

**UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE
CAMPINAS**

Doutorado

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

2008

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Silvana Aparecida Mariano

**FEMINISMO, ESTADO E PROTEÇÃO
SOCIAL:**

A CIDADANIA DAS MULHERES POBRES

Campinas
2008

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Silvana Aparecida Mariano

**FEMINISMO, ESTADO E PROTEÇÃO
SOCIAL:**

A CIDADANIA DAS MULHERES POBRES

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, para obtenção do grau de doutor.

**Orientadora: Profa. Dra. Maria Lygia
Quartim de Moraes**

Campinas
2008

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

M337f **Mariano, Silvana Aparecida**
Feminismo, Estado e proteção social: a cidadania das
mulheres pobres / Silvana Aparecida Mariano. - - Campinas,
SP : [s. n.], 2008.

Orientador: Maria Lygia Quartim de Moraes.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Assistência social.
3. Pobreza. 4. Cidadania. 5. Feminismo. I. Moraes, Maria Lygia
Quartim. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

cn/ifch

Título em inglês: Feminism, the State and social protection: poor women's
citizenship

Palavras-chave em inglês (keywords):

Family Stipend Program (Brazil)
Social services
Poverty
Citizenship
Feminism

Área de Concentração: Sociologia

Titulação: Doutor em Sociologia

Banca examinadora: Maria Lygia Quartim de Moraes, Ana Maria Medeiros
da Fonseca, Maria José de Rezende, Iara Belleli, Maria
Filomena Gregori

Data da defesa: 21-05-2008

Programa de Pós-Graduação: Sociologia

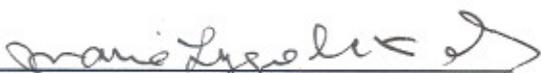
Silvana Aparecida Mariano

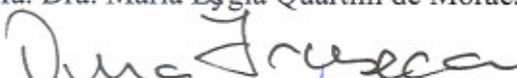
*FEMINISMO, ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL:
A CIDADANIA DAS MULHERES POBRES*

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação da Profa. Dra. Maria Lygia Quartim de Moraes.

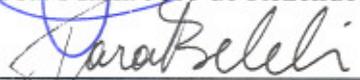
Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 31/05/2008.

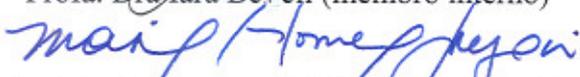
BANCA


Profa. Dra. Maria Lygia Quartim de Moraes (orientadora)


Profa. Dra. Ana Maria Medeiros da Fonseca (membro externo)


Profa. Dra. Maria José de Rezende (membro externo)


Profa. Dra. Tara Beileli (membro interno)


Profa. Dra. Maria Filomena Gregori (membro interno)

SUPLENTES

Profa. Dra. Cynthia Andersen Sarti (membro externo)

Prof. Dr. Fernando A. Lourenço (membro interno)

Prof. Dr. Renato Ortiz (membro interno)

Campinas, maio de 2008.

200812019

Às mulheres pobres que apesar de todas as condições desfavoráveis, das poucas oportunidades e da negação quase absoluta de seu estatuto de cidadãs, seguem cumprindo as responsabilidades que lhes são impostas pela sociedade e cobradas pelas ações estatais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente às mulheres atendidas pela Assistência Social em Londrina e às equipes de trabalhos dos Centros de Referência de Assistência Social junto aos quais desenvolvi minha pesquisa. Em contextos de tanta apreensão por parte das mulheres usuárias e das funcionárias da assistência social com a presença de uma pesquisadora, elas me acolheram e contribuíram significativamente para a pesquisa.

Agradeço em especial às mulheres de minha família, mãe e irmãs, que, de modo muito indireto, ao expressarem seus desafios de sobrevivência, sensibilizam-me para essa área temática de estudo.

Ao querido Airton, meu namorado de longa data, pelo companheirismo, cooperação e tolerância. De modo muito especial ele acompanhou essa trajetória desde meu ingresso na graduação com contribuições fundamentais em cada um dos momentos críticos.

À minha orientadora Maria Lygia Quartim de Moraes, pela orientação dedicada, solidária, desafiadora e estimuladora que foi responsável pelo redirecionamento deste trabalho a partir do projeto muito diverso apresentado originalmente. Ela me deslocou de uma preocupação teórica para o desafio de uma investigação empírica que tentasse conciliar diferentes técnicas de pesquisa. Nos momentos em que eu me encontrava perdida em meio ao volume de dados, suas orientações foram precisas e reveladoras, sem contudo, eliminar minhas escolhas. Os méritos deste trabalho são fruto de sua orientação. As lacunas e limites são dívidas desta autora.

À professora Maria José de Rezende, amiga, incentivadora e instrutora desde os tempos iniciais do estudo de graduação. Com ela iniciei-me na área de estudos de gênero e sociologia política.

Às professoras Ana Maria Medeiros da Fonseca e Maria Filomena Gregori, a Bibia, que participaram de minha qualificação e tanto contribuíram com suas observações e críticas para a continuidade do trabalho. Espero ter respondido, ainda que em parte, aos problemas daquela ocasião.

Às amigas Elaine, Cássia e Sandra pelos importantes momentos de reflexão feminista, trabalho conjunto, solidariedade e diversão nos últimos anos. Especialmente à Elaine, pelo relaxamento e companhia depois de cada etapa de sobrecarga.

À querida amiga Isabella, que apesar da vida corrida dispôs-se à leitura deste trabalho o que, infelizmente, o tempo não permitiu. Também agradeço por sua hospitalidade nos seus vários endereços.

À Elza Correia, amiga e incansável defensora dos direitos das mulheres em Londrina que me introduziu no campo do feminismo.

À Marie-Hélène, amiga de bons diálogos, pela leitura cuidadosa do trabalho e pelas críticas tão oportunas que contribuíram para sua melhoria.

Às queridas amigas Ângela, Karen e Fernanda, pela companhia carinhosa nos tempos de viagens semanais para Campinas e pelos estímulos ao longo do doutorado.

Ao Anderson, amigo sempre presente para me dar socorro sempre que a tecnologia jogava contra minha tese.

Aos amigos Rogério, Márcia, Malu, Rita e Brito pela solidariedade e hospitalidade que tornaram Campinas e São Paulo mais atrativas e acalentadoras.

Aos vários amigos, amigas e colegas da Universidade Estadual de Londrina e da Prefeitura do Município de Londrina que anonimamente contribuíram de diferentes modos para este estudo.

Agradeço ainda ao atendimento recebido da Secretaria de Pós-Graduação do IFCH, pela presteza das funcionárias Christina, Gilvani, Irani, Maria Rita e Neide, que tanto facilitaram minha vida acadêmica na instituição.

Ao CNPq que me disponibilizou bolsa de estudo, agradeço pelo apoio indispensável para viabilização do doutorado.

El llamado habitual a “fortalecer” la familia sin el apoyo social que este llamado implica es, de hecho, una expresión de cinismo social y de irresponsabilidad.

Elizabeth Jelin

RESUMO

O processo de globalização do capital e suas conseqüências para o Estado nacional atuam no sentido de produzir seres humanos descartáveis para a atual ordem econômica. Com a precarização das relações de trabalho e a perda de proteção social por esse mecanismo, a assistência social assiste diariamente ao crescimento do público que demanda benefícios assistenciais. Essas mudanças da ordem econômica, com efeitos políticos e sociais, redefine a chamada “questão social”. Uma estratégia que passa a ser utilizada largamente em resposta a esse contexto é a revalorização da família, na esteira da inovação da assistência social brasileira por meio da criação de programas de transferência condicionada de renda. Um exemplo é o Programa Bolsa Família (PBF), focalizado, seletivo, com exigências de condicionalidades e transferido a famílias pobres e extremamente pobres, e não a indivíduos. O problema sob investigação neste estudo é compreender se a inclusão das mulheres na política de assistência social, notadamente via PBF, contribui para avanços da cidadania, historicamente negada para a população pobre. O objetivo é compreender a prática encerrada na execução das ações da assistência social, concebendo de modo relacional os comportamentos e condutas de assistentes sociais e usuárias e entendendo que essa relação é orientada por valores políticos quanto às noções de cidadania, direito, justiça e gênero. A constatação é que os traços que definem a política de assistência social e o PBF são fatores que impõem obstáculos para a efetivação da cidadania das mulheres pobres. Sem romper com um padrão androcêntrico de organização do Estado, a assistência social, via PBF, aposta no bom desempenho das funções femininas para a realização de seus objetivos estatais e, ao fazê-lo, cria efeitos que dificultam a consolidação da assistência enquanto direito social. Pelo caráter predominantemente qualitativo do trabalho, este é um estudo de caso que foi realizado em Londrina, estado do Paraná.

Palavras-chave: Proteção Social; Assistência Social; Programa Bolsa Família; pobreza; cidadania; feminismo.

ABSTRACT

The capital globalization process and its consequences for the national State act towards producing disposable human beings for the current economical order. With the precariousness of work relations and the loss of social protection due to this mechanism, social services watch daily the increase in the number of people who demand assistance. These economical changes, with political and social effects, redefine the so-called “social issue”. A strategy that has been widely used in response to this context is the family revaluation, following the steps of the innovation of the Brazilian social services by means of the development of conditioned income transference programs. An example of this is the Family Stipend Program (FSP) which is a conditional cash transfer program, providing financial aid to poor and extremely poor families, but not to individuals. The issue analyzed in this study is to understand if the inclusion of women in the social services policy, notably through the FSP, promotes citizenship, historically denied to the poor population. The main purpose of this research is to understand the practice included in the accomplishment of social services actions, idealizing in a relational way, the social workers and users’ behaviors and conducts, understanding that this relation is guided by political values as to the notions of citizenship, rights, justice and gender. It is observed that the characteristics that define the social services and the FSP policy are factors that hinder the effectuation of the poor women’s citizenship. Without disrupting with the State male-centered pattern of organization, social services, through the FSP, trusts in the good performance of the women’s duties for the accomplishment of their state purposes and, by doing it, creates effects that hinder the assistance consolidation while a social right. As for the predominantly qualitative aspect of the work, this is a case study that was carried out in Londrina, State of Paraná.

