abrangentes ou que tenham outros objetivos prioritários.

De acordo com Jane Millar (1998), três áreas principais de intervenção pública parecem se encaixar com adequação sob a denominação “políticas diretas para a família”:

1) A regulamentação legal do comportamento familiar: as leis referentes ao casamento e ao divórcio, ao comportamento sexual, à contracepção e ao aborto, aos direitos e obrigações dos pais, à proteção da criança.

2) Políticas de garantia da renda familiar: deduções nos impostos, benefícios monetários para famílias e crianças, licenças e benefícios para os pais quando nascem os filhos e/ou quando eles adoecem, obrigatoriedade de concessão de pensões alimentícias.

3) A provisão de serviços para a família: provisão de creches e demais serviços correlatos, subsídio público para o pagamento do aluguel ou para a aquisição da casa própria, serviços sociais públicos e/ou comunitários.

É precisamente esse núcleo de políticas ditas “explícitas” ou “diretas” aquele usualmente privilegiado pelos analistas interessados nas formas de intervenção do Estado sobre a família. O “Observatório Europeu das Políticas para a Família Nacionais”, por exemplo,

restringe os seus estudos às “medidas políticas destinadas a influenciar as famílias” (apud Hantrais, 1994, p. 144).

Contudo, é necessário perceber que os objetivos das políticas para a família, mesmo quando oficialmente designadas como tal, podem ser **manifestos** (por exemplo, aumentar as taxas de natalidade ou salvar o bem-estar das crianças) ou **latentes** (como por exemplo apoiar o engajamento das mulheres no mercado de trabalho, por intermédio da estruturação de um sistema público de educação pré-escolar. Note, contudo, que esse é um objetivo **manifesto** em muitos países).

É importante também atentar para o fato de que as conseqüências de certas políticas podem ser desejadas ou não intencionais, sendo que seus objetivos explícitos podem ser mutuamente consistentes ou não. Ainda que seja freqüente o uso restritivo do termo “política para a família”, é necessário não perdermos de vista o fato de essas políticas estarem relacionadas “tanto com os efeitos sobre a família de todos os tipos de atividades quanto com os esforços para se delimitar o bem-estar familiar como um objetivo ou como uma fonte de metas e padrões para o desenvolvimento da política pública” (Kamerma & Kahn, 1978, p. 3-4). Portanto, de forma similar à distinção entre políticas para a família “explícitas” ou “implícitas”, essas políticas podem ser analisadas tanto como um **campo** de atividade quanto como uma **perspectiva** (veja Kamerma & Kahn, 1978 e Kamerma, 1983).

A política para a família definida como um **campo** implica a apresentação clara e precisa de certos objetivos relativos à família. Esses objetivos podem ser, por exemplo, garantir uma taxa de natalidade maior ou menor, crianças mais saudáveis, diminuição dos custos inerentes à criação dos filhos, maior igualdade entre homens e mulheres etc. É desnecessário dizer que esses objetivos variarão não só de país para país, mas também de uma época para outra. Ademais, dificilmente será possível distinguir um único objetivo em uma determinada nação, mesmo que seja limitado o período de análise. Além disso, políticas distintas podem ser projetadas para a solução do mesmo “problema”. De maneira similar, a mesma política pode ter como objetivo a solução de distintos “problemas”.

Compreender as políticas para a família como uma **perspectiva** significa perceber que metas relacionadas à família, tais como o bem-estar das crianças, podem ser consideradas como critérios para a escolha de uma ampla gama de políticas públicas. Assim, uma determinada política (tributária ou de saúde, por exemplo) pode ser escolhida a partir da consideração dos seus efeitos esperados sobre o bem-estar das crianças (ou ela pode ser avaliada a partir desse critério).

Uma outra maneira interessante de pensar as relações entre família e política social é proposta por Medeiros (2000), para quem, dentre outras, destacam-se três formas de abordar essas relações: (a) tomar as famílias como **objeto** das políticas sociais, (b) tratá-las como **instrumentos** das políticas públicas e (3) entendê-las como **instituição redistribuiva**. No caso da primeira forma,

“(...) as políticas são entendidas como meios para se obter determinados padrões familiares como por exemplo, as que favorecem famílias menores por meio do controle da fecundidade, como as campanhas, explícitas ou não, para evitar que mulheres muito jovens ou mulheres solteiras tenham filhos, ou medidas que visem dificultar a dissolução das uniões conjugais, como a proibição do

divórcio. A segunda maneira é tratar as famílias como instrumento das políticas públicas, situação em que membros das famílias são usados para gerenciar, fiscalizar ou mesmo executar determinados serviços como, por exemplo, pais que administram ou fiscalizam o uso dos fundos públicos recebidos pelas escolas de seus filhos, ou filhos que se encarregam dos cuidados de saúde de seus pais em uma internação doméstica apoiada pelo Estado. A terceira é entender as famílias como uma instituição redistributiva que pode reduzir ou potencializar as políticas sociais orientadas a indivíduos. Famílias podem tanto agregar recursos próprios aos fornecidos pelo Estado em determinada política, favorecendo ainda mais seus objetivos, quanto agir no sentido contrário, distribuindo a um determinado membro uma quantidade menor de recursos quando ele já recebe algum benefício estatal. Como instituições redistributivas, a relação das políticas sociais com as famílias pode até mesmo funcionar no sentido de criar efeitos diversos dos esperados com determinada medida. É o caso, por exemplo, do sistema de Previdência Rural, cujos recursos, em tese destinados ao consumo na velhice, costumam ser usados para financiar a pequena produção familiar” (Medeiros, 2000, pp. 1-2).

A socióloga norte-americana Shirley Zimmerman afirma que a política para a família “constitui uma gama de distintas opções de políticas – mas que seriam interrelacionadas - que objetiva o enfrentamento de problemas que as famílias supostamente estejam experimentando na sociedade” (Zimmerman, 1995, p. 3). Esses “problemas” podem ser tão distintos quanto a pobreza, o suicídio, um excessivo número de crianças nascidas de relacionamentos não chancelados legalmente, o divórcio ou a educação sexual nas escolas. É importante salientar que o que é considerado um “problema” em um país pode ser tratado como um fenômeno natural (ou até mesmo desejável) em outro.

Assim, talvez a percepção tanto do distinto papel atribuído à família quanto das formas como o Estado procura apoiá-la e/ou conformá-la segundo seus objetivos específicos seja mais importante do que a busca de uma definição consensual e isenta de ambigüidades para o termo “política para a família”. Tal postura torna evidentes, assim, as múltiplas lógicas das políticas para a família e a maneira diferenciada como o Estado, o mercado e a família (e/ou a sociedade civil) articulam-se para a provisão de bem-estar nos distintos países.

2. As Múltiplas Lógicas das Políticas Para a Família

Tradicionalmente, os estudos comparativos sobre os sistemas de proteção social implantados em distintos países davam prioridade à análise da magnitude do gasto público na área social. Contudo, tais estudos evoluíram no sentido de uma maior valorização da “lógica da intervenção estatal”. Isso contribuiu para que fosse matizada a concepção da política social e da política para a família simplesmente como intervenções orientadas para a resolução de “problemas” sociais ou para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos. Na verdade, mesmo que o objeto da política social ou da política para a família seja um problema unanimemente percebido como tal, não se deve perder de vista o fato de que a intervenção pública envolve inevitavelmente escolhas e juízos de valor referentes ao comportamento individual, ao funcionamento, à estrutura e dinâmica da família e ao papel dos diferentes atores na garantia da qualidade de vida desfrutada pela população.

No que diz respeito especificamente à política para a família, a categorização proposta por Anne Gauthier (1996) parece sintetizar de maneira adequada os grandes objetivos ou lógicas a balizar a ação pública nessa área. A autora distingue quatro objetivos ou lógicas (ou tipos de políticas para a família): (a) pró-família/pró-natalista, (b) pró-tradição, (c) pró-igualitarismo e (d) pró-família, mas não intervencionista. Essas quatro lógicas das políticas para a família, adotadas por diferentes países, teriam as seguintes características:

(a) Pró-família/pró-natalista: uma vez que os baixos índices de fertilidade são a principal preocupação dos formuladores da política neste modelo, a política para a família tem o objetivo principal de encorajar as pessoas a terem filhos. Para tanto, faz-se necessário implementar políticas capazes de possibilitar às mulheres a compatibilização entre o trabalho remunerado e as exigências familiares, para que o emprego remunerado não seja um fator impeditivo quando a decisão for aumentar o número de filhos do casal.

(b) Pró-tradição: o objetivo principal é a preservação da tradicional estrutura familiar do homem/provedor e da mulher/dona-de-casa. O governo assume algumas responsabilidades relativas à manutenção da família. Seu sustento, entretanto, deve ser garantido prioritariamente pelas próprias famílias, pela comunidade e pelas organizações voluntárias. As políticas públicas procuram dar incentivos para as mulheres permanecerem em casa, desencorajando o seu ingresso no mercado de trabalho.

(c) Pró-igualitarismo: o principal objetivo é a promoção da igualdade de gênero. A política pública procura induzir tanto o homem como a mulher a adotarem o duplo papel de provedor(a) e de responsável pelas necessidades dos membros da família. A implementação de políticas liberais relativas ao casamento, ao divórcio e ao aborto sinaliza a existência de poucas restrições à escolha da melhor maneira de se organizar a vida familiar.

(d) Pró-família, mas não intervencionista: a intervenção pública é restrita às famílias mais necessitadas. Concebe-se a família como unidade auto-suficiente e capaz de suprir suas próprias necessidades utilizando-se do mercado. Não há investimentos maciços no apoio aos pais que trabalham. Espera-se que o mercado, desde que não impedido pelo Estado, supra as necessidades que surjam.

Claro está que, na prática, o mais comum é a existência de uma multiplicidade de valores, estratégias e objetivos sendo perseguidos simultaneamente, os quais são, muitas vezes, contraditórios entre si. Porém, o uso de tipologias como essa pode ajudar na apreensão das diretrizes básicas da política social e da política para a família, contribuindo para uma percepção menos imediatista e mais abrangente do impacto da intervenção pública e das distintas maneiras de se detectar a complementaridade entre Estado, mercado e família na provisão de bem-estar social.

Assim, o fato de tipologias como essa usualmente se concentrarem basicamente sobre a experiência dos países desenvolvidos não pode nos fazer acreditar que elas são irrelevantes para a análise de experiências como a brasileira. Note-se, contudo, que essas tipologias não

ênfatisam o acionamento da família nas estratégias de superação da pobreza e de rompimento dos ciclos de reprodução da exclusão. Acreditamos, porém, que as múltiplas lógicas da política para a família não podem ser negligenciadas, mesmo quando se objetiva a implementação de políticas e programas de atenção integral à família com o objetivo de combater a pobreza e garantir os direitos da criança e do adolescente. Mesmo que o objetivo seja libertar os indivíduos de seu estado de carência, é necessário perceber, como já foi dito, que mesmo essas políticas e programas, por terem implicações sobre o comportamento individual e sobre as formas específicas de organização familiar, também devem ser entendidas nessa perspectiva mais ampla.

Antes de analisarmos a forma como as políticas públicas brasileiras têm lidado com a família, na quarta e última seção deste trabalho, faz-se necessário discutir a importância de se levar em consideração a composição da família e o seu estágio no ciclo de vida familiar quando se desenham e implantam políticas e programas.

3. Dependência, Necessidades e o Ciclo de Vida Familiar

Nas últimas décadas, mudanças profundas têm acontecido na família brasileira. Elas podem ser percebidas nas “unidades domésticas”, na família como “instituição” e no “conjunto de valores” predominantes. Nas primeiras, houve a diminuição do tamanho das famílias, uma maior multiplicidade de arranjos, crescimento das unidades compostas por um só membro, crescente importância da mulher como provedora etc. Na segunda, constata-se uma certa democratização da sociedade conjugal, respaldada tanto em termos jurídicos quanto pela prática. No último, nota-se o enfraquecimento dos vínculos conjugais formais, presença crescente das famílias monoparentais, ruptura cada vez mais marcante dos vínculos mecânicos entre casamento, sexualidade e reprodução etc.

Generalizando, é possível dizer que essas mudanças, que certamente não ocorrem apenas no Brasil, podem ser entendidas como derivadas de fenômenos tão diversos quanto a liberalização dos hábitos e costumes, a secularização da sociedade, a reapreciação do papel da mulher na sociedade e na família, o aprimoramento e a popularização dos métodos contraceptivos, a influência dos meios de comunicação de massa e o caráter excludente do modelo de desenvolvimento adotado pelo país, dentre outros (Goldani, 1994).

Quando essas tendências são avaliadas, é importante tentarmos relativizar a percepção, tão comum, relativa a uma suposta “decadência da família”. Certamente muitas dessas mudanças na estrutura e na dinâmica das famílias podem ser encaradas positivamente, uma vez que sinalizam uma maior possibilidade de escolha pessoal e de “livre” fixação dos laços conjugais, formais ou não, segundo critérios emocionais e afetivos, e não exclusivamente pelos econômicos ou pela pressão da sociedade. Contudo, é preciso notar que essas mudanças implicam inevitavelmente modificações na capacidade e no funcionamento dos tradicionais mecanismos de solidariedade familiar, essenciais para a proteção e socialização dos indivíduos no nível primário. Sabe-se que esses mecanismos contribuem para a redução dos impactos negativos da ausência e/ou debilidade dos mecanismos de proteção social públicos e comunitários e da inserção muitas vezes precária dos indivíduos no mundo do trabalho.

Como se sabe, as famílias distinguem-se por suas variadas formas de organização e

pelo fato de se encontrarem em distintas etapas do ciclo da vida familiar. A percepção dessas duas diferenciações é de grande importância para o adequado desenho e para a satisfatória implementação das políticas voltadas para as famílias. Na verdade, o fato de se levar em consideração a conjugação entre uma dada forma de organização familiar e seu estágio no ciclo de vida pode conduzir a uma visão mais acurada de suas vulnerabilidades e carências.

É freqüente que os grupos familiares sejam distinguidos, segundo o seu ciclo de vida, de acordo com a idade dos filhos. Segundo esse critério, é possível apontar diferentes fases da vida familiar: (a) uma **fase de formação** da família, que corresponde ao período em que os filhos têm menos de 14 anos (dependendo de sua idade, casais sem filhos também podem ser percebidos como vivenciando essa fase de constituição da família); (b) uma **fase intermediária**, quando há tanto filhos maiores como menores de 14 anos; (c) uma **fase de maturidade**, quando todos os filhos têm 14 anos ou mais; e (d) uma **fase de envelhecimento**, quando os filhos já deixaram a unidade doméstica. É importante lembrar que, em todas essas fases, pode-se também classificar os grupos familiares segundo sua organização: monoparentais, nucleares (ou biparentais), extensos ou reconstituídos.

Dependendo da etapa do ciclo de vida na qual se encontra o grupo familiar, de seu tamanho e organização, diferentes estratégias podem ser adotadas para a “obtenção e utilização dos recursos necessários à sua sobrevivência e a seu bem-estar. Assim, terão comportamentos variados e adaptados à satisfação das necessidades que se expressam em diferentes esferas da vida cotidiana. Para citar apenas alguns exemplos, famílias em diferentes etapas do ciclo de vida apresentam formas distintas de participação de seus membros no mercado de trabalho, especialmente das mulheres – sejam elas cônjuges ou chefes – e dos filhos. Por sua vez, a estratégia delineada para as mulheres mães de família no campo do trabalho, em grande número de casos, tem repercussões diretas na educação das crianças” (Ribeiro et al., 1998, p. 140).

É evidente que, dependendo de sua fase nesse ciclo vital, de seu tamanho e estrutura e da inserção de seus membros no mercado de trabalho, os grupos familiares terão necessidades e carências distintas no tocante à moradia, à alimentação, ao acesso aos serviços de saúde e de educação, dentre outras, configurando distintos graus de dependência e vulnerabilidade.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) mostraram que, no começo da década de 90, os dois tipos de família mais comuns eram as compostas pelo casal com filhos e as compostas por mãe com filhos. A maioria (54,5%) das primeiras era composta por famílias em processo de formação (com filhos menores de 14 anos). 25,4% delas estavam na fase intermediária, e 20,1% estavam na fase de maturidade (filhos com 14 anos ou mais).

As famílias compostas por mãe e filhos, por sua vez, estavam assim distribuídas segundo a idade dos filhos: 38,6% na fase de formação, 17,8% na intermediária e 43,6% na fase de maturidade (idem). Fica claro o fato de as famílias desse segundo tipo mais comum serem mais velhas do que as compostas pelo casal com filhos, o que deve ser interpretado como “natural”, posto que fenômenos como separação e viuvez tendem a ocorrer em um estágio mais avançado do ciclo de vida da família.

Contudo, não se deve negligenciar o fato de a maioria das famílias compostas por mãe e filhos (56,4%) estar nas fases de formação ou na intermediária. Precisamente nesses períodos de maior necessidade de bens materiais, de serviços e de apoio afetivo aos filhos menores, essas famílias têm que contar apenas com os rendimentos (quando existentes) da mãe e/ou

com o apoio financeiro, usualmente precário ou inexistente, do pai ausente, o que faz com que os rendimentos do trabalho infantil passem a ser considerados indispensáveis.

Assim, não surpreende o fato de que, dentre os três tipos mais comuns de família (casal com filhos, mãe com filhos e casal sem filhos), é exatamente esse segundo grupo familiar aquele em pior situação econômica (apenas 11,2% dessas famílias de mãe com filhos tinham renda per capita superior a dois salários mínimos em 1990. 28,3% dos casais sem filhos estavam nessa faixa de renda, porcentagem que caía para 16,8% dos casais com filhos) (Ribeiro et al, 1998, p. 153). Se, em 1990, 36,8% das famílias brasileiras encontravam-se abaixo da linha de pobreza (definida como rendimento familiar per capita de até ½ salário mínimo por mês), 41,5% das chefiadas por mulheres sem cônjuges estavam nessa situação. Isso sugere a necessidade de uma atenção especial a esse tipo de família por parte das políticas e programas para a família.

Sem dúvida não seria pertinente buscar retratar aqui todas as variações possíveis e/ou já quantificadas nessa interseção entre estrutura e ciclo de vida das famílias brasileiras. Porém, vale enfatizar, uma vez mais, a necessidade de o desenho das políticas e dos programas para a família ser sensível à evidência de que, na verdade, não existe a família. Existe sim uma pluralidade de arranjos e de fases, com carências e vulnerabilidades distintas. Resumindo: trata-se de evocar a heterogeneidade do objeto (e de alertar para as implicações negativas de se eleger um tipo ideal de família a ser apoiado e para os efeitos da focalização em determinados tipos ou fases).

Antes de passarmos a uma discussão da família como objeto das políticas públicas brasileiras, o que será feito na última seção deste trabalho, cabe enfatizar que a percepção da família como uma “unidade econômica” tem servido de base para diversas ações institucionais de incremento da renda familiar. É fato reconhecido que os processos de modernização contribuíram tanto para a alteração da estrutura da família quanto fomentaram mudanças em suas funções tradicionais. Se a família continua concentrando as funções reprodutivas, afetivas, de provisão de cuidados e socialização dos filhos e de atenção aos idosos, suas funções econômicas foram, via de regra, drasticamente alteradas:

“Quanto às funções econômicas [da família], cabe distinguir entre a participação em atividades produtivas no mercado de trabalho e a função econômica do consumo e da reprodução por meio do trabalho doméstico que a família deve cumprir. Frente às modificações na estrutura produtiva, várias funções da família que se efetuavam no lar passaram a se realizar fora, com o que se reduziu o tempo que as pessoas permanecem em casa. Mas as recorrentes crises econômicas têm revertido essas tendências, sobretudo no que se refere ao emprego (domiciliar e por conta própria), à educação pré-escolar e à saúde. As famílias cujas circunstâncias sociais e econômicas são de maior privação devem cobrir uma gama muito mais ampla de funções (por exemplo, o cuidado exclusivo dos filhos pequenos e dos idosos), o que é refletido na extensão do trabalho doméstico, usualmente a cargo das mulheres”. (Arriagada, 1998, pp. 86-87).

Vale destacar, portanto, que a ênfase dada pelas políticas à família como unidade econômica (como unidade produtiva e/ou de consumo e reprodução) não deve descuidar da relevância de se levar em consideração a estrutura e o ciclo de vida das famílias.

4. A Família Como Objeto das Políticas Públicas Brasileiras: Um Breve Retrospecto e Algumas Diretrizes Básicas

Tanto no Brasil como em outros países, durante muito tempo a família foi objeto da atenção dos poderes públicos exclusivamente em ações que objetivavam normatizá-la e discipliná-la, especialmente quando se tratava de famílias das camadas populares (Afonso & Filgueiras, 1996). Isso era mais evidente nos programas de saúde pública e de educação. As intervenções sociais contavam que a família exercesse papel disciplinador sobre seus membros desviantes, assim como sobre a moral, a sexualidade e a vida reprodutiva. Quando a questão do combate à pobreza passa a ganhar espaço na agenda pública brasileira, as políticas e programas tenderam, no primeiro momento, a reproduzir o tradicional viés do assistencialismo e da tutela, permanecendo presente a preocupação normatizadora.

A provisão pública de proteção social é inaugurada no país não com base na universalidade dos direitos, mas sob o signo da “cidadania regulada” (Santos, 1979), calcada em um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal. Isso equivale a dizer que a cidadania no país teria sido truncada pelo modelo corporativo vigente. Em outras palavras, a cidadania regulada brasileira (e o acesso a boa parte dos benefícios e serviços públicos) teve como sustentáculos legais a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e o sindicato público. A provisão pública passou, assim, a reafirmar as diferenças advindas do mercado, em vez de buscar repará-las ou atenuar as carências dos segmentos populacionais marginalizados ou vinculados a setores menos estratégicos (e menos organizados) da economia.

Mesmo que, gradualmente, a noção de universalidade de direitos viesse a ser cada vez mais aceita, fato é que o desenho da política social brasileira continuou a ser marcado pela setorialização excessiva, pelo centralismo e pelo enclausuramento das iniciativas em uma visão por demais institucionalista. Se os dispositivos instaurados pela “Constituição Cidadã” de 1988 superaram algumas dessas limitações, pelo menos *de jure*, não se pode deixar de observar o seguinte: se o indivíduo foi guindado à estatura de portador de direitos inalienáveis, se descentralização e parcerias entraram na ordem do dia, se a assistência social ganhou o status de política pública, se crianças, adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais tiveram seus direitos reconhecidos e se a definição legal de família foi oxigenada e “democratizada”, a atenção à família continuou uma preocupação periférica nesse processo de reconhecimento legal e de individualização dos direitos.

Como já ressaltado, a família nunca foi priorizada na política social brasileira. Contudo, sua centralidade nas práticas disciplinadoras nem tão antigas talvez tenha contribuído para que a política para a família passasse a ser vista como intervenções intrinsecamente conservadoras. Isso fez com que a necessidade de se repensar o papel da família na política social seja algo recente no país.

Nesse processo mais recente, parece importante o fato de a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 1993, regulamentando os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, priorizar a proteção à família entre seus objetivos principais. Dentre os princípios a balizar a transformação da assistência social em política pública e em direito do cidadão e dever do Estado, a LOAS enfatizou o respeito à convivência familiar.

Mas como, então, desenhar políticas e programas públicos pautados por essas novas

premissas? Isto é, como superar o disciplinamento, o enquadramento e o controle das famílias, enfatizando, ao contrário, a sua necessidade de proteção e fortalecimento, bem como o respeito a suas características intrínsecas?

Como mencionado anteriormente, é necessário reconhecer que, por sua presença ou ausência, as políticas públicas têm grande peso no ordenamento das famílias. Políticas tão diversas quanto as trabalhistas, as relativas às áreas de nutrição, educação, habitação e saúde incidem sobre a família.

O desempenho das funções da família em relação aos seus membros é uma importante contribuição para a sociedade como um todo. Quando a família deixa de cumprir parcial ou totalmente suas responsabilidades essenciais, o custo social e financeiro de substituí-la por outras instituições, públicas ou privadas, é bastante alto. Nessa perspectiva, a capacidade das famílias de cumprir um papel complementar aos organismos públicos (por exemplo, à escola) é um recurso muito significativo para o crescimento econômico dos países e para o bem-estar dos indivíduos. Contudo, como nota Pereira,

“Em relação à família, redescobriu-se, por exemplo, a importância da solidariedade informal como um recurso estratégico para a formação de parcerias entre as esferas pública e a privada. Trata-se, sem dúvida, de uma descoberta interessante, mas que pode descambar para equívocos sérios se não for devidamente trabalhada e dimensionada. O principal equívoco consiste em se conceber a família atual tal como ela era há cinquenta anos e incumbi-la de tarefas domésticas das quais ela já se livrou. Hoje em dia devolver para a família os cuidados com crianças, idosos, enfermos e deficientes, em nome da descentralização das funções do Estado e da parceria, é regredir na história das conquistas sociais e destituir direitos a duras penas conquistados. Sim, porque como esses encargos sempre foram assumidos pelas mulheres no âmbito familiar, é previsível que, pela ótica do pluralismo liberal, se esteja pensando no seu retorno à antiga condição de trabalhadora doméstica. Do contrário, quem iria arcar com essas tarefas dentro da família?”

Um outro equívoco refere-se à comunidade local tão freqüentemente lembrada nas propostas de descentralização. Acontece que o antigo modelo de comunidade local com alto grau de solidariedade e contatos primários tende a ser cada vez mais raro, quando não inexistente” (Pereira, 1995, p. 111).

No Brasil, em razão da ausência ou fragilidade das políticas públicas, as famílias assumem o papel de proteção de seus membros muitas vezes sozinhas. Na maioria dos países, porém, a família também não é objeto de programas de apoio integral. Em geral, os programas sociais se dirigem a membros da família considerados individualmente, sem que exista um enfoque sistêmico, ou seja, sem que se leve em consideração os efeitos das intervenções sobre a estrutura e a dinâmica da família. Quando muito ela é considerada o primeiro fator de focalização, a partir do qual se orientam as ações sobre um dos seus membros. Exemplo: sobre as crianças e os adolescentes ou sobre a mulher mãe de família.

Insistimos quanto ao fato de que a formulação e execução de políticas públicas que incidem de alguma forma sobre as famílias devem levar em consideração os seguintes fatores:

- as etapas do ciclo de vida familiar;

- o tipo de família (como já mencionado, existe uma crescente heterogeneidade na constituição das famílias, que podem ser nucleares, monoparentais, extensas ou reconstituídas);
- o tipo de chefia da família (masculina ou feminina).

Os fatores assinalados indicam a existência de uma grande diversidade de tipos de família e um movimento permanente provocado por arranjos e rearranjos. É imprescindível que os programas públicos considerem essa complexidade. O conhecimento sobre as diferentes estruturas familiares, suas funções e relações com outras instituições poderia tornar mais eficaz a intervenção estatal, contribuindo para a elaboração de uma estratégia para o melhor aproveitamento dos recursos públicos (Maurás & Kaluf, 1997). É necessário ainda que as intervenções públicas considerem as principais tendências de transformação do universo familiar: redução do tamanho da unidade familiar, diminuição e atraso da nupcialidade, aumento da maternidade precoce, de uniões consensuais, de rupturas conjugais, de lares monoparentais, de famílias unipessoais e de famílias reconstituídas.

No que se refere às políticas de atenção à família propriamente ditas, os objetivos deveriam ser (Maurás & Kaluf, 1997):

- potencializar a capacidade das famílias para enfrentar por si mesmas a satisfação das suas necessidades e a solução de seus problemas;
- proteger o desenvolvimento de funções insubstituíveis da família: na configuração da identidade pessoal, no estabelecimento de relações do indivíduo com seu entorno;
- contribuir para a melhoria do contexto econômico, social, cultural e recreativo em que se desenvolve a vida familiar;
- prevenir problemas e condutas de risco nos âmbitos de importância para a vida familiar, por meio da educação e do apoio oportuno. É preciso lembrar que, ainda que vitais, serviços de “pronto-atendimento” não devem substituir ações preventivas. “Quando uma família recorre à ajuda institucional para a solução de seus problemas, ela já não dispõe de recursos para lidar com as suas dificuldades” (Mioto, 1997, p. 124);
- desenvolver instâncias de apoio local (tribunais e conselhos) que forneçam às famílias apoio para a rápida resolução de situações críticas;
- informar a população sobre temas de saúde reprodutiva e educação sexual, para que as pessoas possam tomar decisões sobre seus relacionamentos, sua saúde e sobre a educação dos filhos;
- proteger legalmente o desenvolvimento dos membros das “segundas” famílias.