Key words: Social Protection; Social Services; Family Stipend Program; poverty; citizenship; feminism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
GSE – Grupo socioeducativo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PROVOPAR-Londrina – Programa de Voluntariado do Paraná em Londrina
SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SMM – Secretaria Municipal da Mulher
SUS – Sistema Único de Saúde
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 – CRÍTICA FEMINISTA PARA A ANÁLISE SOCIOLÓGICA.....	9
1.1 ANÁLISE DE GÊNERO E INCLUSÃO DAS MULHERES.....	9
1.2 O SUJEITO PLURAL.....	19
1.3 AS INFLUÊNCIAS RELIGIOSAS: OBSTÁCULOS PARA A CIDADANIA DAS MULHERES.....	27
CAPÍTULO 2 – CIDADANIA SEXUADA E MEDIADA NA PROTEÇÃO SOCIAL....	33
2.1 O ESTADO TEM GÊNERO.....	33
2.2 O DIREITO NA ERA DA FOCALIZAÇÃO E DAS CONDICIONALIDADES.....	61
2.2.1 Focalização: a inclusão que exclui	63
2.2.2 Condicionalidade: o direito alienado.....	68
2.3 A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA.....	73
2.4 A CIDADANIA MEDIADA: PARCERIAS COM AS ONGs.....	85
CAPÍTULO 3 – CIDADANIA DAS MULHERES POBRES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	101
3.1 O ACESSO AOS DIREITOS: UMA PERSPECTIVA RELACIONAL.....	104
3.1.1 A busca de benefícios: fragmentos do diário de campo.....	112
3.2 A CIDADANIA NA PERSPECTIVAS DA GESTÃO E DA EXECUÇÃO.....	123
3.3 A CIDADANIA NA PERSPECTIVA DAS MULHERES POBRES	144
3.4 ESTRATÉGIAS DE ACESSO E RELAÇÕES DE PODER.....	160
CAPÍTULO 4 – CIDADANIA COMO JUSTIÇA E RECONHECIMENTO	173
4.1 NOÇÕES DE JUSTIÇA E DE RECONHECIMENTO.....	173
4.1.1 O sentimento de injustiça: percepções dos sujeitos.....	187
4.2 AUTORIDADE E HIERARQUIA: ENREDOS SOBRE RESPEITO E HUMILHAÇÃO.....	200
4.3 A PROTEÇÃO SOCIAL COMO DIREITO FAMILIAR E A NEGAÇÃO DA CIDADANIA FEMININA.....	216
4.4 A “FUNCIONALIZAÇÃO” DA MULHER POBRE.....	235
CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CIDADANIA NEGADA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	249
BIBLIOGRAFIA.....	257
ANEXOS.....	269

ANEXO I - CONVOCAÇÃO.....	271
ANEXO II – TERMO DE COMPROMISSO.....	273

INTRODUÇÃO

Dizia Umberto Eco que para fazermos uma tese é preciso que nos apaixonemos pelo objeto. Esta tese é o produto de nossa paixão e passa pelos questionamentos a respeito de nossa sociedade desigual e injusta.

Este estudo é uma investigação sobre a condição da cidadania das mulheres pobres que são incluídas como usuárias da assistência social. Iniciamos a pesquisa indagando-nos sobre a dimensão política dessa inclusão. Interessava-nos elementos políticos como a inclusão e atuação na esfera pública; as noções de direitos sociais e de relações de gênero para o desenvolvimento; e o papel do Estado. Estes aspectos políticos nos permitiriam analisar a democracia e a cidadania no âmbito da assistência social.

Descobrimos, contudo, ao longo de um período de contato sistemático com as usuárias, que a cidadania tem ainda uma outra dimensão, tão importante quanto ou talvez ainda mais fundamental, que os aspectos políticos propriamente ditos. Trata-se da dimensão simbólica, ou até psicológica, que pode ser investigada em termos de respeito. Neste mesmo processo percebemos a necessidade de se tratar a dimensão política também como reconhecimento. Estes são pontos centrais do direito à assistência para as mulheres pobres. O acesso aos benefícios é importante e necessário, porém, tão importante quanto ele é também o modo como as relações são travadas entre a pessoa que demanda um benefício e aquela que detém poderes de julgamento.

Somando, ainda, nossas preocupações em torno da igualdade de *status* e da democratização das relações e gênero, a abordagem feminista é uma dimensão de fundamental importância para o estudo, tomada em uma perspectiva bidimensional que combina especialmente duas áreas de análise, a estrutura econômica e o padrão cultural.

Tendo isto em consideração, investigamos a noção de cidadania sob três dimensões, sendo: a) a configuração dos programas assistenciais e a noção de direito; b) o respeito, o reconhecimento e as noções de justiça no acesso aos benefícios assistenciais; e c) as abordagens incorporadas na política de assistência social sobre as relações de gênero.

Desse modo, definimos três eixos para o estudo, buscando problematizar possibilidades de mudanças sociais: a transformação das usuárias e usuários de objeto em sujeito das políticas

sociais; a conversão do favor, da ajuda, da compaixão e da piedade em direito; e a ruptura com a dicotomia masculino/feminino, o que contribui para fixar a identidade feminina à maternidade.

Com isto podemos responder quais são as estratégias de desenvolvimento adotadas pelas políticas públicas e de que modo elas estão informadas pela tradição social ou objetivam mudanças. Em outros termos, estamos interpelando as experiências de políticas públicas, de forma a questionar se seus propósitos caminham no sentido de se beneficiar das funções tradicionalmente atribuídas às mulheres, o que representaria a “funcionalização” das mulheres; ou no sentido de contribuir para o “empoderamento” e promoção de mudanças nas relações sociais entre homens e mulheres, alterando padrões sociais que (re)produzem a subordinação feminina. Do ponto de vista do direito e da cidadania, interessa-nos interpelar essas experiências sobre a possibilidade de afirmação da assistência social como direito e da população usuária da assistência enquanto sujeitos de direito.

Para o desenvolvimento da pesquisa, o propósito foi combinar algumas técnicas de pesquisa documental com pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa, como meio de apreender os aspectos mais gerais da assistência social na cidade e, ao mesmo tempo, aprofundar, qualitativamente as questões que nos interessam. Para a pesquisa documental, consultamos materiais produzidos pelos órgãos oficiais, notadamente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A principal fonte de análise, contudo, são os dados levantados com a pesquisa qualitativa, que envolveu a observação, entrevistas em grupo e entrevistas individuais. Em virtude do caráter qualitativo predominante nesta pesquisa, optamos por trabalhar com um estudo de caso. Nesta perspectiva escolhemos investigar a execução da política de assistência social, uma vez que se destaca pela grande maioria feminina entre o público beneficiário, e o fizemos a partir do contexto de Londrina, estado do Paraná. De que modo os programas de assistência social são desenhados para atender um público majoritariamente feminino? Que função as mulheres desempenham no interior desses programas, na qualidade de usuárias, ou, ainda, de que modo a prática desses programas dialoga com os papéis tradicionais de gênero? Como se constitui a relação entre assistência social e usuária no cotidiano de execução desta política e como o poder é exercido nesse campo? Quais são as possibilidades de ações assistenciais, a exemplo do Programa Bolsa Família, contribuir para o aperfeiçoamento e ampliação da democracia, em especial no que diz respeito à inclusão das mulheres? Que papel desempenha, nesse processo, a

sociedade civil representada pelas organizações não governamentais conveniadas com o poder público? Estas são algumas questões que nos auxiliam a investigar como a cidadania das mulheres pobres ganha contornos de dramaticidade no interior da política de assistência social.

As observações da pesquisa foram realizadas em duas etapas. A primeira junto aos grupos de apoio socioeducativo coordenados por três organizações conveniadas com o Município de Londrina. Essa etapa durou aproximadamente cinco meses. A segunda etapa foi junto a duas unidades dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em Londrina e durou também aproximadamente cinco meses.

As três organizações envolvidas na pesquisa qualitativa foram a Escola Profissionalizante do Menor de Londrina (EPESMEL), que tem como entidade mantenedora o Instituto Leonardo Murialdo; o Clube de Mães Unidas; e a Associação Londrinense Interdisciplinar de AIDS (ALIA), filiada à Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA). Em princípio são organizações de características bem distintas, o que influenciou sua seleção para a pesquisa, embora não tenhamos explorado na análise as comparações entre elas. Também são organizações que mantêm convênios para atividades na área da proteção social básica, que é a prioridade da política de assistência social e o nosso foco de estudo.

Inicialmente, nosso objetivo era trabalhar com as percepções das mulheres usuárias da assistência social. Entretanto, dado o desequilíbrio que essa escolha representava, o que se tornou notório com as entrevistas em grupo, optamos por incluir na pesquisa também as percepções das profissionais executoras dos programas assistenciais. Em virtude dessa mudança, realizamos dez entrevistas individuais com profissionais: assistentes sociais, psicólogas e recepcionistas. Duas das assistentes sociais são de organizações conveniadas, as demais entrevistas são todas integrantes das equipes dos CRAS. Adotamos nomes fictícios ao longo do trabalho para as usuárias e as profissionais da assistência social.

A estrutura institucional da administração pública municipal de Londrina é um dos elementos que justifica nossa escolha do estudo de caso. No que diz respeito à incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas, Londrina dispõe de uma Secretaria Municipal da Mulher – a primeira com esta nomenclatura entre os municípios brasileiros – originada da Coordenadoria Especial da Mulher criada em 1993, e de um Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, criado em 1999. A Secretaria Municipal da Mulher e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, são, em primeira instância, dois órgãos que se complementam na tarefa de introduzir

a perspectiva de gênero nas políticas municipais, em especial nas políticas sociais por se tratar de áreas com mais afinidades. Entretanto, tal tarefa não está sendo desempenhada nos últimos anos.

Para aprofundar a análise sobre a política de assistência social em Londrina destacamos o Programa Bolsa Família (PBF). Não obstante esta seja um programa federal, sua execução, bem como o acompanhamento das famílias atendidas, ocorrem no âmbito municipal. O fato de ser um programa federal facilita possíveis comparações entre a prática londrinense e outras observadas por outros estudos. Acrescenta-se ainda, como justificativa, a relevância que este programa adquiriu no debate nacional nos últimos anos. Por outro lado, a dificuldade com a qual lidamos é a necessidade de articular diferentes escalas de análise, uma vez que se trata da combinação de programas federais com programas municipais e, além do mais, sem perder de perspectiva os condicionamentos de um processo global de ataque ao papel do Estado enquanto agente político garantidor de segurança social aos indivíduos.

Alguns outros desafios também estiveram presentes na pesquisa. Primeiro, as características de um objeto muito dinâmico, com mudanças constantes nos programas assistenciais em relação às regras, aos critérios e aos valores. Segundo, a vigilância sistemática para adotar uma perspectiva em que a pesquisa é constituída com sujeitos que tornam a política de assistência social uma realidade e, ao mesmo tempo, cuidar para evitar o risco de cair na tentação de tão somente validar as interpretações desses sujeitos, o que representaria renunciar a análise sociológica e zelar pela necessidade de dialogar criticamente com essas interpretações.

Terceiro, nossa condição de “estrangeira” na assistência social. Por um lado, isso tinha a vantagem, de acordo com a concepção de Karl Mannheim (1968), de que a “penetração vinda de fora” caracteriza uma situação na qual não se tem compromisso com o *status quo* em questão. Por outro lado, essa condição coloca o desafio de nos apropriarmos de muitas informações e de um novo universo de conhecimentos sobre uma área com tantas particularidades.

Finalmente, e não menos importante, a expressa dificuldade de acesso a dados dos órgãos públicos e das organizações conveniadas, seja por causa da “proteção” exercida pelas pessoas em postos de comando, a começar pelas posições mais elevadas da hierarquia, seja pela pouca atenção dedicada à produção, organização e socialização dos dados. Em comparação com a história da assistência social brasileira de gestão com baixíssimo grau de profissionalização, os últimos anos apresentam quase uma revolução no que se refere à preocupação com indicadores, monitoramento e produção de dados. Esse é um processo ainda em cursos com poucos resultados

até o momento. Todavia, a experiência até agora não rompe com a tradição do patrimonialismo no Estado brasileiro e isso bloqueia o acesso aos dados já existentes. Isso é válido tanto para o âmbito municipal quanto federal. Como exemplo podemos citar nossa insistência, sem sucesso, junto à EPESMEL, uma das organizações conveniadas, para obtenção de informações referentes aos recursos públicos repassados para a instituição. Tudo indica que esses dados não são considerados públicos.

Ainda sobre a sobrevivência do patrimonialismo no interior do Estado, podemos dizer o mesmo a respeito do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. A noção de público neste espaço é profundamente precária, e obter informações para acompanhar uma de suas reuniões ordinárias pode significar uma verdadeira cruzada contra o abafamento que a Secretaria Municipal da Mulher organiza. Definitivamente este não é um espaço público, se tomarmos com rigor essa noção. Diante de seu isolamento, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher não tem qualquer interação com a política municipal de assistência social e com a execução local do PBF.