É importante reiterar que as intervenções públicas direcionadas às famílias deveriam considerar o tema da igualdade entre os sexos como um critério básico, para reverter situações injustas e onerosas para as mulheres dentro do contexto familiar (Jelin, 1997).

Por fim, cabe assinalar que ações voltadas para a família podem ter desdobramentos e efeitos positivos para toda a sociedade, posto que têm o potencial de ampliar a possibilidade de acesso aos direitos de cidadania de todos os membros e, em especial, de crianças e adolescentes. Além disso, podem contribuir para oferecer aos cidadãos a oportunidade de usufruírem mais integralmente de seus direitos dentro de um contexto de proteção mútua, afeto, desenvolvimento pessoal e solidariedade (Afonso & Filgueiras, 1996).

Referências

AFONSO, Maria Lúcia; FILGUEIRAS, Cristina. Maternidade e vínculo social. **Estudos feministas**, Rio de Janeiro, v 4, n.2, p. 130-153, 1996.

ARRIAGADA, Irma. **Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo**. Santiago de Chile: CEPAL, 1997. (Serie Políticas Sociales, n. 21).

_____. Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos e políticas. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n.65, p.85-102, oct. 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo B. et al. **Serviços de proteção às famílias**. São Paulo: IEE/PUC-SPL; Brasília: Secretaria de Assistência Social/MPAS, 1998.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. A família como questão social no Brasil. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). **Família Brasileira, a base de tudo**. 3.ed. São Paulo, Cortez/UNICEF, 1998.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Entre marido e mulher, o estado mete a colher: reconfigurando a divisão do trabalho doméstico na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n..48, p.173-196, 2002.

_____. O desenvolvimento da política sueca para a família: múltiplas lógicas e inflexões. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 21, n..64, p.97-123, 2002.

_____. A Liberalização do aborto e a institucionalização dos direitos reprodutivos na Suécia. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n..6, p.11-61, 2000.

_____. A criança entre o estado, o mercado e a família: o sistema sueco de creches em uma perspectiva comparada. **Revista Dados**, v.41, n.2, p.283-335. 1998.

FUKUI, Lia. Família: conceitos, transformações nas últimas décadas e paradigmas. In: SILVA, L.A.P.; STANISCI, S.A.; BACCHETTO, S. (Org.). **Famílias: aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos**. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Edições Fundap, 1998. p.15-22.

GAUTHIER, Anne H. **The state and the family: a comparative analysis of family policies in industrialized countries**. Oxford: Clarendon, 1996.

GOLDANI, Ana Maria. As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**, n.91, São Paulo: p.7-22, nov.1994.

HANTRAIS, Linda. Comparing family policy in Britain, France and Germany. **Journal of Social Policy**, v.23, n.2, p.135-160, 1994.

JELIN, Elizabeth. Familia, género y políticas sociales: notas para el debate. In: URRUTIA F, Miguel (Ed). **Familias populares: historia cotidiana e intervención social**. Santiago: Fundación Andes/ECO, Educación y Comunicación, 1997.

KALUF, Cecilia; MAURÁS, Mart. **Regreso a casa. la familia y las políticas públicas**. Santiago, Santillana/UNICEF, 1998.

KAMERMAN, S. B.; KAHN, A. J. (Ed.). **Family policy, government and families in fourteen countries**. New York: Columbia University Press, 1978.

KAMERMAN, Sheila B. **Fatherhood and social policy: some insights from a comparative perspective**. In: LAMB, M. E.; SAGI, A. (Ed.). **Fatherhood and family policy**. Hillsdale: N.J., Laurence Erlbaum Associates, 1983. p.23-37.

MAURÁS, Marta; KALUF, Cecilia. **Políticas públicas y familia en América Latina y el Caribe**. In: CONFERENCIA IBEROAMERICANA SOBRE FAMILIA, 4., 1997, Cartagena de Indias. [s.l.]: UNICEF, 1997.

MEDEIROS, Marcelo. Novas políticas, novas famílias: precisamos saber mais sobre ambas. DF, IPEA, *Como Vai, População Brasileira?* Ano 5, n.2, p. 1-7, 2000.

MILLAR, J. Social policy and family policy. In: ALCOCK, P. et al. (Ed.). **The Student's Companion to Social Policy**. Oxford: Blackwell, 1998. p. 121-127.

MIOTO, Regina C.T. Família e Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 18, n.55, p. 114-130, 1997.

MONTEIRO, Mário F.G. Saúde reprodutiva. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). **Família Brasileira, a base de tudo**. 3.ed. São Paulo, Cortez/UNICEF, 1998.

PEREIRA, Potyara A.P. Desafios contemporâneos para a sociedade e a família. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 16, n.48, p. 103-114, 1995.

RIBEIRO, Rosa Maria et al. Estrutura familiar, trabalho e renda. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). **Família brasileira, a base de tudo**. 3.ed. São Paulo: Cortez/UNICEF, 1998.

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

ZIMMERMAN, Shirley L.. **Understanding family policy**. London: Sage, 1995.



Os Desafios Para a Construção do Sistema Único da Assistência Social - SUAS

Angela Maria de Lourdes Dayrell de Lima ¹

Na agenda política de assistência social, o ano de 2004 marcou uma série de alterações decorrentes das mudanças institucionais promovidas pelo governo Lula. Primeiramente, a junção dos diversos ministérios voltados para a área social. Em segundo lugar, o desencadear do processo de unificação dos programas de transferência de renda e, especificamente para a assistência social, colocou em tela a proposição de estruturação de um Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Entretanto, a política de assistência social vem passando por constrangimentos decorrentes da forma como o seu processo de reforma foi implementado. O resgate dessa trajetória pretérita da política não é somente relevante. Também aponta os constrangimentos das escolhas futuras, uma vez que “certas trajetórias observadas ao longo dos processos de tomada de decisão governamental estão condicionadas por escolhas anteriores” (Rocha, 2004, p. 12) e são a base para as políticas implementadas no presente e propostas para o futuro.

Hoje podemos afirmar que está em curso uma retomada do processo de mudança institucional. Conforme Rocha, ele consiste conceitualmente no processo por meio do qual arranjos institucionais deixarão de estar em vigor e serão substituídos por um novo conjunto de regras e procedimentos (2004). A partir da trajetória pregressa da política de assistência social, este artigo pretende fazer uma análise dos desafios para a implementação desse arranjo institucional, colocando-o em perspectiva e tendo a saúde como espelho, uma vez que é o modelo da saúde que referencia essa proposta.

Serão analisadas as seguintes dimensões: a legislação que o ordena o Sistema Descentralizado e Participativo e as lacunas para a regulamentação de um Sistema Único da Assistência Social, a institucionalidade da política de assistência social e os desafios colocados para a construção de um sistema, a descentralização e a construção do SUAS e o financiamento da assistência, analisado sob a perspectiva das condições de repasse dos recursos e da forma como eles foram descentralizados.

¹ Mestre em Administração Pública Pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Assistente Social. Faculdade de Medicina / NESCON / UFMG - angelad@medicina.ufmg.br

A Legislação que Ordena o Sistema Descentralizado e Participativo e as Lacunas Para a Regulamentação de um Sistema Único da Assistência Social

O arcabouço legal da política pública de assistência social está expresso na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, na Norma Operacional Básica - NOB I e 2. São as mesmas que normatizam a política, o seu projeto de reformas, com suas concepções norteadoras e estabelecem as diretrizes básicas, em que as intencionalidades são formalmente apontadas, delineando definições, diretrizes e principalmente indicando por onde transitarão os diversos atores e determinando os procedimentos que colaboram ou não para estruturação do formato institucional da assistência social. A referência legal é a institucionalização de um processo que envolveu muita mobilização, articulação e capacidade de fazer a agenda do conjunto de atores da área.

Assim, o reordenamento de uma política passa necessariamente pela revisão das regras legais. Portanto, para a implementação de uma nova proposta institucional, é importante rever como se encontra a sua normatização e adequá-la aos preceitos legais.

A LOAS preconizou que a gestão da política e a organização das ações deveriam ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de governo, propiciando “a efetiva partilha do poder, a definição de competências das três esferas de governo” (MPAS, 1995). A assistência social tornou-se competência concorrente dos três níveis de governo, e a sua implementação, uma tarefa explicitamente compartilhada entre os entes federados autônomos.

Segundo o art. 30 da LOAS, a condição para a realização dos repasses dos recursos financeiros federais para os estados e municípios é que estes comprovem a criação e o funcionamento do Conselho de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social - com orientação e controle por parte dos respectivos conselhos de assistência social, do Plano de Assistência Social, instrumento de planejamento das ações de assistência social. Mais: por intermédio da lei orçamentária, deve-se comprovar os recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos.

O sistema da assistência social seria constituído pelas entidades e organizações de assistência e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos nessa área. A instância federal faria a coordenação geral, e as outras instâncias fixariam suas respectivas políticas, em consonância com as diretrizes nacionais devidamente aprovadas pelos conselhos de assistência social.

Para reduzir a dispersão, fragmentação e superposição de ações, até então predominante na área, foi previsto que o sistema operasse sob um comando único em cada esfera de governo, em que todas as ações da área seriam coordenadas por um órgão responsável pela gestão da política em seu âmbito de ação.

A gestão desse sistema pressupõe a estruturação de um órgão gestor responsável pelo exercício das funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pela rede local que presta serviços de assistência social, em estreita interação com os demais atores do sistema (conselhos, organizações não-governamentais, prestadores de serviços etc). Portanto, os gestores teriam a responsabilidade de implementar as decisões pactuadas com as instâncias deliberativas

desse sistema (Cunha, 1999).

A outra diretriz preconizada pela LOAS foi a da participação popular na formulação e no controle da política. Para dar espaço institucional a essa concepção, foi prevista a institucionalização de conselhos de assistência social em todos os níveis de governo, enfatizando o papel das instituições sociais não-governamentais como parceiras e interlocutoras do Estado na execução das políticas.

Esses conselhos, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, seriam instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social. Sua dinâmica de funcionamento deveria possibilitar à sociedade civil organizada explicitar suas posições, tornar públicos os projetos e inseri-los na agenda pública, por meios da negociação, pactuação e construção de consensos, e exercer o controle sobre a política.

A NOB/I reafirmou os princípios e diretrizes da LOAS. Ela conceituou o sistema descentralizado e participativo da assistência social, estabeleceu as condições para garantir a sua eficácia e eficiência e explicitou a concepção norteadora da descentralização da assistência social.

A norma ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. Propôs a criação de uma comissão tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para participar e discutir os aspectos relativos à gestão da política.

Dessa forma, o modelo de gestão seria fundado nas relações intergovernamentais, como “estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da assistência social” (NOB, 1997, p. 13).

Foram propostos dois níveis de gestão da assistência social: A) gestão estadual, na qual o estado recebe os recursos da instância federal, do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual de Assistência Social e coordena, apóia técnica e financeiramente serviços, programas e projetos, celebra e gerencia os convênios com as entidades privadas diretamente nos diversos municípios que ainda não cumpriram o artigo 30². Ele também executa programas e projetos de caráter regional. B) gestão municipal, na qual o município recebe diretamente os recursos do nível federal, via o repasse do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social. A gestão dos serviços, programas e projetos assistenciais estaria sob a competência municipal.

Foram definidas essas modalidades de gestão, mas os procedimentos do financiamento foram discriminados em outro documento, denominado Sistemática de Financiamento da Assistência Social. Entretanto, para dar operacionalidade ao processo, a sistemática se reportava à Instrução Normativa nº3/STN/93, para convênios de serviços assistenciais, e à Instrução Normativa nº1/STN/97, para convênios de projetos. As instruções normativas utilizadas estão em clara contradição com as diretrizes descentralizadoras da NOB/I. Vieram (re)centralizar o processo, com a continuidade dos mesmos procedimentos para todas as ações da assistência social e utilizando-se dos mesmos instrumentos técnicos e burocráticos da antiga Legião Brasileira de Assistência – LBA. A mudança referia-se aos repasses de recursos financeiros, que agora seriam feitos diretamente do fundo nacional para os fundos estaduais ou municipais. Entretanto,

² Segundo o art. 30 da LOAS, os municípios tem que comprovar a criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social, elaborar o Plano de Assistência Social e comprovar através da lei orçamentária, os recursos próprios destinados à assistência social.

esse procedimento não mudaria a relação de dependência política e administrativa com o nível federal. Isso porque os critérios de partilha não estavam definidos, e os recursos teriam que ser negociados na esfera federal, por meio de planos de trabalho.

A NOB/2 estabeleceu os princípios, as diretrizes, os destinatários da política e as funções da assistência social pautados na Política Nacional de Assistência Social, o que ampliou e detalhou as proposições da LOAS.

Essa normativa estabeleceu que o instrumento de relação intergovernamental para o financiamento das ações passaria a ser a transferência de recursos federais para governos e municípios, de forma automática, falando-se em autonomia na gestão dos recursos transferidos.

A co-responsabilidade dos três níveis de governo com o financiamento deveria ser explicitada na lei orçamentária, alocando recursos próprios nos fundos de assistência social, sem, entretanto, especificar um montante ou percentual de destinação.

Pela primeira vez é explicitada uma diferenciação quanto ao financiamento dos serviços assistenciais, programas e projetos. Para os primeiros, o recurso financeiro seria repassado de maneira regular e automática, a partir da transferência do fundo nacional para os fundos estaduais e dos municípios, de acordo com a série histórica³. Os níveis estadual e municipal de governo poderiam avaliar e rever as entidades prestadoras de serviços com a anuência dos conselhos, desde que mantivessem os recursos dentro das áreas programáticas dos serviços de ação continuada.

Os programas e projetos seriam financiados de acordo com a disponibilidade financeira do fundo nacional, compatibilizados com a Política Nacional de Assistência Social, incluídos nos planos de assistência social e consolidados pelos gestores estaduais e dos municípios, que formalizariam a demanda à Secretaria de Assistência Social - SAS.

A SAS examinaria a pertinência dos projetos e a disponibilidade orçamentária e financeira e transferiria os recursos do fundo nacional para os respectivos fundos estaduais e municipais. A definição do montante e dos projetos a serem financiados continuou sendo prerrogativa do nível federal de governo, e a operacionalidade do financiamento continuou dentro da mesma sistemática convencional. A referida autonomia na gestão dos recursos não se efetivou.

A nova normativa ampliou as atribuições dos conselhos de assistência social e propôs a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, que se denominaram Comissão Intergestores Tripartite - CIT - e Bipartite⁴ - CIB. Cabe mencionar que essa CIT se diferencia da anterior, pois passa a ter caráter deliberativo no âmbito operacional, e não somente consultivo.

A CIT foi constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela SAS, os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - Fonseas - e os municípios, representados pelo Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - Fongemas.

As competências dos três níveis de governo foram mais detalhadas. Entretanto, muitas funções continuaram concorrentes, sem o devido estabelecimento dos alcances e dos limites

³ A Secretaria de Assistência Social - SAS considerava como série histórica os serviços de ação continuada, ou seja, o atendimento a crianças em creche, ao idoso e ao portador de deficiência, que eram prestados historicamente pelas instituições sociais e prefeituras municipais desde a época da Legião Brasileira de Assistência - LBA.

⁴ CIT é organizada no nível federal e a CIB é organizada na instância estadual.

de cada instância. Essa delimitação pouco precisa dificulta a responsabilização da esfera de governo e o controle da ação governamental pelos conselhos.

A LOAS foi bem restrita na definição das competências dos níveis de governo. As maiores mudanças envolveram o nível federal, que passou a ter funções mais normatizadoras e reguladoras do que executivas. Ainda se mantém ampla área de competências concorrentes, e não são precisos os mecanismos e as modalidades de cooperação entre as instâncias de governo.

Na NOB/2, apesar de muitas competências permanecerem concorrentes, elas foram mais bem delimitadas, com algumas competências próprias para cada nível de governo. Por exemplo, cabe ao estado elaborar programas e projetos de abrangência regional e realizar a supervisão, o monitoramento e a avaliação dessas ações. Entretanto, embora essa competência seja do estado, ele não assumiu a função, e não se prevêem recursos para isso. Os programas e projetos continuam sendo desenhados pelo nível federal, cabendo aos estados aceitar ou não as proposições prontas.

O fato de haver competências concorrentes exige que se delimite onde começa e termina a função de cada ente federado. No processo de barganha federativa, os serviços e as ações que têm custos políticos não são assumidos por esfera de governo alguma, o que gera desresponsabilização quanto à efetivação da política. Nesse processo o município pode ficar prejudicado, pois é aí que os problemas estão presentes e necessitam ser solucionados. Assim, pelo fato de não garantirem um reordenamento das relações governamentais, as atribuições concorrentes nas três esferas de governo podem ser problemáticas para a gestão da política (Lima, 1998).

Portanto, o primeiro passo para a implementação desse modelo que objetiva se instituir como sistema é rever as bases operacionais legais em que se processam o financiamento, o repasse de recursos e as competências entre os entes federados. Quando as competências estão bem delimitadas na legislação, colaboram para estabelecer processos de negociação e tomada de decisão de forma mais ágil e consistente.

A Institucionalidade da Política de Assistência Social e os Desafios Para a Construção do Sistema

A institucionalidade da política de assistência social⁵ será analisada sob a perspectiva da reforma do Estado, como foi desenhada institucionalmente a área, suas características organizacionais, denotando a engenharia operacional da política, uma vez que as organizações respondem pela implementação e transformam as intencionalidades em ações.

O formato institucional previsto pela LOAS, organizado como sistema descentralizado e participativo da assistência social, implica a superação de um legado político de pouca organicidade, fragmentação institucional, ações pontuais, poucos recursos e baixa capacidade técnica. Entretanto, o reordenamento institucional da área se deu sob uma perspectiva de reforma que privilegiou as metas de cortes de gastos e de redução do déficit público. Isso gerou

⁵ Para uma análise mais aprofundada sob a institucionalidade da Política de Assistência Social vide Lima, Angela M. L. Dayrell. Análise da Política de Assistência Social sob a ótica da descentralização: enfocando Minas Gerais. 2002. Dissertação de Mestrado. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro - MG.

o arrefecimento da capacidade do Estado de prover os serviços, devido ao enxugamento da máquina estatal. Frente às restrições impostas pelo modelo de reforma do Estado, este item analisará os desafios, as falhas e os vazios na estruturação do sistema de assistência social.

A esfera de ação estatal voltada para a assistência social constituiu-se a partir de um conjunto de organizações que atuavam de modo fragmentado, desarticulado e descontínuo. O que convencionalmente era chamado de política assistencial foi o resultado da agregação dos programas de agências governamentais que, de modo irregular e assistemático, desenvolveram programas voltados às camadas extremamente pobres, sem que essa ação tivesse qualquer pretensão de universalização. A universalização sendo entendida neste contexto como o universo dos beneficiários potenciais que um dado programa atingiria ou mesmo de combate sistemático à situação de pobreza, como também de se constituir um conjunto nacionalmente articulado de prestação de serviços (Arretche, 1998).

Embora a política federal tenha sempre exercido forte influência no setor, políticas federais, estaduais e municipais conviveram historicamente, sendo que a própria política federal construiu-se de forma fragmentada e superposta. A área ganhou densidade organizacional a partir da segunda metade da década de 1970. Uma característica comum marcava as organizações federais: o caráter centralizado de suas ações (Draibe, 1994, p. 285).

De forma geral as organizações federais assistenciais operavam utilizando unidades próprias nos diversos estados da federação, desenvolvendo uma gama variada de ações. Os programas eram executados sem relação com a orientação da política assistencial dos estados e municípios onde operava. Por outro lado, uma grande parcela das ações eram realizadas por meio de parcerias e convênios com organizações filantrópicas.

O governo federal executava sua política com base em um conjunto de agências que não atuavam de forma articulada, e as ações eram superpostas. No plano local, os estados e municípios também reproduziam estruturas fragmentadas, com ações descontínuas, permeadas por uma concepção caritativa, fazendo dessa política uma moeda de troca clientelista.

Dessa forma, as políticas assistenciais não se constituíam enquanto um sistema nacional de assistência social, não existia um comando único no nível federal, nem integração ou coordenação entre os três níveis de governo.

As organizações sociais não-governamentais ocupavam um importante espaço, que também se caracterizou pela ausência de integração com os diversos serviços e pela independência e autonomia frente ao poder público. Elas exerciam suas atividades com liberdade, dada a inexistência de mecanismos de controle e avaliação das ações, apesar de fortemente dependentes dos recursos públicos.

Portanto, a política assistencial até a Constituição de 1988 é marcada pela centralização política e financeira no Executivo federal, pelo caráter marginal e assistemático dos programas em relação ao núcleo da seguridade social, pela fragmentação institucional, pela restrição à participação social nos processos decisórios e pelo uso clientelístico dos programas. Os resultados não alcançavam graus de eficácia e nem de eficiência, havia superposições e lacunas nos programas e agências, com desvios de inclusão e exclusão nos públicos-alvo dos programas e fragmentação das demandas, com a correlata pulverização dos recursos e ausência de mecanismos de controle e avaliação (Draibe, 1989, 1995).

É certo que a Constituição de 1988 mudou as regras para a prestação dos serviços

assistenciais, alterando a concepção de direitos de cidadania, incorporando a assistência à seguridade social com status de política pública. Portanto, a partir das normas legais, apresentava-se à assistência social o desafio de realizar um duplo movimento, “de constituir-se como política e realizar-se como pública” (Raichelis, 1998, p. 269).

As reformas necessárias para efetivar esse duplo desafio foram tensionadas pela adoção de políticas de retração dos direitos e das políticas sociais, fruto dos ajustes econômicos estabelecidos pelo governo brasileiro na década de 90, numa perspectiva de redução dos gastos públicos e do controle inflacionário (Arretche, 1999; Souza, 1999; Delgado, 2000).

A reforma do Estado realizada dentro dessa perspectiva de redução dos gastos se restringiu a uma extinção imediata das burocracias existentes sem um processo de estruturação e preparação das novas estruturas. Assim, o reordenamento realizado pelo governo federal não favoreceu a institucionalização da política dentro dos preceitos da LOAS. Houve um difuso remanejamento ministerial, justaposição de programas dirigidos ao enfrentamento da pobreza, focalizados e dissociados de um projeto nacional de desenvolvimento socioeconômico (Pereira, 1995).

A Medida Provisória nº 813/95, que reordenou a área da assistência social, ao repartir e obscurecer em vários ministérios as atribuições constitucionais previstas para a assistência (Constituição Federal, art. 203 e 304), contribuiu para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado (Yasbek, 1995, p. 152).

O Programa Comunidade Solidária veio reforçar a diluição de competências, a fragmentação e a ausência de organicidade das ações de assistência social. Ele deslocou as ações de enfrentamento da pobreza da estrutura institucional de decisões do Estado, retirando-as da responsabilidade pública e geradora de direitos, transferindo-as para o campo das iniciativas emergenciais, espaço aberto para práticas clientelistas. Os destinatários de suas ações são os mesmos da assistência social, e a estratégia do programa foi envolver a esfera privada na execução de ações assistenciais, com os mesmos fundamentos das práticas tradicionais de solidariedade para com os pobres.

A responsabilização do Estado, tão necessária para o fortalecimento de uma política pública que se quer instituir e que historicamente se pautou por ações voluntaristas, daria nesse momento um novo curso à assistência social. Entretanto, pode-se afirmar que essa opção de reordenamento contribuiu para a desarticulação e o paralelismo de ações e para o recorte das áreas da assistência, por meio da pluralidade de instituições e programas do nível federal, com compreensões distintas sobre os direitos e as formas de efetivá-los.

Nesse processo de reordenamento, o órgão gestor para a área da assistência social, a SAS, ficou fragilizado devido à falta de reconhecimento do nível federal como um *locus* específico para o ordenamento das ações de assistência social e pela forma como foi realizado o reordenamento, sem atender a prescrição legal de envolver os segmentos sociais da área.

O projeto político previsto pela LOAS sofreu um retrocesso nesse período, principalmente a sua implementação enquanto política de Estado, sendo reforçadas as propostas de refilantropização da assistência social, conforme analisado pela Yasbec (204).

Em 2003, com a mudança de governo, assistimos à criação do Ministério da Assistência Social, fato importante para a assistência social realizar-se como política pública, dada a definição de um *locus* da política. O ministério acabou se tornando pouco representativo pela

falta de um projeto claro a ser implementado. Praticamente, foi dada continuidade às propostas que vinham sendo executadas, sem mudanças efetivas no processo.

Com a mudança ministerial no início de 2004, assumiu a direção da área da assistência social uma “comunidade epistêmica⁶” (Subirats e Gomà apud Rocha, 2004), que tem uma base consensual no plano das idéias e passa a influenciar as ações concretas, implementando princípios éticos, políticos e programáticos que constituem sua visão de mundo, alinhados com a concepção da assistência social como política pública e direito de cidadania. Como forma de implementar essas concepções, essa comunidade propôs a criação do Sistema Único da Assistência Social, apontando para uma profunda mudança na ordenação programática da assistência social, na qual a “organização da assistência social se efetivaria por intermédio de “uma rede de proteção social básica e especial fundada na cidadania, a provisão de um conjunto de seguranças sociais a todos e um sistema de monitoramento de riscos e defesa de direitos” (Sposati, 2004).

Assim, a implementação dessa proposta indica a necessidade de se adequarem novos arranjos institucionais, que vão colocar novas regras e procedimentos, ressaltando que a forma como se processam as mudanças tem importância fundamental, como também existem custos associados a ela. Assim, a implementação dessa proposta indica a necessidade de se adequarem novos arranjos institucionais, que irão definir novas regras e procedimentos. Na efetivação desse processo de mudança institucional, as concepções que o orientam conformarão a sua implementação. Dessa forma, reproduzir os desenhos institucionais, conceitos e parâmetros da política de saúde para a política de assistência social pode ser problemático. A natureza, a institucionalidade, o financiamento e as regras constitucionais que regem essa política são completamente distintas da assistência social.

A constituição do Sistema Único da Saúde foi a maior decisão de reforma na área social. Ela contou com uma coalização de apoio forte, conforme afirma Arretche (1998, p. 202). não apenas porque foi a única política social em que se reuniram condições institucionais para se viabilizar uma reforma efetiva, como também, pelo conteúdo, natureza, importância e extensão das decisões tomadas. Para a área da saúde, estava claramente inscrito na Constituição de 1988 as regras para a institucionalização de um novo modelo, onde estabeleceu-se que o Sistema Nacional de Saúde deveria ser universal, hierarquizado, público e com comando único em cada esfera de governo. Estava previsto também, como regra constitucional, a unificação dos órgãos públicos de saúde dos três níveis de governo, em um sistema nacional hierarquizado, sendo a atuação do setor privado complementar à cobertura ofertada pelo setor público, o que implicou um profundo redesenho dos mecanismos operacionais vigentes (Arretche, 1998).

A política de assistência social, conforme analisado mais profundamente a seguir, não contou com regras e princípios constitucionais claros que orientassem o desenho da política.

Além de não haver regras claras para institucionalização do novo modelo, os recentes avanços das pesquisas têm demonstrado, como indicado por Pereira, “que um dos principais problemas enfrentados na operacionalização da política de assistência social brasileira é a

⁶ Conceito utilizado pelos autores para representar a forma como estão organizadas as percepções dos atores em relação ao sistema, chamando atenção para o fato de que tais idéias e pressupostos constituem o referencial de uma política. O compartilhamento de percepções ao nível de grupos organizados acarreta a formação das referidas comunidades epistêmicas.

imprecisão conceitual dessa política e a conseqüente falta de clareza de seus papéis, compromissos e ações”, como também, “a sua natureza genuinamente complexa, abrangente, interdisciplinar e intersetorial expressa no adjetivo (social) que a qualifica” (Pereira, 2004, p. 59).