Em meio à visibilidade conquistada pelo PBF, algumas pesquisas econômicas foram divulgadas, as quais tratam de seu impacto para a economia familiar e até para a economia local em algumas regiões, especialmente nas pequenas cidades. Estudos acadêmicos também têm sido produzidos a respeito dos impactos deste programa. Há, portanto, um intenso debate sobre as políticas públicas quanto à sua capacidade de enfrentamento ou redução da pobreza, ao atendimento às famílias e ao papel desempenhado pelo Estado. Porém, pouco se debatem os efeitos dessas questões para a vida das mulheres e para as relações de gênero, especialmente quando se trata das avaliações dos próprios órgãos executores. Este silêncio pode ser percebido também no âmbito das políticas de assistência social, em geral, e do PBF, em particular.

Consideramos que este silêncio deve ser rompido a fim de que possamos interpelar essas políticas em relação ao direito e cidadania, categorias essas centrais da reflexão proposta por este estudo. Embora o discurso corrente da política de assistência social atualmente esteja calcado nas noções de cidadania e de direito, as relações de autoridade que se verificam empiricamente confrontam essas noções. Nosso ponto de partida, portanto, longe de ser neutro está comprometido com um projeto político feminista, de radicalização da democracia, de justiça social e de igualdade de *status* para homens e mulheres.

Em face de nossa escolha teórico-metodológica, o primeiro capítulo da tese explora alguns elementos da crítica feminista para a análise sociológica. Ao fazê-lo defendemos a contribuição heurística de gênero enquanto categoria de análise e o pressuposto democrático de conceber os sujeitos como pluralidade, o que implica na rejeição da naturalização da maternidade. Também tratamos dos obstáculos impostos ao feminismo e à cidadania das mulheres pelas influências religiosas, em vista do fato de que tal tradição está muito presente no cotidiano da política de assistência social.

O capítulo 2 desenvolve a reflexão sobre o caráter sexuado da construção da cidadania e como, no âmbito da proteção social, esta é mediada pela relação entre Estado e organizações da sociedade civil. Analisamos, igualmente, o caráter “generificado” do Estado e os principais fatores na relação deste com os movimentos de mulheres. Pensar a proteção social como direito exige, ainda, que tenhamos em consideração os efeitos da focalização e das condicionalidades presentes no PBF e como se dá a execução de um programa federal no nível municipal. O objetivo central deste capítulo é analisar as condições históricas e atuais de constituição do direito no interior da proteção social no Brasil. Todos os fatores envolvidos neste processo reforçam a compreensão de que assistência social brasileira, incluso o PBF, é demasiadamente frágil, residual e instável com efeitos perversos para os grupos vulneráveis, entre eles as mulheres.

O capítulo 3 tem como objetivo problematizar as condições de acesso das mulheres pobres aos benefícios assistenciais e entende que a conduta de profissionais e de usuárias deve ser compreendida enquanto relações de micropoder. Para tanto exploramos as concepções de ambas as partes sobre direito e sobre cidadania e como, de cada lado, são mobilizados recursos e estratégias tendo em vista a realização de seus objetivos. Fundamentalmente o que encontramos foram áreas de dissonância entre as concepções e percepções de usuárias e assistentes sociais, de modo que se cria um universo ilegível para as usuárias sobre a assistência social e se bloqueiam, com isto, possíveis vias de consolidação da transferência de renda como direito de cidadania.

Por fim, o quarto – e último capítulo – adota justiça, respeito e reconhecimento como categorias de análise para interpretar o modo como as usuárias são incluídas na assistência social e o tratamento que lhes é dispensado. O que depreendemos das observações realizadas e da escuta das falas dessas usuárias é uma certa predominância dos sentimentos de injustiça na distribuição dos benefícios, de vergonha por depender de auxílio da assistência social e de humilhação em algumas situações de atendimento pelo modo como o executam. Vale, desde já,

registrar a ressalva de que dizer que as usuárias desenvolvem esses sentimentos não é o mesmo que afirmar que as assistentes sociais tenham a intenção de lhes impor tais situações. Por isso a análise deve extrapolar as relações pessoais e apreender os fatores mais gerais e de alcance mais amplo que operam nessas situações.

Uma questão implícita percorre todo o trabalho: fazer um exame crítico – relacionando cidadania e democracia – sobre a capacidade da política de assistência social em contribuir para que as usuárias e os usuários se tornem participantes ativos desta política e da sociedade. Em que pese todos os avanços conquistados na área, nossa principal hipótese de trabalho é a inclusão funcional das mulheres nos programas focalizados de combate à pobreza, o que, longe de representar mudanças em seu padrão de cidadania fragilizada ou negada, reforça-o.

CAPÍTULO 1 – CRÍTICA FEMINISTA PARA A ANÁLISE SOCIOLÓGICA

1.1 ANÁLISE DE GÊNERO E INCLUSÃO DAS MULHERES

A política de assistência social existente no Brasil, a exemplo do que ocorre em outros países, carrega consigo uma marca de gênero, identificada a partir do enfoque que orienta a inclusão de mulheres e homens em seus programas e ações. Refletir sobre o funcionamento dessa política por preocupações dessa natureza exige a adoção de uma perspectiva feminista de análise.

Alguns setores dos estudos feministas têm alertado insistentemente, em especial nas últimas três décadas, sobre a necessidade de revisarmos criticamente o arcabouço das teorias e epistemologias que dão suporte às nossas análises, a fim de que possamos apreender, com mais propriedade, a situação das mulheres e demais grupos subalternizados, social e cientificamente.

Seguindo esta linha de proposição, as críticas feministas às categorias de análise da Sociologia, suas contribuições sobre como conceituar o sujeito, e, no campo político mais propriamente dito, suas proposições sobre a necessidade do reconhecimento como categoria fundamental para a construção de uma sociedade democrática com enfrentamentos às situações de desigualdades, formam o escopo teórico e político que embasam nosso esforço de análise sobre a condição das mulheres, pobres, incluídas na política de assistência social, notadamente em programas de transferência condicionada de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família.

Costumamos tratar, nos estudos sociológicos, da relação existente entre Sociologia e sociedade moderna, de modo a demonstrar como essa forma de conhecimento está inserida em determinadas condições históricas, abarcando na idéia de “condições históricas” todas as suas implicações econômicas, sociais, culturais e filosóficas. Costumamos, também, nos debruçar sobre as principais categorias do pensamento sociológico clássico e seus temas recorrentes, igualmente clássicos. Isto, porém, é apenas uma parte da caracterização que podemos fazer da Sociologia clássica. Nos materiais bibliográficos que costumamos utilizar nos cursos de introdução à Sociologia no Brasil é geralmente esse o conteúdo que encontramos e repassamos aos nossos alunos e alunas. Há, no entanto, um “ponto cego” nessa discussão, que nos remete ao questionamento da construção do objeto da Sociologia e da constituição do sujeito do conhecimento sociológico.

A Sociologia, tal como se constituiu na sua formação, se colocou luz sobre muitos dos fenômenos da sociedade moderna, também contribuiu para a ocultação de alguns deles, incluindo a participação das mulheres e de outros grupos em desvantagens sociais nessa sociedade e na produção de conhecimento. Se a marginalização da mulher e outros grupos subalternizados, como os negros, não é uma tradição inaugurada pela Sociologia, podemos, ainda assim, dizer que essa tradição não encontrou resistência entre “os pais da Sociologia”.

A ocultação da participação das mulheres e a marginalização da produção feminina é correspondente ao caráter androcêntrico¹ de pensamento, absorvendo do meio social os padrões existentes de dominação masculina e dando-lhes, por vezes, a legitimidade do conhecimento científico. Isso tem ocorrido, historicamente, nas diversas ciências humanas e biológicas, na história, na filosofia, na literatura, na psicanálise, enfim, nos diversos campos de produção de conhecimento. Portanto, é uma tradição que se expande pelas várias áreas e também pelas várias escolas e correntes de pensamento, de forma que também podemos encontrar esse androcentrismo no âmbito da Sociologia.

Desse modo, os esforços de Durkheim (1963 e 1991) em fins do século XIX e início do século XX pela constituição de um *status* científico da Sociologia, levaram-nos à formulação de um objeto da Sociologia e de um método de investigação. Por essas importantes contribuições, Durkheim é estudado até os dias atuais. No entanto, a Sociologia de Durkheim incorpora o viés sexista, androcêntrico, predominante à sua época, visto tomar o homem como ator social.

Estudos feministas mais recentes mostram como Durkheim adotava uma perspectiva minimamente acrítica em torno da subordinação feminina. Jean Elisabeth Pedersen analisa como o autor, ao tratar do divórcio, desprezava os efeitos do casamento para as mulheres, preocupando-se tão somente com os efeitos para o homem e com a possível relação entre divórcio e suicídio masculino. Ainda de acordo com Pedersen, Durkheim insistia “na diferença sexual como ingrediente essencial para o casamento moderno e a sociedade civilizada” (PEDERSEN, 2006, s/p).

A defesa da diferença sexual em relação à complementaridade dos papéis socialmente atribuídos a homens e mulheres, bem ao gosto da tradição do pensamento funcionalista, é orientada pela preocupação com a instituição social familiar. Em nome da defesa da família,

¹ Androcentrismo: “sistema de pensamento centrado nos valores e identidade masculinos, no qual a mulher é vista como um desvio à norma, tomando como referência o masculino”. MACEDO Ana Gabriela e AMARAL, Ana Luísa (orgs.). Dicionário da Crítica Feminista. Lisboa: Edições Afrontamento, 2005, p. 3.

como um suposto meio de assegurar a ordem social, postulam-se princípios políticos e teóricos que legitimam a subordinação feminina e, portanto, a dominação masculina. Desse modo, se a situação das mulheres não estava excluída por completo das preocupações de Durkheim, sua condição de subordinação não mereceu qualquer atenção do sociólogo que tanto contribuiu para a conquista do *status* científico da Sociologia.

As relações de dominação, em suas várias formas de abordagem, estiveram desde o início entre os temas privilegiados pela Sociologia. No entanto, isso não foi suficiente para que autores como Èmile Durkheim, Max Weber e Karl Marx, clássicos da Sociologia, se preocupassem em observar e explicar as diferentes formas como homens e mulheres estão localizados nas relações de dominação e vivenciam diferentemente essas relações, apesar de suas grandes contribuições para o pensamento social. Eis uma questão de ordem epistemológica, que diz respeito ao modo como conhecemos e ao alcance de nossas explicações.

Não basta, entretanto, que se produzam críticas e teorias feministas para iluminar esses “pontos cegos” da tradição sociológica. É necessário, ainda, que se obtenha reconhecimento no campo científico sociológico, o que remete a questão a uma outra ordem de obstáculos. Também não basta que se consiga a incorporação, nesse campo, de temas valorizados pelos estudos feministas. Importa ainda a perspectiva com a qual o tema será tratado. Conforme observa Lia Zanotta Machado (1994, p. 5) , o risco da “naturalização de segundo tipo”, aquela que é “derivada da explicação/compreensão/interpretação da autoridade científica de reafirmar a força do social em atribuir significado à diferença sexual”, está sempre presente.

Este limite, todavia, não se apresenta apenas na Sociologia clássica. A Sociologia praticada ainda nos dias atuais apresenta certas resistências para a incorporação das contribuições feministas. Indicador dessas resistências é o modo como geralmente se ensina Sociologia nas universidades brasileiras, em que é comum a ausência de contribuições feministas nas listas de bibliografia das disciplinas ministradas (ADELMANN, 2003). Por outro lado, há freqüentemente o problema que consiste em isolar os estudos de gênero, área predominante, atualmente, na produção dos estudos feministas, como uma área temática especializada e não como categoria analítica que nos oferece contribuições para a reflexão sociológica em torno de várias questões que não apenas os estudos sobre as mulheres. Nessa perspectiva, por vezes os estudos sociológicos incluem ‘gênero’ como um adendo ou uma ressalva, sem, no entanto, incorporar suas contribuições para a análise da questão que está sob análise.