O processo de implementação, depois da aprovação da Loas, longe do proposto por ela, desenhou para a assistência social na “esfera pública estatal um perfil focalizado, despolitizado, privatizado e refilantropizado” (Yazbek, 2004, p. 25), operando na ambigüidade. Todas essas questões nos levam a refletir sobre o desafio e a necessidade de construir referenciais conceituais, parâmetros e operacionalidade institucional próprios para a área da assistência social.

A Descentralização e a Construção do SUAS

As diferenças regionais e de capacidade dos órgãos gestores exigem uma complexa engenharia institucional para viabilizar o processo de descentralização. O objetivo é evitar desvios que agravem os problemas já existentes na cobertura e prestação qualificada dos serviços sociais. A profunda heterogeneidade econômica e político-administrativa dos estados e municípios brasileiros não os habilita de maneira uniforme a cumprirem as atribuições de gestão decorrentes do processo de descentralização.

Os arranjos políticos e institucionais utilizados para viabilizarem a descentralização da assistência social - a estadualização, visando a repassar as atribuições do nível federal para o estadual, e a municipalização - foram realizados sem uma avaliação criteriosa dos requisitos institucionais dos estados e municípios para implementar o processo de descentralização e sem que os agentes estivessem devidamente informados das conseqüências. O processo foi deflagrado de maneira uniforme, desconsiderando a dinâmica dos órgãos gestores quanto à capacidade técnica, à disponibilidade de pessoal, à experiência institucional na instrumentalização da política, sem a criação e a pactuação de um sistema ágil de procedimentos técnicos e administrativos. Portanto, a dimensão do gradualismo⁷ não foi considerada na condução do processo, o que gerou conseqüências perversas para a implantação do novo modelo de política.

O processo foi se desenvolvendo de forma errática, entre erros e acertos, sem diretrizes claras, sem estratégias a longo, médio e curto prazo e planejamento das ações, principalmente as relativas à implementação, com impermanência e impertinência das regras, desestabilizando o processo de adesão e viabilização da descentralização. Assim, os níveis subnacionais foram assumindo as novas funções sem capacitação e sem estratégias de acompanhamento do processo. Da mesma forma, os municípios não foram devidamente preparados, informados e considerados ao se iniciar o processo de municipalização.

Conforme pesquisa de Stein (1997, p. 137), a própria Lúcia Vânia Abrão Costa, à frente da SAS em 1997, reconheceu as dificuldades dos estados, conforme descritas a seguir. Dificuldade de repassar recursos para os municípios e de coordenar a assistência técnica às entidades e aos municípios conveniados, baixa capacidade operacional e resistência ao cumprimento das orientações pertinentes à legislação em vigor, dificuldade na transferência de

⁷ Conceito utilizado por Lobo (1990), compatibiliza a descentralização a um determinado complexo tempo/ espaço. As mudanças em direção a novos arranjos político-institucionais devem ser progressivas, a partir de capacidades reconhecidas e aceitas. Portanto, as ações devem ser realizadas de forma articulada e orgânica, entendidas como “processo”.

recursos devido à legislação muito burocrática, reduzida capacidade técnica e grande rotatividade dos funcionários da área no âmbito dos estados e municípios e resistência de alguns estados contra os escritórios da SAS, para citar apenas algumas.

Arretche (1999) analisa que hoje as relações intergovernamentais são estabelecidas em outros patamares. Os níveis subnacionais são politicamente soberanos e autônomos, e todo processo a ser implementado depende da disposição, da adesão dos níveis subnacionais e de que esses contem principalmente com recursos financeiros, políticos e administrativos, ou seja, mecanismos de indução. Portanto, o grau de adesão dos níveis subnacionais para implementarem a descentralização depende de um desenho que minimize os custos da gestão, com continuidade da implementação de estratégias de indução e de políticas de capacitação destinadas a compensar obstáculos derivados da capacidade fiscal e/ou administrativa (Arretche, 1999).

A estratégia para superar esses problemas envolveria necessariamente incentivos financeiros, para minimizar os custos da gestão, e técnicos –e administrativos–, para a formação continuada, visando a habilitar os governos para as novas prerrogativas. O reconhecimento das fragilidades teve como alternativas proposições que ficaram na retórica e não apontaram para a construção real de um sistema nacional de proteção social.

Quando da estadualização, o incentivo foi o maior aporte de recursos nos projetos de enfrentamento da pobreza, que permitia maior flexibilidade na utilização pelo gestor estadual. Para viabilizar a municipalização, o incentivo dado para a criação dos instrumentos prescritos no artigo 30⁸ da Lei 8.740 foi o aceno com a perspectiva de aumentar o volume de recursos a serem alocados nos fundos.

Assim, na área da assistência, os incentivos foram muito restritos. As mudanças efetivadas repassaram atribuições de gestão, que envolviam a estruturação do órgão gestor para firmar convênios, repassar os recursos financeiros, articular, coordenar e supervisionar a rede de entidades. Essas atribuições envolveriam, portanto, um custo político, uma vez que os órgãos gestores não dispunham de garantia do recebimento dos recursos em dia para serem repassados às entidades, além do custo técnico e administrativo de gestão dos serviços assistenciais.

A visão que permeava os órgãos gestores (federal e estadual) em relação à implantação do sistema descentralizado e participativo estava focalizada basicamente na viabilização dos “mecanismos descentralizados e participativos”, criação dos conselhos, dos fundos e planos de assistência social. Dessa forma, a operacionalização da descentralização significava a criação desses instrumentos.

Contudo, observa-se que não existiam incentivos para a criação da capacidade institucional para a gestão da assistência social como política pública. A criação dos instrumentos (conselho, fundo e plano) é condição necessária para dar vida ao sistema, mas eles não são suficientes para que se garanta uma forma de gestão coordenada, em interação com a rede de assistência social, que faça uso dos recursos de planejamento e principalmente trabalhe em co-gestão, envolvendo todos os segmentos sociais atuantes na área e os usuários dos serviços de assistência social.

A falta de clareza e de procedimentos necessários e suficientes, tanto do nível federal

⁸ Criação do conselho, do fundo e do plano municipal de assistência social.

quanto do estadual, para conduzir o processo, sem apresentar estratégias e propostas para uma implementação gradual das mudanças na estrutura de gestão, sem aumento de recursos a serem destinados para a implementação das ações, foram gerando insegurança quanto aos possíveis desdobramentos da descentralização, comprometendo os resultados da política. Uma vez que os custos políticos e de gestão eram altos, uma estratégia coordenada e planejada de transferência de atribuições e competências poderia minimizar os impactos negativos do processo de descentralização nos níveis estaduais e municipais de gestão.

Outra dimensão presente na análise do processo de descentralização diz respeito às relações estabelecidas entre os níveis de governo, as relações verticais ou intergovernamentais. Apesar das mudanças na conformação da federação brasileira, onde as elites subnacionais são incorporadas como centro de poder, o sistema é bastante complexo e persiste forte dependência política e financeira entre as esferas de governo.

Em todas as questões trabalhadas no processo de descentralização estão presentes as relações intergovernamentais estabelecidas entre os níveis de governo, desde a forma de repasse das atribuições até a forma de repasse dos recursos e a organização dos serviços, programas e projetos.

Uma série de atribuições concorrentes presentes na legislação dificultam a ação política de alocação dos recursos e colaboram para que as negociações, as tomadas de decisão e responsabilização pública pela prestação dos serviços se tornem pouco ágeis, pouco consistentes e geradoras de competição, ao invés de solidariedade.

Na política de assistência social, o que se observou foi que a capacidade de estabelecer uma agenda e de ordenar a prestação dos serviços públicos ficou concentrada na instância que detém mais recursos de poder - o nível federal. Apesar da autonomia dos entes federados, prevista na Constituição, persiste a histórica dependência dos governos subnacionais do federal, correlacionada à maior capacidade institucional e organizacional desse nível de governo e ao controle por ele exercido sobre as transferências de recursos.

A descentralização não significa a redução da importância do papel do nível central de governo. Pelo contrário, reforça a sua importância para criar ações estratégicas voltadas à organização e coordenação do sistema proposto. As ações das unidades subnacionais dependem em grande parte da ação indutiva do governo federal e que esse pode, por meio de programas desenhados para tal fim, induzir decisões e comportamentos adequados.

Foi possível observar que as decisões tomadas pelo nível central são repetidas no nível estadual. Portanto, uma estratégia para superar os problemas apontados quanto à implementação do processo de descentralização e gestão da política envolve necessariamente incentivos. Entretanto, na área da assistência, os incentivos têm sido muito restritos. As mudanças efetivadas significaram o repasse de um grande volume de atribuições de gestão, que tem altos custos financeiros e políticos, sem a necessária preparação, supervisão e o apoio técnico.

Considerando essa proposta de mudança na organização da política, para que o processo de descentralização se efetive de forma a garantir políticas que viabilizem um equilíbrio na forma e condição da prestação dos serviços sociais, é necessário um conjunto de condições: que o nível federal tenha uma proposta clara, com regras e procedimentos estabelecidos de forma transparente na arena política e negociados de forma a garantir a adesão dos níveis subnacionais; que defina incentivos capazes de induzir uma atuação mais autônoma e estratégias

de gestão compartilhada; que considere, com centralidade, a necessidade de preparação técnica e institucional dos órgãos subnacionais para que esses possam, de fato e de forma competente, assumir as novas atribuições e exercer o novo papel previsto na constituição do sistema da assistência social.

Financiamento

O financiamento é um dos componentes que sustenta a política e indica o padrão de interação previsto entre os entes federados. Aqui serão analisadas as condições de repasse dos recursos e a forma com que foram descentralizados. A forma como são repassados os recursos denotam as relações de poder, dependência ou autonomia entre os níveis de governo, o que interfere particularmente na construção de um sistema.

Conforme a LOAS e sua regulamentação posterior, a base do financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social se dará por intermédio de recursos financeiros de responsabilidade dos três níveis de governo. Essa estratégia é chamada co-financiamento, uma vez que todas as esferas necessitam alocar recursos na área. Esse financiamento tem como base as contribuições previstas no artigo 195 da Constituição Federal: contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; contribuições dos trabalhadores e contribuições sobre a receita de concursos de prognósticos e demais receitas que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS.

Para viabilizar o fluxo de recursos financeiros do modelo da assistência social, deveriam ser instituídos os fundos de assistência social em todos os níveis de governo, de modo que as transferências se realizassem do fundo federal de assistência social tanto para os fundos estaduais quanto para os municipais, com base em critérios de partilha que deveriam ser construídos pela Secretaria de Assistência Social - SAS - e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Em agosto de 1995, o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS - foi regulamentado pelo Decreto 1.605, sendo que a SAS tinha como atribuição fazer a sua gerência e o CNAS fiscalizar e controlar suas contas.

Esse decreto normatiza que as transferências de recursos processar-se-ão mediante contratos, convênios ou atos similares. Dessa forma, apesar de os repasses serem feitos de fundo a fundo, o mecanismo de negociação e barganha com o nível federal continua como forma de garantir o devido aporte de recursos.

Toda a legislação⁷ posterior que veio ordenar os procedimentos de repasse, apesar do discurso da descentralização e autonomia, se pautou por práticas operacionais que colocavam as esferas subnacionais de governo dependentes dos recursos federais.

Até 1995, a responsabilidade pelo gasto mantém-se nas esferas centrais de governo, embora sua realização se dê no nível local, por meio das entidades sociais e prefeituras municipais.

Com a implementação da LOAS, a execução das ações de assistência social, antes centrada no governo federal, foi efetivamente descentralizada para outros níveis de governo.

Conforme estudos de Cordeiro (2000), estados e municípios foram responsáveis pela

⁷ NOB nº1, Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, Portaria nº 4.385, de 10 de março de 1998, Decreto nº 2.529, de 25 de março de 1998, e a Portaria nº 885, de 22 de maio de 2000.

execução de 99,7 % dos gastos com a assistência social em 1997. Inicialmente o gasto se concentrou nos estados pela opção de estadualização feita pela SAS, uma vez que os municípios não estavam preparados para cumprir o disposto no artigo 30 da LOAS. Contudo, a execução foi descentralizada sem autonomia e sem recursos financeiros que possibilitassem pensar a política a partir da referência do nível local, de sua realidade, necessidades ou capacidade técnica instalada.

Como proposto pela LOAS os níveis subnacionais contariam com um montante de recursos aportado para trabalhar de acordo com um plano previamente discutido e aprovado pelo conselho, de acordo com as especificidades locais, com autonomia para elaborar e gerir as políticas de acordo com as diretrizes nacionais.

Com a promulgação da LOAS, era esperada uma descentralização baseada em transferências automáticas, vinculadas a critérios legalmente estabelecidos pela Constituição Federal ou por legislação complementar ou ordinária⁸. Entretanto as normativas que se seguiram à LOAS se pautaram pelas transferências negociadas, vinculadas a itens de despesas⁹. A vinculação a esses itens também implica a falta de autonomia de gasto ou a estreita margem decisória para os estados e municípios.

É necessário diferenciar o financiamento dos serviços assistenciais dos programas e projetos. Com relação aos serviços, o nível federal buscou, junto com o CNAS, construir os critérios de partilha, sem portanto aumentar os recursos. A princípio, isso gerou constrangimentos e disputa entre unidades federadas. Entretanto, esses critérios, dada a manifestação contrária dos governos estaduais, não foram implantados, continuando a ser utilizada a série histórica

Contudo, os programas e projetos nunca foram objeto de negociação¹⁰ entre o nível central de governo e os entes federados. O primeiro sempre assegurou para si a prerrogativa de definir o formato e a alocação dos projetos e programas. Essa é uma forma de clientelismo e particularismo da política de assistência social que deveria ter sido superada a partir da implementação da LOAS.

O artigo 30 da LOAS introduziu a exigência de comprovação de alocação de recursos pelos estados e municípios como princípio para o recebimento de transferências federais, apresentando dois aspectos positivos na participação dos estados e municípios no financiamento da política de assistência social. O primeiro foi o aumento progressivo da alocação de recursos. O segundo, o desafio aos gestores públicos e instituições sociais de encontrar saídas criativas para a continuidade da política assistencial (Rocha, 2000).