A teoria sociológica e a teoria social ocidental vêm apresentando, desde a segunda metade do século XX, um conjunto variado de questionamentos em torno de seus fundamentos explicativos, métodos de investigação e categorias analíticas, resultando isso muitas vezes em revisões dos cânones estabelecidos. Parte desse processo de questionamentos e revisões foi provocada pelo surgimento dos ‘novos movimentos sociais’ e dos “novos atores sociais” que, antes excluídos da produção do conhecimento, a partir da década de 60 representam uma nova voz que se levantava em busca de novas interpretações da história e das relações sociais (ADELMANN, 2004). Conforme destaca Lia Zanotta Machado (1994), as contribuições entre os diferentes campos de produção científica e os estudos feministas é um movimento de dívida dupla. Desse modo, há uma dívida reconhecida pelos estudos feministas e, mais recentemente, pelos estudos de gênero entendido como constitutivo dos estudos feministas, para com as contribuições oferecidas pelas tradições disciplinares de áreas como, por exemplo, sociologia, antropologia, história, psicanálise, literatura e filosofia.

Podemos igualmente falar de contribuições de teorias sociais para pensarmos nas relações de gênero. Nesse caso, o marxismo foi uma importante fonte em que os estudos feministas se orientaram para problematizar a desnaturalização das desigualdades entre homens e mulheres. Os estudos feministas tomaram as contribuições do marxismo ao mesmo tempo que lhe ofereceram contribuições no sentido de agregar a categoria “gênero” à de “classe social”.

Assim, por exemplo, Maria Lygia Quartim de Moraes (2000) e Heleieth Saffioti (2000) insistem em afirmar como nossa sociedade é constituída por 3 contradições fundamentais que se reforçam mutuamente: gênero, raça/etnia e classe social. Mesmo apontando os limites do marxismo para a análise das relações sociais entre homens e mulheres, da opressão da mulher e das desigualdades raciais, Heleieth Saffioti destaca a importância de Marx por este ter-lhe “ensinado a pensar” sobre o nó “patriarcado-racismo-capitalismo” entendendo-o como uma “realidade contraditória”, “também regida por uma lógica igualmente contraditória” (SAFFIOTI, 2000, p. 73). Somando-se às contribuições da Sociologia clássica, autores da Sociologia contemporânea e das teorias sociais contemporâneas têm oferecido importante arcabouço para as teorias feministas. Mais recentemente ganham destaque as contribuições do pós-estruturalismo para as teorias feministas e o conceito de gênero.

De modo inverso, as contribuições das teorias feministas e dos estudos de gênero, como argumentamos anteriormente, não são absorvidas com facilidade pela Sociologia e demais áreas

do conhecimento. Como é comum encontrarmos nas leituras, o reconhecimento da importância política do feminismo no Ocidente é mais freqüente que o reconhecimento das suas contribuições para a teoria sociológica. Por vezes, quando os estudos sociológicos incorporam, por exemplo, a categoria gênero, fazem-no de forma ilustrativa e sem rigor conceitual. É o que aponta Maria Lygia Quartim de Moraes a propósito de um livro publicado por Anthony Giddens, *Sociology: a brief but introduction*, em 1986, exemplificando “a utilização restrita e imprecisa de gênero, como sinônimo de homem e mulher” (MORAES, 1998, p. 101). Ao longo da década de 1990, Giddens foi incorporando com mais precisão o uso da categoria gênero, embora nem sempre ela seja levada em consideração em sua análise, conforme constata Miriam Adelman (2004).

Gênero, como categoria analítica elaborada no interior dos estudos feministas, tem a função de colocar luz sobre as diferentes posições ocupadas por homens e mulheres nos diversos espaços sociais, dando destaque ao modo como as diferenças construídas socialmente resultam em critérios de distribuição de poder, portanto, em como se constroem as relações de subordinação. Conforme Donna Haraway, “gênero é central para as construções e classificações de sistemas de diferença”. Ou ainda, “gênero é um sistema de relações sociais, simbólicas e psíquicas no qual homens e mulheres são diferentemente alocados” (HARAWAY, 2004, p. 209; p. 234).

Gênero é uma categoria de análise que representa, para parte do feminismo, algo equivalente ao que classe social representa para o marxismo. Dessa perspectiva representa uma ferramenta conceitual que possibilita compreender o modo como as relações de subordinação são produzidas e reproduzidas.

Inicialmente – em um processo a contar da década de 1960 – as atividades teóricas das feministas centram-se nos estudos sobre as mulheres. Em meados da década de 1980 crescem os questionamentos no interior das produções feministas, colocando dúvidas sobre seu caráter também universalista e normativo. Entre as principais, feministas negras, feministas pobres e feministas lésbicas apontaram os limites das análises feministas que reproduzem o padrão dos pares binários, dessa vez em termos de sexo/gênero. Denunciam, entre suas conseqüências, o heterossexismo compulsório, para usarmos a expressão de Judith Butler (2003), bem como as dificuldades dos feminismos em articular as questões raciais e de classe às questões de gênero. Esse processo conduziu parte dos estudos feministas a privilegiar na análise não somente as

diferenças entre homens e mulheres - diferenças externas -, como também as diferenças entre as mulheres - diferenças internas.

Gênero, como categoria relacional, adquire nesse contexto maior complexidade e algumas abordagens feministas adotam a posição de defesa da implosão das oposições binárias, universalizantes. Disto resultam mudanças epistemológicas propostas pelos estudos feministas. A problematização do cotidiano, do espaço da experiência, como meio de compreender as razões dos diversos modos de opressão, dando visibilidade a fenômenos que não são, obviamente, transparentes, foi a ponta de lança dos estudos feministas. A penetração do androcentrismo no âmbito da ciência permitia uma relação entre conhecimento e sujeito masculino que não colocava – e muitas vezes ainda não coloca – em questão a posição de gênero e demais posicionamentos sociais desse sujeito. Nisso repousava “a idéia da ‘objetividade’ científica e da ‘neutralidade’ do sujeito do conhecimento” (GIFFIN, 2006, p. 637). Assim também ocorria na tradição sociológica. Os estudos feministas instituem, portanto, críticas às noções de “objetividade”, “neutralidade” e à relação entre sujeito e objeto.

A objetividade passaria a ceder mais espaço para a subjetividade, condição necessária para estudos ancorados no cotidiano e na experiência. A neutralidade, se entendida como o conhecimento produzido por um sujeito desinteressado, passaria a ser questionada em seus pressupostos. E o conhecimento, dentro desses parâmetros propostos, passaria a ser produzido numa relação entre sujeito e sujeito, já que o sujeito que investiga também lança mão de sua experiência e o sujeito que participa da investigação também integra a produção do conhecimento. Portanto, esse sujeito é situado social e historicamente. Desse modo há uma crítica fecunda, principalmente à ciência binária/objetivista/positivista. Uma das operações desse tipo de ciência é a oposição entre emoção e razão, associadas à subjetividade e objetividade. Trata-se do “mito da investigação imparcial”, que é “racista, classista e, sobretudo, masculinista” (JAGGAR, 1997, p. 172 *apud* GIFFIN, 2006, p. 640) e ainda, podemos acrescentar, fundado no heterossexismo.

Como destaca Lia Zanotta Machado, em resposta às críticas formuladas por Pierre Bourdieu ao campo dos estudos feministas, “a novidade deste campo não é a sua temática, mas sim perspectivas de análise” (MACHADO, 1994, p. 4). Ainda de acordo com a mesma autora, a “inventividade” dos estudos feministas “se assenta na perspectiva da escolha de um olhar situado e nucleado a partir da posição das mulheres na sociedade” (MACHADO, 1994, p. 14).

Com essa postura de um “olhar situado e nucleado”, a posição do sujeito passa a contar na pesquisa. Considere-se, por exemplo, quando iniciamos nossas análises contextualizando de que “lugar” estamos falando. Esse olhar também contribuiu para atribuir um *status* mais elevado a estudos sobre temas como divisão sexual do trabalho, trabalho doméstico, violência doméstica, sexualidade, direitos sexuais e reprodutivos, saúde reprodutiva, entre outros. As próprias noções de dominação e subordinação ganharam novos olhares.

Segundo Lia Zanotta Machado (1994, p. 14), é como se “um novo ângulo de análise estivesse sendo possível pela criação de uma nova "sensibilidade". Não há qualquer reivindicação de que apenas um olhar feminino possa ver a partir desse ângulo”. Portanto, não estamos sugerindo, sob nenhuma hipótese, que somente a mulher (ou o olhar feminino) possa desenvolver uma abordagem sociológica que dê conta de uma certa “sensibilidade” sobre a dominação de gênero e a subjetividade dos sujeitos e dos objetos de pesquisa convertidos em sujeitos. Certamente, sociólogos de qualquer gênero têm toda a condição de fazê-lo, quando reconhecem as dívidas da teoria social com o campo feminista. Como também não estamos sugerindo que mulheres pesquisadoras terão necessariamente tal olhar sobre a realidade investigada. Muitas delas, se não a maioria, costumam aderir aos cânones estabelecidos no seu campo disciplinar.

De qualquer modo, os estudos feministas e as teorias feministas são produzidos, majoritariamente, por mulheres, o que ocorre muito em razão da associação entre movimento social e político e conhecimento científico. Essas são mulheres posicionadas em uma multiplicidade de condições sociais constituídas por critérios como, por exemplo, classe, raça/etnia, sexualidade, geração e religião. Fazer tal afirmação não implica em adotar certo binarismo para compreender a produção científica de homens e de mulheres. O pensamento androcêntrico, que produz pontos cegos sobre as relações de gênero, pode orientar tanto análises de homens como de mulheres. Isto é, uma visão “masculinista” não é, certamente, exclusividade de homens. Assim como no campo político não existe homem e mulher, mas uma multiplicidade de formas de ser homem e ser mulher, o mesmo ocorre na ciência e na Sociologia, tomada em particular. Desse modo, a disputa entre teorias no âmbito da Sociologia e de outras áreas disciplinares de conhecimento, não é travada entre mulheres e homens, ou entre identidades essencializadas, mas entre o feminismo e o androcentismo, ambos como sujeitos contingentes.

Como destaca Lia Zanotta Machado (1994, p. 6), o parâmetro explicativo para a formação de redes de pesquisadores/as e pensadores/as, no campo dos estudos feministas não é a pertença a

uma identidade, entre as diferentes identidades feministas, mas sim o reconhecimento de uma “dívida com os feminismos face ao novo quadro de interrogações postas pelas feministas”.

As teorias feministas que desse modo defendem o pressuposto de que o sujeito, com suas várias determinações de gênero, raça/etnia, sexualidade, classe social, geração, entre outras, está implicado no conhecimento que produz, coloca questões de ordem epistemológica para a Sociologia, questões que tratam do que conhecemos e como conhecemos.

Mais recentemente podemos identificar uma presença maior de reconhecimento de teorias feministas em algumas circunstâncias ou áreas de pesquisa. No caso do Brasil, o crescimento dos estudos sobre temas como reconhecimento, igualdade e diferença tem contribuído para que se tragam à cena teorias feministas como as de Nancy Fraser, Íris Young e Chantal Mouffe, por exemplo. O XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado em junho de 2006², com a temática geral de “desigualdade, diferença e reconhecimento”, deu grande destaque à proposta teórica de Nancy Fraser em torno da articulação entre política de reconhecimento e política de redistribuição como forma alternativa para a justiça social.

Os estudos feministas e de gênero são, por definição, um campo de conhecimento multidisciplinar e transdisciplinar, que acumula contribuições de inúmeras tradições disciplinares. Essa característica por vezes enfrenta dificuldades junto a pesquisadoras e pesquisadores mais habituados aos rigores das divisões disciplinares. Isso também contribui para explicar certas dificuldades para a incorporação desses estudos e teorias nas grades curriculares dos cursos de Sociologia ou Ciências Sociais e nos programas das disciplinas ofertadas nas universidades brasileiras.

A importante contribuição de Teresa de Lauretis (1994) serve para refletirmos que a teoria também atua como uma “tecnologia do gênero”, no sentido de que funciona como um dos mecanismos que, simultaneamente, produz e reproduz o gênero. Nesse sentido, as teóricas feministas têm revelado que o gênero historicamente exerceu influências nas escolhas e nas abordagens dos cientistas em geral, incluindo-se a Sociologia. Portanto, a ciência e, conseqüentemente, as teorias, têm gênero, um gênero particular, que se pretende universal – isto é, o masculino. Isso recoloca, desta vez em outros termos, o debate clássico da Sociologia em torno da separação entre fato e valor, ou então sobre objetividade e razão, debate esse pautado pela defesa da racionalidade moderna (NICHOLSON, 1990).

² Congresso realizado no período de 29 de maio a 01 de junho de 2006, em Recife/PE.

Nos termos formulados por Teresa de Lauretis (1994, p. 229), as teorias disponíveis, ou não se preocupam com o gênero ou não são capazes de conceber um sujeito feminino e desse modo “contêm e promovem certas representações de gênero”, atuando como uma tecnologia do gênero.

Conforme Joan Scott (1994, p. 14-5), para se “modificar a representação de outros grupos deixados fora da história em razão da raça, etnicidade e classe, tanto quanto em razão do gênero”, é necessário elaborar uma análise da discriminação que inclua as próprias categorias, examinando-as de um novo ângulo. Dentre as categorias sociológicas colocadas sob novo exame pelos estudos feministas, destacam-se as de sujeito/identidade, masculino e feminino e público e privado.

Assim, as teorias feministas têm se empenhado em revelar a cegueira do gênero nas teorias (BENHABIB e CORNELL, 1987, p. 7). Por exemplo, a respeito das teorias políticas que tentam explicar a formação do Estado e da sociedade política, Carole Pateman afirma que as versões sobre o contrato social, para compreender a sociedade moderna, desprezam a questão do contrato sexual, que estabelece o patriarcado moderno e a dominação dos homens sobre as mulheres. O contrato social, nesta perspectiva, apresenta uma ficção política que funda a liberdade individual e universal, encobrendo a existência do contrato sexual e do contrato da escravidão; portanto, das formas de dominação e de submissão. O indivíduo livre e universal é, na verdade, o homem branco e proprietário (PATEMAN, 1993).

Fazendo coro com Octavio Ianni (1988, p. 31), “o indivíduo autônomo, anônimo, independente, livre, senhor do próprio destino, foi uma ilusão. Nem no século XIX nem no XX o cidadão chegou a conformar-se como uma realidade social, política e espiritual”. Os estudos feministas colaboram para explicitar as exclusões presentes neste ideal.

Ao questionar a dicotomia entre as esferas pública e privada, os estudos feministas têm desenvolvido novas abordagens sobre essas esferas. Eles apontam como essa dicotomia associa, de um lado, a esfera pública à racionalidade e ao bem público comum, e, de outro, a esfera privado-íntima ao amor e afeição e ao interesse parcial, portanto, ao pré ou anti-racional. Como, de acordo com essa mesma lógica binária, o homem é associado ao público e ao racional, logo a mulher é associada ao privado e irracional, emocional. Assim, o ato de invocar a “condição feminina”, o que implica dizer a subjetividade, para tecer uma análise é, na origem da Sociologia

e em certo grau ainda hoje, uma conduta desaprovada pelos parâmetros científicos pretensamente objetivos, racionais.

Um ponto crucial dessa produção, presente nas teorizações de gênero, é a crítica e rejeição ao essencialismo, conseqüência também do binarismo. Autoras como Chantal Mouffe (1999, 2003), Joan Scott (1994, 1999) e Judith Butler (1998, 2003) destacam que a crítica ao essencialismo abandona a categoria de sujeito como a entidade transparente e racional que poderia outorgar um significado homogêneo à ação. Isto nos permite pensar o sujeito como plural, heterogêneo e contingente. Assim, a crítica ao sujeito revela a parcialidade do sujeito masculino como universal e explicita as diferenças no interior de cada gênero, diferenças como as explicitadas por mulheres negras, lésbicas e pobres, por exemplo.

As críticas feministas à noção de sujeito universal são dirigidas sobretudo ao iluminismo e ao liberalismo. Há, no entanto, um duplo movimento teórico de reconhecer contribuições e simultaneamente identificar as limitações desses pensamentos. De acordo com Claudia de Lima Costa (2000), categorias e valores desses pensamentos como direitos, igualdade, liberdade e democracia são inspiradores dos movimentos feministas, ao mesmo tempo que esses movimentos interpelam tais categorias e valores.

Estas críticas colocam em evidência o fato de que a noção clássica de sujeito estava marcada por particularidades que se pretendiam universais e, como pretendiam universalizar as especificidades do homem branco, heterossexual e detentor de propriedades, tornava-se uma categoria “normativa e opressora”, para usarmos a definição de Judith Butler (1998, 2003), inclusive quanto à heterossexualidade compulsória, que oprime homens e mulheres. E tornava a mulher e outros grupos oprimidos ausentes ou invisíveis, para usarmos a caracterização dada por Joan Scott (1994, 1998).

Não obstante a fecundidade da produção teórica feminista, esta ainda permanece, em grande medida, na condição de *outro*, diante do tipo de reconhecimento e legitimidade que recebe no interior da academia. Guacira Lopes Louro (2002, p. 14) considera que “a integração das mulheres como sujeito social e político no campo das Ciências Sociais, por vezes representou apenas isso: o acréscimo de um novo sujeito social”. Mesmo sendo este um aspecto importante, ele não incorpora as intenções das teorizações feministas de produzir um efetivo abalo nos paradigmas da Sociologia no lugar de simples inclusão das mulheres aos paradigmas vigentes nos diversos campos disciplinares.

A modernidade e a crítica da modernidade sustentam inúmeras disputas no campo do conhecimento sociológico, entre as quais a disputa dos próprios sujeitos que constroem este conhecimento, marcados que são por diferenças de gênero, classe, raça/etnia, geração, orientação sexual e outras diferenças. Repensar o uso de suas categorias é parte do próprio desenvolvimento da Sociologia, considerando-se que seu objeto está em constante transformação, o que exige constantes questionamentos sobre as formas de explicação.

As condições para o reconhecimento das teorias feministas na contemporaneidade e em especial no interior da Sociologia Contemporânea são muito mais favoráveis do que o foram até a primeira metade do século XX. A produção dos sujeitos femininos, de modo geral, teve grande ampliação nos meios acadêmicos, o que também pode ser compreendido, em parte, como resultado da crítica feminista.

1.2 O SUJEITO PLURAL

O debate sobre reconhecimento e diferenças, dimensões contidas nas idéias de respeito e de justiça, parte do mesmo referencial crítico do sujeito político universal e das diferentes formas de essencialismo. Temos aqui um problema de duas naturezas com a noção de sujeito: primeiro, a crítica ao sujeito masculino como universal, revelando as operações hierárquicas das diferenças sexuais; depois, a crítica à “essencialização” do sujeito (sexo ou classe social), postulando um “descentramento” da constituição dos sujeitos e das identidades. Nos dois casos, faz-se presente a rejeição à oposição binária entre masculino e feminino.

Para enfrentar os problemas teórico-metodológicos suscitados por essas críticas, não foi suficiente incluir as mulheres nas análises, dizendo que a cidadania, bem como a classe social, são compostas por homens e mulheres, ainda que essa ‘denúncia’ tenha tido grande importância. Tal procedimento não resolvia de todo o problema com o universalismo, o essencialismo e o binarismo, que constroem hierarquias e subordinações.

A construção do ‘gênero’ como categoria de análise desde cedo se deparou com esses problemas. Sendo um conceito, Joan Scott (1994 e 1999) entende que ‘gênero’ necessita de uma teoria que lhe dê suporte. Essa teoria, para a autora, é o pós-estruturalismo, dado que permite questionar as categorias unitárias e universais e torna históricos conceitos que são normalmente tratados como naturais, como, por exemplo, ‘homem’ e ‘mulher’. Isso nos permite pensar o

sujeito como plural, heterogêneo e contingente, em que repousam suas contribuições para uma política democrática radical.

A crítica pós-estruturalista e o feminismo pós-estruturalista incluem também uma certa concepção em torno da compreensão de como se constitui o sujeito: “o reconhecimento de que o sujeito se constrói dentro de significados e de representações culturais, os quais por sua vez encontram-se marcados por relações de poder” (COSTA, 2000, p. 57).

Joan Scott (1999, p. 203) associa de forma clara a crítica ao binarismo e ao essencialismo. Segundo a autora, precisamos de teorias que nos permitam pensar em termos de pluralidades e diversidades, em lugar de unidades e universais; que rompam o esquema tradicional das velhas tradições filosóficas ocidentais, baseadas em esquemas binários que constroem hierarquias, como aquela entre universos masculinos e especificidades femininas; que nos permitam articular modos de pensamento alternativos sobre o gênero; e “que seja[m] [...] [úteis] e relevante[s] para a prática política”.

A oposição binária, segundo a mesma autora, ao mesmo tempo que contrapõe os dois termos da oposição, constrói a igualdade de cada lado da oposição e oculta as múltiplas identificações entre os lados opostos, exagerando a oposição, da mesma forma que oculta o múltiplo jogo das diferenças de cada lado da oposição. Trata-se de um jogo de exclusão e inclusão. Com isso, cada lado da oposição é apresentado e representado como um fenômeno unitário. “Assume que tudo em cada categoria (mulher/homem) é a mesma coisa (é igual); portanto, se suprimem as diferenças dentro de cada categoria” (SCOTT, 1999, p. 219).

A repressão das diferenças no interior de cada grupo de gênero, como destaca também Judith Butler, funciona para construir as reificações do gênero e da identidade, alimentando as relações de poder e cristalizando as hierarquias sociais. De acordo a autora, “a insistência sobre a coerência e unidade da categoria mulheres rejeitou efetivamente a multiplicidade das interseções culturais, sociais e políticas em que é construído o espectro concreto das ‘mulheres’” (BUTLER, 2003, p. 35). Nesse sentido, a categoria ‘mulheres’, ao pretender ser globalizante, torna-se normativa e excludente e ignora outras dimensões que marcam privilégios, como de classe e de raça.

A normatização das identidades e sua conseqüente opressão definem padrões de comportamento e de conduta, rejeitando as diferenças dos sujeitos sociais. Exemplo dessa opressão é o heterossexismo presente nas definições de gênero. Para Judith Butler, a

heterossexualidade pressuposta nas relações de gênero é opressora, porque que busca criar uma unidade em torno do que é ser mulher e uma estabilidade entre sexo, gênero e desejo. Refutar essa estabilidade sempre pressuposta, mas jamais real, “desconstruindo” o sujeito e subvertendo as identidades, é uma condição necessária para uma epistemologia com maior abrangência explicativa e para a radicalização da democracia (BUTLER, 2003). Note-se a dupla preocupação das pensadoras feministas com o conhecimento e com a prática política.