Outro ponto importante referente à questão do financiamento diz respeito ao cofinanciamento da política de assistência social. As ações financiadas com recursos do nível federal de governo e que aportam maior volume são aquelas em que existe pouca flexibilidade na sua utilização, como o Benefício de Prestação Continuada - BPC. Para as ações que, a priori, teriam maior flexibilidade, o seu financiamento é inócuo e descontínuo, como os projetos de

⁸ Chamada de descentralização dependente vinculada, pois dependeria da transferência de recursos dos níveis centrais, mas vinculada a critérios legais, sem estar atrelada a decisões nem sempre criteriosas de outras esferas (Médici e Maciel, 1996).

⁹ Médici e Maciel (1996) caracterizam como descentralização tutelada, na qual existe uma relação de dependência da esfera local para a esfera central, baseada em laços políticos, técnicos ou institucionais que podem ser efêmeros.

¹⁰ Exceto no ano de 1996, como incentivo aos Estados para assumirem os encargos referentes à execução da política de assistência social.

enfrentamento da pobreza. Essas questões repercutem em relação ao co-financiamento, pois não foram aportados recursos adicionais que possibilitassem aos níveis subnacionais de governo elaborarem suas políticas a partir dos diagnósticos locais. A indefinição nas normas legais de um percentual mínimo do orçamento a ser destinado pelos três níveis de governo para a área deixa o montante de recursos a serem alocados à mercê da disputa orçamentária e do órgão gestor.

Os desafios para que se efetivem as novas orientações normativas são muitos, e as soluções são difíceis e demandam estratégias de natureza diversa. Entretanto, a superação dos obstáculos não é uma escolha, é uma imposição que se apresenta aos gestores da política de assistência social, sob pena de se comprometerem o esforço e os resultados da luta de atores diversos, que se mobilizaram para propiciar as mudanças na concepção e gestão da política, inspirados pela perspectiva da cidadania e da democracia.

Conclusão

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social alteraram o universo conceitual a partir de prerrogativas legais, mas o novo paradigma presente na legislação teve necessariamente de ser operacionalizado em ambiente integrado por atores com práticas e culturas organizacionais desatentas e muitas vezes resistentes a uma ação pública democrática, transparente, impessoal e organicamente integrada. Assim, o desafio do novo paradigma da assistência social consiste em implementar políticas organicamente estruturadas, descentralizadas, com a participação da sociedade e baseadas no direito à cidadania, tendo, todavia, desarticulação, fragmentação, superposição, relações clientelistas e de baixa capacidade técnica como legado institucional.

A regulamentação permanecia ambígua, pois formalmente desenhou-se o sistema descentralizado e participativo, mas não foram viabilizados os instrumentos de ação. Não se alterou de forma significativa o que é substancial para um processo de descentralização equacionador da diversidade: a autonomia dos entes federados, a criação de sua capacidade organizacional e o efetivo financiamento das ações pautado por critérios de partilha, que pudessem ser instrumento de maior equidade na transferência de recursos e no enfrentamento dos problemas regionais.

A execução foi descentralizada, sem que houvesse autonomia nem recursos financeiros que possibilitassem pensar a política a partir da referência do nível local. Os serviços assistenciais de ação continuada continuaram com as mesmas ações, as transferências tendo-se mantidas vinculadas a itens de despesas, o que implica falta de autonomia ou estreita margem decisória de gasto. Apesar de descentralizada a execução dos programas e projetos, o nível central assegurou para si a prerrogativa de definir os formatos e a alocação dos recursos. A universalização das regras e do acesso não foi garantida com as normas legais claras e estáveis de modo a permitir que a gestão da política se alinhasse às novas prerrogativas. Assim o processo foi marcado por erros e acertos, com impertinência e impermanência das regras, desestabilizando o processo de adesão e de organização do sistema.

Esteve ausente do processo a preparação, e não houve tempo suficiente para se construírem novas estruturas, o que marcaria o princípio do gradualismo. Uma tendência à

homogeneidade permeou os procedimentos adotados pelo governo federal em sua interação com os entes subnacionais.

A forma como se processaram as mudanças no aparato organizacional, sem um planejamento adequado do tempo para implementar as decisões, a fragilidade das iniciativas necessárias para efetivar o redesenho da política a partir do reordenamento institucional e a distância entre as prerrogativas e normativas legais e o que foi efetivamente implementado geraram conseqüências perversas para a implementação da política, com repercussões nos níveis subnacionais.

Pelas normas legais, a organização e a gestão da política dar-se-iam pela estruturação de um sistema descentralizado, gerido pelo órgão competente de cada instância de governo, com as atribuições definidas e contando com a participação da sociedade civil. O objetivo seria buscar estabelecer uma relação dinâmica, orquestrada e principalmente ordenada horizontal e verticalmente entre os diversos atores sociais vinculados à área.

Para viabilizar essas mudanças seria necessário um projeto de reforma e modernização para a estruturação de um novo aparato institucional, condizente com essas concepções. A LOAS tratou em linhas gerais da questão da descentralização, da organização, da gestão da política e do financiamento, que permaneceram dependendo de regulamentação posterior que garantisse a sua ordenação e implementação.

Entretanto, as normativas, que deveriam funcionar como regulamentação operacional do processo e dar concretude às propostas da LOAS, significaram muito mais um avanço conceitual de organização do sistema descentralizado e participativo do que realmente uma nova ordenação quanto às formas de gestão que viabilizassem a operacionalidade do processo.

A regulamentação foi ambígua. Apontava para mudanças, quando desenhava e normatizava o sistema descentralizado e participativo. Por outro lado, não determinava formas de viabilizar o processo e, quando o fazia, feria totalmente os princípios de autonomia de gestão. A operacionalidade das ações decorria da total dependência do nível federal, tanto em relação aos recursos financeiros quanto ao conteúdo e formato dos projetos a serem executados. Portanto, as legislações infraconstitucionais não cunharam formas de gestão e implementação que viabilizassem o que se propunha na referência legal.

Destaca-se também outra questão problemática para a área da assistência social: a regulamentação foi toda baseada na concepção que presidia a área da saúde, na qual os problemas têm características completamente distintas. Na área de saúde, a distribuição das competências entre os níveis de governo e a definição da hierarquia dos serviços, dos recursos humanos e do conjunto dos equipamentos estavam mais institucionalizadas e dispunham de um projeto nacional de reforma do sistema, com forte coalização de apoio.

A área da assistência social tem um aparato institucional frágil, fruto da dispersão e sobreposição de ações entre as diversas agências e níveis de governo, da baixa capacidade técnica e dos poucos recursos. Além disso, é historicamente permeável ao clientelismo, utilizando uma rede de serviços pouco afeita a procedimentos burocráticos estáveis e transparentes. As dificuldades de articular os diversos atores para viabilizar a implementação de um modelo de organização e gestão numa área que ainda está se estruturando como política certamente exigiriam redobrada disposição política e técnica do gestor para adequar esses referenciais à

realidade da assistência social.

Deve-se considerar ainda que as formas e os ritmos das reformas são diferenciados de acordo com a política social. O processo é condicionado por um conjunto de fatores que determinam esse processo: objetivos políticos bem demarcados, criação de competência técnica e organizacional, disponibilização de recursos e clareza na tomada de decisão. Na política de assistência social, diferente da saúde, três fatores inter-relacionados parecem ter sido responsáveis pelo pouco alcance e o baixo impacto de reformas:

“... a inexistência no âmbito federal de uma política nacional de reforma; a importância do aparato federal de assistência como instrumento de patronagem e de negociação política entre Presidência da República, suas bases no Congresso e seus apoios nos estados e a fragilidade política da coalizão de apoio às propostas reformistas” (Almeida, 1996, p. 23).

A política de assistência social opera e tem um conjunto de atividades que envolvem altos níveis de incertezas no marco das organizações. A proposta de organização da política de assistência social preconizada pela LOAS, de instituição de um sistema descentralizado e participativo de gestão, pressupõe uma organicidade nas relações horizontais e verticais, capacidade técnica e política de coordenação.

A tarefa de consolidação da área da assistência não é uma tarefa fácil, uma vez que a estrutura proposta para a organização e gestão da política de assistência social presume articulação e organicidade entre instituições e ações, dimensão na qual a capacidade governamental de comando, direção, coordenação e de implementação da política torna-se um aspecto chave. Entretanto, a trajetória pretérita da política aponta falta de capacidade instituída para viabilizar de maneira fácil a estruturação do sistema descentralizado e participativo, tal como preconizado pela normativa legal e agora proposto em termos operacionais pelo SUAS.

Somados a esses desafios a serem superados para a implementação da política de assistência social, temos que construir os nossos próprios referenciais teóricos. Não devemos reproduzir os parâmetros da saúde para a assistência social, considerando que ela é política de proteção e opera nas situações de risco social que se “instalam no campo relacional da vida humana” (Sposati, 2004, p. 41). Por seu turno, a saúde lida com problemas físicos, psicológicos e biológicos. Assim, os desenhos dos modelos de atenção dessa última devem ser diversos dos modelos da assistência, dada a natureza da política ainda ser pouco precisa conceitualmente e estar em processo de construção institucional. Temos que considerar também a trajetória pretérita e a natureza da nova base na qual a política se estrutura, que combina uma pluralidade dos atores com atividades que envolvem graus de incerteza organizacional e técnica e que demandam estratégias de incremento da participação e de coordenação.

A reprodução conceitual da saúde para a assistência social pode gerar impasses futuros, pois cada decisão tomada repercute sobre o processo de institucionalização da política.

Outra questão central nesse processo é o financiamento da política. Construir um sistema único pressupõe que todos os municípios terão recursos para implantação da rede de proteção social básica e especial. Sem garantia de ampliação de recursos financeiros, esse projeto pode ficar inviabilizado.

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p.13-40.

_____. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ARRETCHE, Martha. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 44-66, jul. 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.40, p.111-141, jul. 1999.

_____. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. 552 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 1998.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UNB, 2001.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, dez.de 1993.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Norma operacional básica da assistência social**. Brasília, 1999. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Política nacional de assistência social**. Brasília, 1998. Mimeografado.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Versão Preliminar. Brasília, junho, 2004. Mimeografado.

CASTRO, Cláudio G.J.;WESTPHAL, Márcia. Modelo de atenção. In: WESTPHAL, M.F.; ALMEIDA, E.S.(Org.). **Gestão dos serviços de saúde**. São Paulo: Edusp,2001. p. 91-111.

CORDEIRO, José Lucas. Gasto federal com a assistência social e suas fontes de financiamento: 1990-1997. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 21, n. 62, p. 113-143, mar. 2000.

CUNHA, Eleonora Schettine M.; CUNHA, Edite da Penha. Gestão da assistência social. **Belo Horizonte: Núcleo de Apoio à Política de Assistência Social da UFMG**, 1999. 19f. Mimeografado.

DELGADO, Ignácio Godinho. Abertura econômica e política social: a perspectiva empresarial. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n.5, p.82-122, jun. 2000.

DRAIBE, Sônia; ARRETCHE, Martha. Descentralização e políticas de combate à pobreza: observações sobre o caso brasileiro. **Documentos de trabajo**. Santiago, CAPP, 1995.

FIGUEIREDO, Adriana. M. et. al. Descentralização da saúde e poder local em Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 32, p.27-41, ago. 1998.

FRISCHTAK, Leila Lucas. Governança, governabilidade e reforma. In:VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olimpio, 1994. p.194-201.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 74, p.5-10, ago. 1990.

MEDICI André C.; MACIEL, Marco C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p.41-107.

PEREIRA, Potyara. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara A. P. **Análise do reordenamento institucional**. Brasília: NEPPPOS/CEAM/UNB, 1995. Mimeografado.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do *welfare state*: a particularidade da assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, p.13-60, mar. 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.77, p.54-62, mar. 2004.

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Cadernos ABONG**, Brasília, série especial, v.3, n.21, p.5-15, out. 1997. Série especial.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

ROCHA, Paulo Eduardo N. M. **Dilemas e desafios do financiamento da assistência social no contexto da descentralização**. In: SEMINÁRIO POLÍTICA SOCIAL DO MUNICÍPIO PARA CRIANÇA PEQUENA: FORMULANDO NOVAS AÇÕES 2000. Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social: Fundação João Pinheiro, 2000.

_____. **Financiamento federal.** In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BELO HORIZONTE, 4., 2001, Belo Horizonte: Colégio Marconi, julho, 2001. Lâminas apresentadas na palestra.

_____. Financiamento da Assistência social: subsídios às conferências de Assistência Social – III. **Cadernos ABONG**, v.3, n.21, p.16-30, out. 1997. Série especial.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos Ebape**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, mar. 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **Municipalização da gestão da política de assistência social.** Brasília: CNAS, 1994. Mimeografado.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social. **Cadernos da ABONG.** Brasília, p.22-38, 1995. Edição especial.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.77, p.30-53, mar.2004.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política: o caso da assistência social.** 1997. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política: revisão teórico-conceitual.** Brasília, UNB, 1995. (Série Textos para Debate, n.7).

_____. Descentralização e assistência social. **Cadernos da ABONG.** Brasília, p.22-38, 1995. Edição especial.

SOUZA, Celina. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública. In: MELO, Marcus A. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil.** Recife: Massangana, 1999.

UGÁ, M. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 5, p.87-104, jun. 1991.

YAZBECK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG.** Brasília, v.3, p.7-19, 1995a. Edição especial, subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos da LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.77, p.11-29, mar.2004.

_____. Comentários a Medida Provisória n.813 de 01/01/95. [s.l., s.ed.], 1995. Mimeografado.





Política de Assistência Social: o Momento Atual de Consolidação no Brasil

Márcia Maria Biondi Pinheiro ¹
Rosilene Cristina Rocha ²

Este texto é uma contribuição à reflexão do significado das políticas sociais e, em especial, da política de assistência social, na construção de um governo nacional democrático e popular.

Em primeiro lugar, é importante registrar que, em 500 anos de exclusão social em nosso país, pela primeira vez foi expresso numa orientação estratégica de governo, o Plano Plurianual - (PPA 2004-2007) - que o objetivo desta gestão, entre outros, é “a inclusão social e a desconcentração da renda integradas ao crescimento do emprego e do produto”.