O postulado de “descentramento” e “desconstrução” do sujeito, porém, coloca outros desafios para a dimensão política do feminismo. A teoria e a política feministas têm suas raízes na categoria ‘mulher’. Com a dissolução do sujeito político ‘mulheres’, empreendida pelas abordagens desconstrutivistas, como ficam as perspectivas para a organização política feminista? Muitas vezes essa questão é vista como um afastamento, senão uma ruptura, entre a teoria e a militância feministas.³ Antônio Flávio Pierucci (1999, p. 49), por exemplo, afirma que “a desconstrução da oposição binária igualdade/diferença exige um trabalho intelectual muito sofisticado e cheio de sutilezas, que torna difícil de ser apreendido pela militância”.

Desse modo, a teoria feminista estaria se separando da militância, porque esta necessita, dentro dessa lógica, de uma base mais estável para sua ação política e essa base seria a unidade. A desconstrução dos sujeitos, por outro lado, representaria uma fragmentação nociva para a mobilização política, comprometendo seu sucesso.

Seguindo uma direção diferente da de Flávio Pierucci, Judith Butler (2003, p. 36) nos pergunta: “é a ‘unidade’ necessária para a ação política efetiva?”. Judith Butler, Joan Scott e Chantal Mouffe estão convencidas de que a unidade não é necessária para a ação política efetiva e de que, ao contrário de fragilizar a prática política feminista, a crítica ao essencialismo e a defesa da diferença podem contribuir para seu revigoramento. Como destaca Judith Butler (2003), a insistência em uma unidade pode, em muitas circunstâncias, provocar a fragmentação dos movimentos feministas, no lugar de fortalecê-los.

Se tomamos a identidade como discursivamente construída, negar a essência da identidade não implica negar a existência de sujeitos políticos e de prática política, mas sim redefinir sua constituição. Nesse aspecto, Chantal Mouffe atribui importância à ‘articulação’, Judith Butler, similarmente, defende a política de coalizões sem pressupostos “fundacionistas” e

³ Sobre essas tensões, ver PISCITELLI, 2002.

Joan Scott defende que as estratégias políticas sejam contextualizadas historicamente sem jamais pretender escolhas definitivas.

Para tanto, Judith Butler distingue ‘política de identidade’ de ‘política de coalizões’. A primeira implica a afirmação de uma unidade e a segunda a constituição de alianças contingentes. Como diz a autora, “a política de coalizões não exige uma categoria ampliada de ‘mulheres’ nem um *eu* internamente múltiplo a desvelar de chofre sua complexidade” (BUTLER, 2003, p. 37). Ainda sobre a mesma questão, em outro texto, a autora afirma que rejeitar a política de identidades em virtude de seu caráter normativo e heterossexista “não quer dizer que o termo ‘mulher’ não deva ser usado, ou que devemos anunciar a morte da categoria” (BUTLER, 1998, p. 35). O que se propõe, ao contrário, é que o feminismo adote como pressuposto a existência do sujeito ‘mulheres’, o que designa um campo plural e não unificado e totalizador.

Chantal Mouffe considera que a rejeição do essencialismo e a inclusão das diferenças são questões cruciais para a realização de um projeto de democracia plural e radical, por meio da desconstrução das identidades essenciais, como “condição necessária para uma compreensão adequada da variedade de relações sociais onde se teriam que aplicar os princípios de liberdade e igualdade” (MOUFFE, 1999, p. 32). Nessa interpretação, as lutas políticas contemporâneas têm seus conflitos e antagonismos marcados por sujeitos constituídos por um conjunto de posições. A identidade de tal sujeito múltiplo e contraditório é construída discursivamente por vários componentes como sexo, raça, etnia, classe, idade e sexualidade, entre outros, e nada nos faz crer, como observa Scott, que o componente de gênero seja determinante em relação aos outros (SCOTT, 1990). Para Chantal Mouffe (1999, p. 46), “a ausência de uma identidade essencial e de uma unidade prévia, no entanto, não impede a construção de múltiplas formas de unidade e de ação comum”.

Para tanto, “o aspecto da articulação é decisivo. Negar a existência de um vínculo *a priori*, necessário, entre as posições de sujeito, não quer dizer que não existam constantes esforços para estabelecer entre elas vínculos históricos, contingentes e variáveis” (MOUFFE, 1999, p. 33). Em resumo, para Chantal Mouffe, assim como para Judith Butler, a crítica à identidade essencial não conduz necessariamente à rejeição absoluta de qualquer conceito de identidade. Dentro dessa interpretação, ainda é possível, com as ressalvas e limites, reter noções como ‘classe trabalhadora’, ‘homens’, ‘mulheres’, ‘negros’, ou outros significantes que se referem a sujeitos coletivos.

O importante a reter dessa abordagem é que, segundo Chantal Mouffe (1999, p. 34), ao negar as identidades unificadas e essenciais e, com elas, a oposição entre “mulher” e “homem”, “todo o falso dilema da igualdade *versus* a diferença cai”. Com isto, “a pergunta sobre se as mulheres têm que se tornar idênticas aos homens para serem reconhecidas como iguais, ou se têm que afirmar sua diferença a custo da igualdade, aparece como pergunta sem sentido uma vez que as identidades essenciais estão sendo questionadas” (MOUFFE, 1999, p. 34).

Entretanto, entendemos que, apesar da contribuição de Chantal Mouffe, na prática política feminista persiste o seguinte problema: Quando é interessante insistir na igualdade e quando interessa reivindicar o direito à diferença? Chantal Mouffe e Joan Scott parecem discordar a esse respeito. E essa é uma questão de relevada importância para que possamos interpelar o modo como ocorre a incorporação de homens e mulheres nas políticas sociais estatais.

Joan Scott rejeita a interpretação de que a história das lutas feministas possa ser caracterizada pela separação entre as que escolheram insistir na igualdade e as que escolheram insistir na diferença, como se estas fossem estratégias excludentes. Para a autora, na verdade, essa é uma história de paradoxos, o que se explica e se justifica pelos próprios paradoxos do pensamento liberal no que diz respeito ao individualismo universal. Esse paradoxo diz respeito à seguinte situação: luta-se pela inclusão usando a mesma categoria da exclusão – a diferença sexual. “Na medida em que o feminismo defendia as ‘mulheres’, acabava por alimentar a ‘diferença sexual’ que procurava eliminar” (SCOTT, 2002, p. 27).

Para entender os paradoxos do feminismo é necessário levar em consideração a forma como os filósofos e políticos do iluminismo invocaram a diferença sexual como explicação para os limites que restringiam a universalidade dos direitos individuais. Nesse contexto, as feministas empenharam-se em apontar as incoerências desse pensamento e viram-se às voltas com o debate sobre igualdade e diferença.

Se a igualdade e a diferença não são escolhas possíveis para o feminismo, como então conviver com as duas na ação política? Para Joan Scott (1999), devem ser sempre estratégias políticas definidas em cada contexto discursivo particular. Assim, a autora concebe que a maternidade, por exemplo, pode ser estrategicamente defendida em determinados contextos e ser irrelevante em outros. O mesmo pode ser dito em relação à divisão sexual do trabalho. O que é determinante para cada um desses contextos é a possibilidade de “eleição”, o que impede que as diferenças sejam encobertas e supostas “essências” sejam afirmadas.

Parece-nos que essa formulação não resolve de todo o problema. Surge uma outra questão: em quais contextos faz sentido valorizar, por exemplo, a maternidade, e em quais é mais interessante tomá-la como irrelevante? Fazer-nos essa pergunta é de fundamental importância quando temos sob análise programas da política de assistência social que tomam a maternidade como uma categoria social determinante da condição e situação das mulheres.

Chantal Mouffe ajuda-nos a formular a resposta quando explica a distinção existente entre sua posição e o que ela chama de “pluralismo extremo”, entendido como valorização de todas as diferenças. Referindo-se ao pluralismo extremo e criticando-o, a autora afirma que “ciertas diferencias se construyen como relaciones de subordinación y, en consecuencia, deberían ser cuestionadas por una política democrática radical” (MOUFFE, 2003, p. 37).

Com isso a autora propõe limites à celebração das diferenças, uma vez que muitas delas constroem subordinação. Assim também devemos pensar a maternidade enquanto celebração de uma diferença das mulheres em relação aos homens, visto que é, ainda, uma identidade essencial. Formulando em outros termos Boaventura de Sousa Santos⁴ propõe o princípio segundo o qual “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza”. Essa formulação demonstra de forma cabal que o “dilema da diferença” é um “falso dilema”, a exemplo do que defendem essas autoras feministas.

Para Chantal Mouffe, contudo, há espaços nos quais a diferença sexual não deve ser pertinente. Pensando na cidadania do ponto de vista da participação política, a autora entende que, apesar de esse cenário ter sido constituído historicamente com base na diferença sexual, isso não significa que deve continuar sendo assim. Rejeitando as propostas de uma cidadania sexualmente diferenciada, como a elaboração de Carole Pateman (1993), Chantal Mouffe (1999, p. 39) defende que as limitações da concepção moderna de cidadania somente serão superadas se se “construir uma nova concepção de cidadania na qual a diferença sexual se torne algo realmente não pertinente”.

Isso se deve ao fato de que Chantal Mouffe interpreta a elaboração de Carole Pateman como uma forma de preservação da oposição entre homens e mulheres, conquanto apresente contribuições para desconstruir a concepção patriarcal de cidadania e da vida privada e pública. Assim, entende que a proposta de uma cidadania sexualmente diferenciada, que incluiria desse

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Por Uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos, 2004. www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_dh.htm

modo as mulheres, está baseada na identificação das mulheres com a maternidade, o que deixa intocado o problema das identidades essenciais. É esse mesmo tipo de “essencialização”, que prende a mulher à maternidade, que encontramos nos programas assistenciais.

Chantal Mouffe entende que não há razões para defender que a diferença sexual seja relevante em todas as relações sociais e a esfera política é uma dessas. Prevendo possíveis críticas, a autora se defende esclarecendo que seu posicionamento não se confunde com a defesa pelo desaparecimento da diferença sexual e está de acordo com a concepção segundo a qual “em muitos casos, tratar os homens e mulheres igualmente implica tratá-los diferencialmente”. Sem descartar o fato de algumas formas de igualdade produzirem assimetrias, a tese da autora é de que “a diferença sexual não deve ser uma distinção pertinente”, quando nos referimos à esfera política. De acordo com o posicionamento da autora, a proposta de uma democracia radical e plural não combina com um modelo de cidadania sexualmente diferenciado “no qual as tarefas específicas de homens e mulheres sejam valorizadas com equidade”. No lugar da equidade o que precisamos é de uma “concepção verdadeiramente diferente do que representa ser um cidadão e de como atuar como membro de uma comunidade política democrática” (MOUFFE, 1999, p. 40).

Essa proposta de Chantal Mouffe representa a tentativa de uma nova formulação de universalismo e a refundação da democracia. Porém, está longe de obter qualquer consenso no interior do debate feminista. Joan Scott (2001), por exemplo, diferentemente de Mouffe, rejeita as tentativas das feministas de transformar as críticas sobre a particularidade em argumentos universalistas. Aqui parece residir uma divergência entre Chantal Mouffe e Joan Scott a respeito das diferenças na política feminista.