Ainda segundo análises que fundamentam o PPA, as políticas de inclusão social e de redução das desigualdades, que têm como objetivo a justiça social, serão implementadas com base em políticas e programas que se distribuem nas dimensões sociais, econômicas, ambientais, regionais e de caráter democrático.

Assim, no âmbito social, a estratégia de governo “se rege pelo preceito dos direitos fundamentais da cidadania e da garantia da universalização do acesso a serviços públicos essenciais como a seguridade social (previdência, assistência social e saúde) e a educação. Por meio de políticas de caráter estrutural ou mesmo emergencial, a priorização dos setores mais vulneráveis da população busca a progressiva inclusão de mais de 50 milhões de brasileiros que vivem em condições de extrema precariedade”.

“... é ampla a agenda de políticas sociais, complementares entre si, que dará suporte à estratégia do objetivo de inclusão social e redução das desigualdades sociais”.

Dessa forma, acesso universal e garantia da qualidade dos serviços à população é agora premissa de governo. No entanto, essa premissa precisa ser construída. Muito antes da

¹ Márcia Maria Biondi Pinheiro, assistente social, doutoranda da PUC/SP e assessora do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

² Rosilene Cristina Rocha, assistente social, pós-graduada em Serviço Social pela PUC/MG e Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura de Belo Horizonte

era neoliberal no Brasil, a dominação burguesa e a necessidade de se evitar rupturas que favorecessem o protagonismo das classes trabalhadoras sempre pautou a burguesia brasileira, que lutou pela manutenção do status quo, no máximo permitindo reformas “pelo alto” (Mazzeo, 1989).

A era neoliberal compreendeu a seguridade social baseada no seguro social, na previdência social, a saúde mercantilizada e a assistência social focalizada, emergencial e assistencialista (porque tuteladora). A ênfase foi em programas e projetos que, na maioria das vezes, não respeitava as necessidades dos planos municipais e estaduais. Esses últimos, instrumentos de planejamento previstos no artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social, devem dar conta da diversidade de cada município ou estado.

A participação popular foi tornada secundária, bem como os movimentos sociais. O respeito aos conselhos se deu apenas no nível formal.

No entanto, o movimento social cresceu, comprovando que a Constituição Federal de 1988 estava no caminho correto ao propor uma nova forma de gestão. Há hoje conselhos municipais e estaduais na área da assistência social, saúde e educação em quase todos municípios brasileiros e em todos os estados. Nem todos com a mesma maturidade política, porém. Há os que se sujeitam aos ditames externos ao movimento popular, mas há também os que se vêem investidos do verdadeiro sentido do controle social, da fiscalização e controle dos programas sociais.

Conferida pela Constituição de 1988 como direito social, a política de assistência social para o campo de plena cidadania tem tido um trânsito árduo.

O ano de 1993³ significou uma nova marca para essa política, mas de lá para cá pouco se conquistou no avanço do terreno do público, da universalização. A noção de carência social a ser enfrentada pela sociedade manteve a política afastada do campo do Estado, que, segundo Oliveira (1995, p. 17), é a única possibilidade da ascensão da cidadania por setores sociais vulneráveis.

Essa situação de não-política pública gerou inúmeros equívocos conceituais, legais e de financiamento, reduzindo a política a programas específicos e sem perspectivas de universalização, com baixo controle social, participação popular pequena ou inexistente e pouca presença dos usuários da política na definição programática.

Pode-se afirmar que esse círculo de não-política tem sido quebrado por administrações com marcas de gestão democrática e com participação popular, que tenham também como objetivo a emancipação e o protagonismo da população.

Assim, embora declarada em 1988 responsabilidade do Estado e política de proteção social no campo da seguridade social, num “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social” (CF.1988: artigo 194), na maioria das vezes, ainda a Assistência Social vem atuando apenas no alívio da pobreza.

A falta de discussão do conceito de proteção social fez com que o formato de assistência social se tornasse cada vez mais tênue no Brasil.

³Ano de criação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, no. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

Nova Conjuntura Brasileira

Assim, é importante salientar o que está em curso no país, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social. Trata-se de um processo de modificações substanciais no campo sócio-assistencial brasileiro que deverá culminar com a implantação de um Sistema Único de Assistência Social em todo o território nacional. Esse processo está sendo viabilizado pela decisão política do governo federal de uma formulação com novos princípios e bases e também pelo acúmulo técnico e político dos últimos dez anos, a partir da promulgação da Loas, dos movimentos sociais dessa área e de experiências de poder local em torno da construção e implantação da política de assistência social de fato pública e de direito.

O MDS iniciou suas atividades (MP 163, de 23/01/2004) unificando, entre outras, três áreas sociais: a assistência social, a segurança alimentar e combate à fome e o programa bolsa-família. No decreto que propiciou a unificação, merece destaque o artigo 6º que diz: “Ficam extintos: -... II – O Conselho do Programa Comunidade Solidária e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária”.

Isso foi apontado por Pinheiro (2002) como um dos equívocos nas respostas de Fernando Henrique Cardoso à questão social, uma vez que o Programa Comunidade Solidária deslocou a assistência social do campo da política pública para o âmbito das decisões privadas e manteve a primeira dama na condução de ações sociais, pontuais, focalistas e sem controle social algum. Nenhuma discussão foi feita com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), conforme previsto na Constituição. “É o social, sob essa ideologia, palco de manifesta bondade, sensibilidade e não de políticas públicas” (Sposati, 1995).

Com essas modificações, o MDS iniciou suas atividades rompendo com uma marca conservadora de nosso passado recente, com decisões que alteram de maneira clara e objetiva as novas diretrizes para a assistência social no Brasil.

O MDS encontrou também uma situação estrutural bastante complexa em vários aspectos: a) um sistema financeiro burocratizado, arcaico, com mais de 20 anos sem revisão e reformulação, b) a inexistência de um sistema de avaliação e monitoramento sobre o alcance, cobertura e efetividade da política de assistência social no país – papel absolutamente fundamental do órgão gestor federal, c) déficit de servidores implicando o desenvolvimento de ações de caráter continuado por pessoal terceirizado, com contratação precária, o que levava à rotatividade e perda de acúmulo técnico.

No entanto, a partir da experiência existente, das discussões, avaliações e formulações nas universidades, dos gestores municipais e estaduais, de técnicos e trabalhadores sociais do serviço público e de entidades sociais, conselheiros e militantes da área e com a aprovação na IV Conferência Nacional de Assistência Social da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tem-se as bases para as transformações citadas.

O decreto 5.074, de 11 de maio de 2004, entre outros, expressa o compromisso de implantação e garantia de funcionamento de uma rede de proteção social organizada num sistema único de assistência social. Esse sistema define o acesso aos direitos à assistência social visando a sua universalização, buscando garantir e regular a implementação de serviços e

programas de proteção básica e especial a fim de prevenir e reverter as situações de vulnerabilidade, riscos sociais e desvantagens visando à defesa dos direitos dos usuários. Propõe-se ainda a definir diretrizes para a prestação de serviços sócio-assistenciais no campo dos órgãos públicos, de entidades sociais e organizações não-governamentais.

É a primeira vez que surge uma proposta de regulação nacional nessa área, que assume compromissos com o direito, criando condições para o rompimento definitivo com o assistencialismo.

A proposta atual, cujo eixo é a proteção social, possibilita a organização da política nacional, superando uma abordagem de segmentos e estabelecendo que a assistência social ultrapasse o nível de responsabilidade individual, familiar e comunitária, com o Estado assumindo a proteção social conforme previsto na Constituição Federal e na LOAS.

A assistência social afirma-se para além das provisões materiais que a marcaram e passa a ser também campo do reforço da auto-estima, da inserção social, da ampliação da resistência aos conflitos, de estímulo à participação social e comunitária, da maneira como previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei Orgânica da Assistência Social, reguladores do espírito da Constituição cidadã brasileira.

O organograma da Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS, expressa o primeiro reordenamento institucional em consonância com a LOAS, modificando a estruturação por segmentos e organizando-a por base de serviços de proteção.

Somam-se a isso esforços de simplificação e padronização dos trâmites administrativos e a histórica conquista da dispensa de apresentação de Certidão Negativa de Débito - CND - ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - quando se tratar de transferências relativas à assistência social, conquista que traduz o seu caráter continuado.

Expressão de mudanças e cumprimento do artigo 19 da LOAS, a SNAS propôs ao CNAS a nova política nacional de assistência social, abrindo amplo debate nacional com a participação de pesquisadores, militantes, gestores, conselheiros, usuários e entidades sociais. A nova política nacional é expressa por novas bases de organização, com matricialidade sócio-familiar, descentralização político-administrativa e territorialização, pelo redesenho na relação do Estado com a sociedade civil, pelo aprimoramento no debate concorrente do financiamento pelos três entes federados, pelo protagonismo dos usuários, pela definição de uma política nacional de recursos humanos e pela montagem de um sistema nacional de monitoramento e avaliação dos serviços prestados e de seu impacto.

Na estruturação do novo ministério, essas diretrizes, do ponto de vista da estruturação dos serviços a serem entregues à população, se organizam em política de proteção social básica e política de proteção social especial e benefícios sócio-assistenciais.

Por política de proteção social básica entende-se todas as ações, serviços, programas e projetos que tenham “como objetivo assegurar direitos e propiciar a construção da autonomia das famílias e de seus membros. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente de pobreza, privação (ausência de renda e acesso aos serviços públicos precário ou nulo, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social (discriminação étnica, de gênero e por deficiência, dentre outros)” (PNAS, p. 50).

Por política de proteção social especial define-se uma “modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias, seus membros que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua e situação de trabalho infantil, dentre outros. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Têm estreita interface com o sistema de justiça...”(PNAS, p. 55).

Os benefícios a que se referem a nova estruturação do ministério são o Benefício de Prestação Continuada - BPC - e os benefícios eventuais, esses últimos previstos na LOAS e nunca antes regulados no Brasil.

Reitera-se aqui o já expresso em diversos pontos deste texto, que essas mudanças estão sendo realizadas devido a diversos fatores. Um deles é a concretização de experiências municipais, de poder local, que foram conformadas pelos pressupostos que hoje informam a formulação nacional. Há já um acúmulo prático de projetos, programas e serviços que respondem pela rede de proteção básica e especial que se quer ver implantada em todo o território nacional.

O Contexto Municipal – A Experiência de Implantação do Sistema em Belo Horizonte

O precário processo brasileiro de descentralização previsto na constituição de 1988 definiu por atribuir aos municípios a responsabilidade pela execução das políticas sociais. Dentre outros, um dos motivos foi a proximidade do poder local com os usuários destes serviços e a possibilidade de uma melhor formulação de respostas às demandas sociais locais.

No entanto, a descentralização de serviços e ações não foi precedida por definições, critérios, nem por infra-estrutura e financiamento satisfatórios. Em alguns setores, como habitação, programas de renda mínima, dentre outros, sequer as diretrizes nacionais estavam estabelecidas e várias áreas foram sendo reguladas e financiadas exclusivamente pelos municípios. Esse quadro obrigou-os a darem respostas a partir de sua realidade e possibilidade: técnica, política e financeira.

No caso da Política de Assistência Social, constata-se uma variedade muito grande de experiências, com programas, projetos, ações, serviços e benefícios muito diversificados, que respondem à realidade encontrada em cada local onde foram formulados e implantados.

Encontram-se experiências importantes em vários municípios brasileiros, de organização de redes e sistemas locais, consolidando novas formas de gestão municipal. Porém, essas iniciativas de poder local, que se espalharam pelo país, não obtiveram do governo federal, nos últimos anos, respostas e apoio institucionais para a implantação da Assistência Social sob os paradigmas constitucionais: comando único, definição das atribuições da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e co-financiamento além de indispensáveis diretrizes e orientações técnicas.

Se por um lado essas experiências conformaram um cardápio nacional de programas, por outro, criaram uma sobreposição de ações descoordenadas, dificuldade com a qual o

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome terá que lidar na estruturação de um Sistema Nacional conforme aprovado em setembro de 2004. Essa dificuldade abrange temas que vão desde a ausência de indicadores para medir impacto na vida dos usuários, à falta de padrões nacionais de formulação, de financiamento e de qualidade dos serviços prestados.

A ausência de regulação nacional impediu também a definição das atribuições de cada ente federado no campo da assistência social, e no que diz respeito ao papel do terceiro setor nesta rede, da relação com entidades filantrópicas, além de outros temas.

Se a necessidade de respostas à população impôs que os Municípios não esperassem uma definição nacional, o acúmulo produzido durante os últimos dez anos e as novas definições políticas no campo social brasileiro, levaram a que experiências locais na efetivação de um modelo descentralizado e participativo de assistência social, culminassem com a deliberação da IV Conferência Nacional pela implantação de um Sistema Único de Assistência Social. Iniciou-se, a partir daí, um amplo processo de debates em todo o país considerando as experiências já existentes para que, de sua formatação, participem os Conselhos, as instituições sociais, os usuários e os níveis governamentais, todos atores responsáveis pelas atuais experiências em curso.

Iniciativas de várias envergaduras, desenhos e formulações foram sendo implantadas em diversos municípios brasileiros, já sob a regulamentação da LOAS, considerando a participação popular – com ampla implantação de conselhos; a descentralização – do nível nacional e estadual para os municípios e, em alguns casos, intra-municipal; e amplo debate sobre a gestão e a responsabilidade pelo financiamento.

O governo federal vem coordenando a formulação do conteúdo do SUAS a partir dessas experiências concretas existentes no país e assumindo a sua implantação como agenda pública central para a consolidação da Assistência Social como política pública de inclusão social.

É nesse contexto que Belo Horizonte se insere, na medida em que vem colaborando nessa formulação nacional, a partir da experiência de estar implementando um sistema municipal de assistência social baseado no marco legal existente para a área.

Com essa regulação, os sistemas locais deverão ir-se adaptando às regras do SUAS, uma vez que deverão integrá-lo com objetivos comuns, padrões nacionais de organização, qualidade e financiamento. A proposta da Política Nacional de Assistência Social deve conter serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. Tudo isso deverá ser traduzido num plano nacional com metas e prazos a ser implantado em todo o país. Os sistemas locais dialogam com essa formulação nacional emprestando-lhes experiência e devendo adaptar-se aos novos padrões concebidos para todo o país, sem perder a importante leitura da realidade local.