Para Teresa de Lauretis, as ambigüidades presentes nessa discussão dizem respeito à condição da mulher de estar ao mesmo tempo dentro e fora do gênero. Assim, a autora concebe gênero como uma instância primária da ideologia, que representa uma relação social. Mas, uma relação social com representações culturais que não se constituem apenas pela diferença sexual, como também pelas relações de raça e de classe. Como “a construção do gênero é o produto e o processo tanto da representação quanto da auto-representação”, abordar a representação e os sujeitos das relações reais revela uma contradição irreconciliável: “as mulheres se situam tanto dentro quanto fora do gênero, [isto é] ao mesmo tempo dentro e fora da representação” (LAURETIS, 1994, p. 217; p. 218). Ou seja, enquanto sujeito de relações reais, as mulheres podem – e com frequência o fazem – extrapolar a ideologia de gênero e a representação de

gênero. Podem ora invocar e representar essa ideologia; ora negá-la, subvertê-la. Não haveria qualquer sentido em exigir – ou esperar – que as mulheres escolham um lugar dentro ou fora do gênero, a menos que se defenda uma abordagem demasiadamente normativa.

Teresa de Lauretis (1994, p. 219) denomina essa situação de ‘ambigüidades de gênero’, a qual para ela não pode ser revolvida, pois representa a própria fecundidade da produção teórica feminista. Como afirma a autora,

Não podemos resolver ou eliminar a incômoda condição de estar ao mesmo tempo dentro e fora do gênero, seja por meio de sua dessexualização (tornando-o apenas uma metáfora, uma questão de *différance*, de efeitos puramente discursivos) ou de sua androginização (reivindicando a mesma experiência de condições materiais para ambos os gêneros de uma mesma classe, raça, ou cultura).

Apesar das diferenças e das nuances, por vezes difíceis de serem apreendidas, parece haver um ponto comum entre Chantal Mouffe, Judith Butler, Teresa de Lauretis e Joan Scott em torno do entendimento de que a saída para esses problemas entre igualdade e diferença, rejeição do essencialismo e das normatizações, está na manutenção dos conflitos. Para Mouffe e Butler, a articulação no campo político, caso se pretenda democrática e não essencializada, deve pressupor a existência de conflitos. Quando Teresa de Lauretis fala da manutenção da ambigüidade podemos supor que se trata dessa mesma concepção, pois resultaria no convívio com o conflito.

Diferentemente das abordagens funcionalistas e positivistas, bem como de algumas abordagens liberais, há nessa concepção feminista uma noção de positividade em relação aos conflitos. Chantal Mouffe deixa essa posição mais explícita ao tratar de sua proposta de uma *democracia agonística*, a qual pressupõe o conflito, no lugar do consenso. Com isso a autora critica Habermas e Rawls por terem tentado formular teorias democráticas fundadas no consenso, o que para a autora é sempre excludente e normativo (MOUFFE, 2003).

Para Chantal Mouffe, devemos reconhecer que o paradoxo entre liberdade e igualdade, que é também o paradoxo entre diferença e igualdade, é inerente à democracia moderna, pois esta tenta conciliar duas tradições distintas: a tradição liberal (que dá margem às reivindicações pela liberdade e diferença) e a tradição republicana (que dá margem à defesa da igualdade). Entre essas duas tradições não existe uma relação necessária, “sólo uma imbricación histórica e contingente” (MOUFFE, 2003, p. 20).

Identificar aspectos comuns nas teorias feministas para embasar a análise deste trabalho, não significa, contudo, que esse seja um campo de conhecimento monofônico. Diferentes

alternativas são apontadas pelas diferentes autoras como saída dos dilemas colocados às claras pela crítica feminista. Nenhuma dessas alternativas, entretanto, é uma resposta acabada.

As discordâncias entre pensadoras feministas, fundamentais para o conhecimento e a prática feministas, longe de apontar para uma solução do problema da igualdade e da diferença, contribuem para o constante questionamento do nosso fazer, acadêmico e político. Nesse fazer, as respostas nunca são fáceis e o debate está sempre em aberto. O presente estudo é mais uma tentativa de dialogar nesse terreno, interpelando, para tanto, a inclusão das mulheres na política de assistência social.

1.3 AS INFLUÊNCIAS RELIGIOSAS: OBSTÁCULOS PARA A CIDADANIA DAS MULHERES

A relação dos movimentos de mulheres com a religião, e com a Igreja Católica em particular, é marcada com tensões e ambigüidades. Para delinear melhor esta relação é oportuno que utilizemos a distinção entre movimentos populares de mulheres, ou movimentos sociais com participação de mulheres, e movimentos feministas. Apesar da existência de variações, pode-se dizer que o feminismo, diferentemente de outros movimentos de mulheres, tem “como objetivo central a transformação da situação da mulher na sociedade, de forma a superar a desigualdade presente nas relações entre homens e mulheres” (FARAH, 2004, p. 51). É este foco na “transformação da situação da mulher” que demarca os conflitos entre o feminismo e o catolicismo.

As abordagens cristãs tradicionais historicamente justificaram e reforçaram a família patriarcal, as desigualdades de gênero, a submissão feminina e, muitas vezes, a própria demonização da mulher, aquela que é a responsável pelo pecado original e pela expulsão do homem do paraíso. A mulher é vista nesta tradição como a encarnação do pecado. Sua imagem varia entre a representação pecaminosa de Eva e a representação santificada, e submissa, de Virgem Maria (MURARO, 2000). Como afirma Fabíola Rohden (1997), o peso da Igreja para a exclusão da mulher de certas esferas remonta ao início da era cristã.

É ilustrativo, neste caso, as citações bíblicas de Santo Agostinho e São Paulo. Segundo Santo Agostinho, “a mulher é um animal que não é firme, nem estável, odiável, nutridor de maldade... Ela é a fonte de todas as discussões, querelas e injustiças”. Já São Paulo nos dizia,

Que as mulheres sejam submissas a seu marido, como ao Senhor; com efeito, o marido é chefe de sua mulher, como Cristo é chefe da Igreja, ele, o Salvador do corpo. Ora, a Igreja se submete a Cristo; as mulheres devem, portanto, e da mesma maneira, submeter-se, em tudo, a seus maridos.

Essas orientações religiosas ainda exercem atualmente, de modo notório, forte influência entre os fiéis, incluindo-se as mulheres. Em grupos de discussão realizados durante a pesquisa em Londrina com mulheres atendidas pela assistência social, observamos que confrontadas com afirmações marcadas por estereótipos ou preconceitos contra as mulheres, quando formuladas por filósofos, médicos, advogados e outros, elas reagiam com indignação. Quando confrontadas com passagens bíblicas, como as de Santo Agostinho e São Paulo, elas tendiam à tolerância, buscavam justificativas ou ponderações, especialmente com relação a São Paulo.

Se a tolerância a orientações religiosas desta natureza é algo que se faz presente nos dias atuais e, se podemos identificar as influências da Igreja, dos padres ou de seus fiéis nas ações estatais, então devemos interpelar sobre a importância dessa influência na normatização dos papéis atribuídos a homens e mulheres, bem como sobre o diálogo entre Igreja e feminismo.

Questões sobre a família e os direitos sexuais e reprodutivos, por exemplo, são temas que opõem Igreja Católica e movimentos feministas, desde a origem destes até os dias atuais. No entanto, é no campo desses mesmos temas que recentemente registra-se uma aproximação entre feministas e católicas, com o surgimento de uma Teologia Feminista católica. Note-se, porém, que se trata de uma aproximação da parte das teólogas católicas, o que não significa uma mudança na hierarquia institucional da Igreja.

Ainda de acordo com Fabíola Rohden (1997, p. 55 e 60), essa aproximação caracteriza escolhas da parte das teólogas por “um determinado tipo de feminismo”. Trata-se da eleição pela corrente feminista que ficou conhecida como “feminismo da diferença” e que se destaca justamente pela valorização da mulher a partir da especificidade feminina. Esse tipo de feminismo possibilita às teólogas uma aproximação da mulher com a natureza, com a vida e com Deus.

Essa corrente do feminismo está em franca contradição com a abordagem por nós adotada, orientada pela defesa de radicalização da democracia e pela rejeição das identidades essenciais e do binarismo. Ao privilegiar “a singularidade feminina”, essa abordagem cede espaço para concepções conservadoras sobre as diferenças sexuais, cristalizando as posições

sociais de homens e mulheres. Tem a contribuição de “valorizar a mulher”, mas isto não implica em mudanças sociais nas relações de gênero, dado que tende a valorizar os papéis femininos tradicionais, como a associação entre mulher e esfera reprodutiva ou mulher e maternidade. Essa noção, por exemplo, resulta no que Nancy Fraser (2002) denomina “reconhecimento equivocado”.

Em um possível cenário no qual o “elogio da diferença” ganhe predominância, a efetivação da agenda de gênero, tal como a entendemos aqui – com vistas à redistribuição de poder, de autoridade e de recursos entre homens e mulheres, redefinindo-se desse modo as relações de gênero –, é difícil de ser implementada. Como alerta Chantal Mouffe já destacada anteriormente, nem sempre as diferenças são positivas. Isso coloca limites à apologia das diferenças, visto que estas podem reforçar posições de subordinação (MOUFFE, 2003). Por isso, de acordo com Nancy Fraser (2001, 2002, 2007), consideramos que um projeto feminista contra as formas de injustiça de gênero deve orientar-se pelo reconhecimento – e não pela diferença ou identidade – em combinação com a redistribuição, conforme desenvolveremos ao longo deste trabalho.

O processo de aproximação do catolicismo com um certo tipo de feminismo e a constituição desse campo denominado Teologia Feminista, são uma influência da Teologia da Libertação, de forma que a primeira geralmente apresenta-se como um ramo da segunda. A grande participação das mulheres no trabalho pastoral também foi determinante deste aspecto.

A Teologia da Libertação foi uma fonte que alimentou significativa parcela dos movimentos populares de mulheres, antes ainda do surgimento da Teologia Feminista ou Teologia da Mulher, por meio das CEBs e do trabalho pastoral. A retomada dos movimentos de mulheres, a partir de década de 70, contou com grande contribuição desse setor da Igreja Católica possibilitando ampla participação das mulheres nas CEBs e nas organizações próprias das mulheres, como, por exemplo, os clubes de mães (CHIRIAC e PADILHA, 1979; BARROSO, 1982 e SADER, 1988). Esta influência caracteriza também a história dos movimentos de mulheres em Londrina, conforme demonstra estudo sobre a trajetória dos movimentos de mulheres na cidade (MARIANO e GALVÃO, 2000).

No Brasil, essas organizações populares de base feminina representaram uma das principais faces do movimento de mulheres ao longo das décadas de 70 e 80. Sua importância como forma de organização das mulheres é polêmica na literatura, o que demonstra que esta é

uma realidade multifacetada, a depender das condicionantes de cada experiência. De qualquer forma, a presença do feminismo, com interlocutor dessas organizações de mulheres, tem um peso fundamental para o seu direcionamento político das mesmas quanto à problematização da questão de gênero.

As divergências quanto às experiências dos clubes de mães localizam-se no debate sobre a capacidade dessas organizações, atuando sob influência da Igreja Católica, ainda que progressista, contribuírem para a superação da condição de subordinação da mulher e politização das relações de gênero, ou, ao contrário, contribuírem para sua manutenção. Nas palavras de Elizabeth Jelin (1994, p.137), “essa saída pública a partir da dor privada transforma as mães em mulheres conscientes de suas reivindicações de gênero?, as predis põe a lutar por essas novas reivindicações?”

O grande risco dessas experiências é o reforço das tarefas reprodutivas como obrigações femininas. As tarefas reprodutivas – o cuidado com o outro – são privadas em dois sentidos. Seja no sentido de que são realizadas na esfera doméstica, seja no sentido de que são realizadas por instituições de assistência social privada, por meio das organizações da sociedade civil ou, de modo mais amplo, das organizações do terceiro setor. Nos dois sentidos são as mulheres, majoritariamente, as que executam as tarefas. Esta constatação coloca importantes questões para pensar sobre gênero e políticas públicas.