A exemplo de questões sobre o que é uma entidade de Assistência Social, como organizar um cadastro de usuários, quais os critérios de partilha de recursos federais, vários outros temas não regulados e/ou pactuados dificultaram a organização de sistemas locais. A partir dessa nova conjuntura, eles terão possibilidades de, progressivamente, adequar e aperfeiçoar suas formas organizativas à nova realidade nacional.

Definições acerca desses pontos – meios pelos quais os objetivos do Sistema Único poderão ser alcançados -, constituem pauta urgente para a consolidação e a implantação mais pactuadas entre os entes federados que ainda não possuem redes sócio- assistenciais organizadas.

O Sistema Municipal de Assistência Social em Belo Horizonte

Foram pressupostos que informaram o desenho e a implantação do sistema em Belo Horizonte: o paradigma da universalização do direito à proteção social, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; a Assistência Social compreendida como uma política pública de seguridade social, não contributiva, que garanta acesso e direito a uma rede de proteção social na perspectiva de garantia da autonomia dos indivíduos e suas famílias.

O direito sócio-assistencial constitucional é parte da seguridade social, com caráter universal, regulado pelo estado de forma transparente, constituindo um sistema de gestão compatível com esta atribuição e com respectivo financiamento (Sposati, 2004).

Tendo como ponto central o usuário, a qualidade dos serviços que lhes são prestados, sua possibilidade de emancipação e autonomia, seus direitos e seu protagonismo os programas, projetos, serviços e benefícios são articulados de modo a que portas de entrada claras levem ao atendimento a cada família de acordo com seu grau de dificuldades. A idéia de um sistema está acoplado ao acesso facilitado do usuário desde sua entrada até sua saída com suas necessidades e suas dificuldades atendidas.

Definição de porta de entrada e saída, articulação com outros sistemas que por força legal dão acesso à rede sócio-assistencial do município – como judiciário, Conselho tutelar -, são condições para que o usuário transite por toda a rede, de acordo com a sua demanda, de maneira automática, acessando a todos os serviços que concorram para superação de sua situação inicial.

Constitui hoje o público usuário do Sistema Municipal de Assistência Social, pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão por pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social, desemprego ou inserção precária no trabalho, calamidades públicas e intercorrências naturais.

No entanto, isto não é tarefa fácil. Além de exigir um desenho coerente e fiel à realidade, exige também um grau de articulação intra-governo e com as entidades sociais que ainda não alcançamos. Mas desafios importantes já estão sendo superados não só no desenho como também na adesão da rede e dos usuários a esse sistema municipal.

Em Belo Horizonte há um desenho de intervenção baseado no território onde as famílias moram, com sistema de serviços locais, regionais e municipais.

Em nível local está se falando de territorialidade, um recorte relevante no espaço considerando escala e acessibilidade a bens e serviços. Quanto mais próximo do cidadão a oferta e a entrega de serviços, melhor o acesso. Aqui, guarda-se também uma reflexão e atuação sobre a valorização da vivência comunitária, do sentimento de pertencimento, dos laços familiares e comunitários.

Os serviços locais são mais simples e de menor custo, voltados para a prevenção de

situações de vulnerabilidade. São serviços de convivência, socialização, atendimento e orientação para as famílias.

Trabalha-se também no nível regional, com serviços de média complexidade e de custo médio que visam atender famílias que já se encontram em situação de risco e em situações de urgências, com problemas de subsistência, que precisam de cuidados no domicílio para idosos e portadores de deficiência, abordagem de rua para adultos, crianças, adolescentes.

No nível municipal estão os atendimentos mais complexos e caros e o enfrentamento de situações onde as famílias necessitam de apoio total do poder público. Aqui estão os atendimentos em abrigos, republicas, moradias temporárias, bem como os centros de qualificação profissional com ações também para trabalho protegido.

Todos os serviços visam garantir convivência familiar e comunitária, como um direito social expresso na Loas e nos Estatutos da Criança e Adolescente e do Idoso. No Sistema de Belo Horizonte são considerados serviços básicos toda a base local da assistência social, que tem por finalidade orientar, atender nos diversos programas e apoiar as famílias no cuidado com os seus membros. Fazem parte o NAF- Núcleo de apoio à família, a casa de brincar (atendimento a crianças de zero a seis anos), os grupos de convivência para a terceira idade, o programa de socialização infanto-juvenil (seis a 14 anos em horário alternativo ao horário escolar) e o programa para jovens (15 a 18 anos).

Conforme a nova nomenclatura federal, são considerados serviços de proteção especial⁴ aqueles que se destinam às famílias que já se encontram em situação de risco, com membros que sofreram violência doméstica, abuso e/ou exploração sexual, envolvimento com o tráfico de drogas, dificuldade de subsistência, deficiência física e moradia na rua.

Fazem parte do serviço de proteção especial programas, projetos e serviços de base regional e de base municipal. São eles: Serviço de Orientação Sócio-Familiar SOSF (atende famílias que violaram direitos e têm medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar ou Juizado da Infância e Juventude), Plantão Social (repasso de benefícios emergenciais), medidas Sócio-educativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade (em implantação), Abordagem de Rua, Repúblicas para a população de rua, Abrigos para intercorrências (chuvas, despejos), Abrigos para crianças e adolescentes, Albergues, Casas-lares, Centros de passagem, Centros de qualificação sócio-profissional e intermediação de trabalho protegido, Cuidados no domicílio (idosos e deficientes).

Desafios de Implantação e Gestão

De uma forma mais geral a grande dificuldade encontrada foi a de lidar com novas e velhas atribuições a partir da reforma administrativa implantada no Município que atribuiu novo papel às Secretarias Temáticas⁵. Hoje a Secretaria Municipal de Assistência Social tem,

⁴ O serviço de proteção especial, em Belo Horizonte, divide-se em dois: i) proteção parcial, para famílias que não dependem de proteção total do município (serviço sócio-familiar) 2) proteção integral, quando depende de toda a proteção do Município (abrigos).

⁵ Criadas pela reforma administrativa na Prefeitura de Belo Horizonte, lei 8.146 de 29 de dezembro/2000 que descentralizou para as nove Secretarias de Coordenação Regional a competência de execução dos serviços programas, projetos nas áreas urbana e social. As secretarias temáticas de cada política setorial (Assistência Social, Saúde, Educação, Abastecimento, Cultura, Esporte, Direitos de Cidadania), são responsáveis por estabelecer diretrizes, monitorar e avaliar os serviços prestados em cada área.

pela nova legislação do município, a tarefa de estabelecer diretrizes, monitorar e avaliar os serviços prestados nas nove regionais da cidade. Na prática, além de o processo de descentralização dos serviços para as regionais ser bem mais lento e difícil do que o esperado, a Secretaria Municipal de Assistência Social convive com três funções: (a) criar condições objetivas para a descentralização, (b) construir bases para monitorar, avaliar, supervisionar, regular a Política no município, e (c) executar serviços, programas e ações e benefícios que ainda não foram descentralizados.

(a) A criação de condições objetivas para o processo da descentralização vai desde a infra-estrutura necessária – equipamentos e pessoal -, à formulação de normativas para cada programa ou serviço de maneira a garantir uma unidade na cidade. Unidade de objetivos, de execução, de padrão de qualidade, de produção e coleta de informação para monitorar e avaliar com conseqüentes alterações caso necessário. Isto também vai propiciando maior transparência e possibilidade de controle social.

Outro desafio refere-se à discussão do papel da Assistência Social no debate intersetorial considerando que não se pode perder de vista o específico desta política, que há uma entrega de serviços que é própria da assistência social. Estes serviços devem interagir com as outras políticas setoriais sem perder o foco para o qual cada ação foi formulada e implementada.

(b) A construção de bases e ferramentas que propiciem monitoramento e avaliação também tem sido um grande desafio. A falta de cultura institucional nessa área, a ausência de indicadores apropriados e de registro de experiências específicas na área da assistência social, tem exigido um esforço de formulação e capacitação bastante substanciais. Como essa tarefa se inscreve nas novas atribuições da Secretaria de Assistência Social e, ao término de todo o processo de descentralização essa será sua tarefa mais importante, o órgão gestor precisa se habilitar e capacitar na nova função.

(c) A continuidade de execução de serviços e programas que ainda não foram descentralizados também tem sido um dificultador na implantação do Sistema de Assistência Social de Belo Horizonte. A divisão de coordenação entre o nível central e regional dificulta um fluxo claro de acesso do usuário aos programas, além de criar problemas nas coordenações divididas em locais distintos.

Existem ainda alguns desafios da experiência que refletem a realidade brasileira nessa área que, para se consolidar como um sistema propriamente dito, será necessário superar a partir de um pacto nacional:

- Indefinição de custos e financiamento por serviços, programas, projetos e benefícios;
- Indefinição de critérios de qualidade para todos os serviços, programas, projetos;
- Falta de definição mais clara do fluxo do usuário no sistema municipal: onde, como e porque entra. A articulação com as outras portas de entrada: sistema judiciário, outras políticas sociais, situações conjunturais (chuvas, catástrofes, outros).

Além destes, dois outros pontos merecem atenção:

- Controle precário sobre a oferta de vagas nos serviços executados por ONG's. A Assistência Social tem na sua história grande parte do atendimento operado por Organizações Não Governamentais. Dentro do Sistema Municipal as vagas disponíveis para atendimento têm que fazer parte de uma retaguarda organizada e com fluxo claro priorizando as famílias mais vulneráveis. A Secretaria não tem o controle da porta de entrada para essas vagas existentes e esse é um desafio de negociação em curso com as entidades que precisa avançar;

- Não territorialização da oferta de todos os serviços dificulta a capacidade de operar a política pública;

Há uma capacidade instalada na cidade – principalmente na rede de ONG's - que nem sempre está localizada nos territórios onde há maiores índices de vulnerabilidade. A expansão de serviços da rede direta da Prefeitura é planejada para atender a esses locais com famílias em maiores situações de risco, mas já existe a rede instalada da sociedade civil por onde grande parte do atendimento é feito. Os locais onde as entidades estão instaladas não coincidem com os locais onde hoje há prioridade de atendimento por parte da política de Assistência Social.

Há, em certa medida, uma territorialização da demanda e não da oferta.

Como recursos de subvenção social, que são os que o fundo municipal financia ações de Assistência Social, só são cobertos gastos de custeio dificultando a abertura de novas unidades e serviços da rede indireta (ONG's) em locais de maior necessidade. Há uma tendência de concentração e a Política produz poucas novas respostas 'as suas próprias demandas, ficando "refém" de uma rede instalada de maneira voluntária e sem planejamento.

O desafio é pensar mecanismos (de estímulo, de financiamento) que propiciem um aumento orientado do atendimento. Como a Saúde criou o piso de atenção básica, pensaríamos num "piso de atenção local ou territorial"?

Questões que Dificultam a Implantação do Sistema em Belo Horizonte

Devem-se mencionar ainda um conjunto de obstáculos e constrangimentos com os quais a implementação do sistema de assistência em Belo Horizonte tem que se defrontar cotidianamente:

- Indefinição do papel de cada ente federado;
- Indefinição do que é entidade de assistência social;
- Indefinição na relação público e privado no campo da assistência social;
- Ausência de um sistema de informação e monitoramento entre os níveis de governo;
- Ausência de uma política nacional de recursos humanos;
- Indefinição de atribuições e obrigações com relação ao co-financiamento;
- Indefinição conceitual com as quais a política nacional vai trabalhar: vulnerabilidade, pobreza, miséria, carência, temas importantes ao se definir objetivos e público-alvo, na conformação do desenho de intervenção, dentre outros.

Não são poucos os desafios para formular e implantar um Sistema Municipal de Assistência Social. De toda forma tem sido levado a cabo em Belo Horizonte uma experiência

inovadora e que já vem mostrando seus primeiros resultados.

Segundo avaliação externa, a população demanda mais os serviços, especialmente o NAF, e há uma especulação imobiliária no entorno das áreas do BH Cidadania, muito marcadas pela implantação do NAF e da base local da Assistência Social, parte muito “visível” da intervenção (Magalhães, 2004). O envolvimento das comunidades e o aumento do controle social por parte do Conselho Municipal, dos Conselhos Regionais e Comissões Locais de Assistência Social, as novas bases que estão sendo desenvolvidas para monitorar e avaliar os serviços prestados - visando melhorar a qualidade e efetividade dos mesmos -, o desenvolvimento de um Sistema de Informação dos Serviços da Assistência Social, um Plano de Monitoramento e Avaliação, são outras características dos resultados alcançados.

A preocupação das equipes técnicas com a “acolhida” às famílias que procuram os serviços, é outro aspecto importante levantado na avaliação. Favorece um bom atendimento, um bom retorno no reforço das relações comunitárias e tem levado à possibilidade de encaminhar e/ou incluir as famílias em outros serviços públicos através de uma escuta atenta à demanda.

Com as novas definições nacionais e a coordenação da Secretaria Nacional de Assistência Social, as experiências municipais terão melhores condições de se desenvolver e de consolidar, cumprindo, em todo o território nacional, o previsto na Loas: a execução de uma política de fato pública e afiançadora de direitos sociais.

Referências

MAGALHÃES, Edgar Pontes de (Coord.). **Estudo de identificação e avaliação dos projetos-piloto do BH Cidadania**, Belo Horizonte: BH, 2004.

MAZZEO, Carlos – **Estado e Burguesia no Brasil**, 1989.

OLIVEIRA, Francisco – A questão do Estado Vulnerabilidade Social - **Cadernos Abong**-Outubro de 1995.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi - **As subvenções sociais em Minas Gerais: a mediação parlamentar na política de assistência social** - Dissertação Mestrado-PUC/SP,2002:.

SANTA ROSA, Júnia. **Revista Pensar BH** no. 01 - 2001.

SPOSATI, Aldaíza, Cidadania e Comunidade Solidária. **Revista Serviço Social e Sociedade**, 1997.

SPOSATI, Aldaíza, **Sistema Único de Assistência Social**, mimeo, 2004.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Plano Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