Portanto, pensar na reprodução social como tema de políticas públicas lança alguns desafios para os movimentos de mulheres e põe em cena inúmeros elementos para a realização de uma investigação sociológica. Um primeiro fator a se considerar diz respeito ao protagonismo pela reivindicação por políticas públicas com perspectiva de gênero. Ao longo da década de 90, como destaca Sonia Alvarez (2000a), houve uma multiplicação dos espaços e lugares de atuação das feministas e de circulação de seus discursos, assim como a absorção dos elementos dos discursos e agendas feministas por parte de outras instituições e organizações da sociedade civil – incluindo-se outras formas de movimentos de mulheres –, da sociedade política, do Estado e das organizações internacionais.

Embora o processo de difusão dos discursos feministas seja notório em muitos contextos, é fato que a reivindicação por políticas públicas com perspectiva de gênero é um tema de preocupação dos grupos feministas e tem menor apelo entre os movimentos populares de mulheres, sobretudo aqueles que ainda atuam sob influência religiosa. Entre estes movimentos a

tendência mais comum é a reivindicação por bens de consumo coletivo, diretamente relacionados à cotidianidade da população em questão, apresentando um caráter mais emergencial e pontual. Sendo assim, a presença do feminismo é um fator fundamental para a implantação de políticas que possam contemplar a agenda de gênero.

Ainda quanto a este fator, é importante notar que o processo de descentralização das políticas públicas joga mais peso na importância dos municípios e nas organizações de base local. Como os grupos feministas geralmente se concentram nos grandes centros urbanos, a tendência é que nas cidades de pequeno e médio porte, como é o caso de Londrina, o protagonismo dos movimentos de mulheres seja exercido pelos movimentos populares de mulheres e organizações de base feminina, tais como as associações de mulheres, herdeiras da tradição dos clubes de mães. Entre essas organizações a tendência é que haja maior influência da religião, com destaque para a Igreja Católica e as Igrejas Evangélicas. Havendo esta influência, o diálogo com o feminismo e a absorção dos elementos dos discursos e das agendas feministas passam a ser mediados também por valores e fundamentos morais religiosos. Em um cenário com esta característica, a adoção da agenda de gênero tende a apresentar significativas traduções, no sentido empregado por Sonia Alvarez (2000b).

Ao tratar da cidadania das mulheres na política de assistência social devemos ter em consideração também a forte influência religiosa, especialmente da Igreja Católica, junto a essa área de atuação, bem como sua presença aguda entre as profissionais do serviço social.

Os encontros e debates promovidos pelos movimentos de mulheres para avaliar os possíveis avanços no campo das políticas públicas, especialmente a partir de Beijing/95, têm sido consensuais quanto à importância da existência de pressões políticas feministas externas aos governos para que estes absorvam as demandas das mulheres e para fazer frente às ações de grupos contrários às concepções feministas. Estes grupos organizam-se dentro e fora do Estado (BLAY, 1999). Em muitas situações esta oposição às concepções feministas é exercida por membros da Igreja Católica, especialmente quando a política ou projeto em questão atinge de alguma forma a instituição “família”, considerada como “núcleo sagrado”;

A própria noção de família é um campo em disputa. Considerando-se que a atual política nacional de assistência social define como diretriz a “matricialidade familiar”, ou centralidade na família, o que significaria colocar o foco da política na família e, tomando-se esta como unidade de referência, identificar o sentido que é atribuído à família é de importância capital para os

questionamentos sobre gênero e políticas públicas, entendendo-se que tal sentido é resultado de disputas políticas e produzem efeitos para a cidadania das mulheres.

CAPÍTULO 2 – CIDADANIA SEXUADA E MEDIADA NA PROTEÇÃO SOCIAL

2.1 O ESTADO TEM GÊNERO

A longa produção dos estudos feministas não deixa pairar dúvidas sobre o fato de que a cidadania foi construída, no Ocidente, de modo sexuado, ao tratar mulheres e homens com base em uma perspectiva biologizante e essencialista que fixa as funções sociais vinculando a forma de pertencimento à sociedade ao sexo do indivíduo.

Tratar da cidadania das mulheres é também tratar de um processo paradoxal que envolve a participação feminina na esfera pública, marcada por inclusões e exclusões que remontam ao século XVIII. A cidadania, ao ser construída com base em diferenciações de classe social e de gênero, representou para as mulheres, ao mesmo tempo, uma oportunidade e um desafio (MACEDO e AMARAL, 2005). O caráter classista, sexista e racista marcam a história da cidadania no Ocidente. Esse caráter paradoxal diz respeito, igualmente, à relação entre mulher e Estado, uma vez que este é a unidade clássica de referência para a cidadania, entendida em termos de conquistas e efetivação de direitos em um território nacional.

A posição tradicional da mulher fez com que, historicamente, sua participação na esfera pública como sujeito político fosse marcada pela luta por sua inclusão. Conforme Anna Rossi-Doria (1995), a própria concepção de esfera pública e de cidadania no Ocidente foi construída com base na exclusão da mulher, o que não representava seu esquecimento, mas seu encerramento nas funções domésticas entendidas como seu dever e destino. Assim, a dicotomia construída entre esfera pública e privada se associava à dicotomia masculino/feminino, representando a exclusão da mulher da esfera pública e sua opressão na esfera privada. É esse jogo de exclusão e inclusão que define o caráter paradoxal do processo para as mulheres.

A luta pela cidadania da mulher implicou, neste aspecto, em ressignificar as noções de democracia e de cidadania. A radicalidade necessária para politizar questões relacionadas à situação das mulheres exigiu também o questionamento das delimitações estabelecidas tradicionalmente entre esfera pública e esfera privada. Segundo Annarita Buttafuoco (1995), mais do que uma redefinição, o que se buscou foi a constituição de uma osmose entre público e privado e, portanto, entre esfera masculina e esfera feminina.

Neste caso, a concepção de que os novos atores sociais se caracterizam por construírem trajetórias do privado para o público adquire maior significado quando referida à participação das mulheres, especialmente das mulheres pobres das periferias urbanas (MACHADO, 1995), pois estas estiveram por mais tempo excluídas do público e oprimidas no privado, acumulando um duplo sistema de exploração, por classe e gênero e, em muitos casos, também por raça/etnia.

No Brasil, a trajetória feminina do privado para o público foi mais bem impulsionada na década de 1970, mais especialmente na segunda metade dessa década, com o surgimento do “novo feminismo”⁵. Juntamente com o novo feminismo brasileiro e com os “novos movimentos sociais”⁶, surgiram também outros tipos de organização das mulheres, como associações de bairros, clubes de mães, departamentos de partidos e coordenações sindicais, nos quais as feministas tiveram influências.

Diante desse contexto, nas últimas três décadas, no Brasil, o contingente feminino da população teve mais visibilidade do que nunca, de forma que,

Parece não ser exagero afirmar que é neste período que o sujeito mulher surge no país. As mulheres começam a falar a partir de sua própria condição de mulher, condição esta que é constituída a partir do reconhecimento da opressão, do reconhecimento da história pessoal e coletiva de interesses e lutas próprias (PINTO, 1994a, p. 195).

A partir de 1975, especialmente, o crescimento dessa visibilidade pôde ser mais bem sentido como reflexo do Ano Internacional da Mulher e da Década da Mulher, instituídos pela ONU – Organização das Nações Unidas–, bem como com o retorno das feministas brasileiras que se exilaram no decorrer da ditadura militar. Nesse período, na esteira do Encontro Internacional realizado no México pela ONU, por ocasião do Dia Internacional da Mulher - 8 de março, muitos encontros e debates foram realizados no Brasil. Em certo sentido, pode-se dizer que a temática mulher, nessa ocasião, gozou de grande visibilidade pública, dando voz a um movimento já existente no país e estimulando a criação de novas organizações. No que tange à vertente

⁵ “Novo feminismo” é uma expressão empregada na literatura sobre o movimento de mulheres para se referir ao período posterior à década de 60, marcado pela maior radicalidade das feministas em lutas contra a opressão feminina. Também é utilizada para o mesmo fim a denominação de “segunda onda” do feminismo. Ver, entre outras: TOSCANO, Moema e GOLDENBERG, Mirian. **A revolução das mulheres: um balanço do feminismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1992.

⁶ Sobre os “novos movimentos sociais” ver: SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo (orgs.). **Uma revolução no cotidiano?** São Paulo: Brasiliense, 1987; e SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

feminista desse movimento, o “Grupo de Brasileiras no Exterior” foi uma de suas mais importantes matrizes (MORAES, 1990).

Embora inspirado no movimento feminista internacional, o novo feminismo no Brasil construiu sua face própria dentro de uma conjuntura histórica específica diante do militarismo e das profundas carências sociais, com destaque para a luta pela anistia. Em face de tal conjuntura, o feminismo no Brasil se forjou, também, nas lutas mais gerais da sociedade. Entre estas estiveram a luta por igualdades sociais e a luta pela anistia e pela democracia. Como destaca Maria Lygia Quartim de Moraes (2003, p. 510), esse movimento construiu sua marca no Brasil ao combinar as “questões específicas” com as questões gerais em pauta na arena pública brasileira. Em face de tal combinação, o movimento das mulheres “foi uma das forças que inovaram o campo das lutas sociais e renovaram as práticas políticas”.

Desse modo, o movimento de mulheres no Brasil cumpriu um importante papel histórico no período de repressão política, possibilitando uma forma de organização “contra o governo”, muitas vezes legitimada pela situação da mulher na sociedade, enquanto mãe e esposa, encontrando assim maior tolerância do regime militar, diferentemente do que ocorria com o movimento de trabalhadore/as. Dessa forma, “as mulheres abriram uma válvula de manifestação pública”, deflagrando movimentos de pressão e crítica, como foram os movimentos pela anistia e contra a carestia, que surgiram como movimentos de mulheres e inspiraram movimentos brasileiros (BLAY, 1983, p. 83). Com isto, as mulheres ocuparam o cenário político e constituíram-se em sujeitos sociais coletivos em luta pelo direito de ter direitos, para empregarmos a expressão de Hannah Arendt (1983).

Essas especificidades brasileiras empurraram o campo de luta feminista para a arena política de forma mais visível do que em países da Europa e nos Estados Unidos (PINTO, 1994a) e também contribuíram para uma articulação mais estreita entre o movimento de mulheres e as lutas contra as várias formas de desigualdades sociais e exclusão política. Essas características marcam mais objetivamente a preocupação do feminismo com certo universalismo no que concerne à igualdade e inclusão das diferenças, sendo este universalismo compreendido com base em outras referências, que incluem as diferenças, portanto fundado no pluralismo. Contudo, a busca por esse universalismo continua como um desafio permanente para o feminismo, considerando-se que precisa ser sempre construído, redefinido e articulado em cada contexto político (MARIANO, 2005).

Falar de movimentos de mulheres, assim como falar de feminismo, implica em conceber a existência de um campo heterogêneo e polifônico. Para Maria Célia Paoli (1995) e Vera Soares (1998), por exemplo, o movimento de mulheres constitui-se em duas principais vertentes: uma representada por grupos feministas e a outra, por grupos de mulheres organizados nas periferias dos centros urbanos e nas comunidades rurais, isto é, os movimentos populares de mulheres. *“Estas vertentes se tocam, se entrelaçam, entram em contradição”*, o que nos permite chamá-las, no conjunto, de movimento de mulheres (SOARES, 1998, p. 39).

No entanto, cada uma dessas vertentes abriga movimentos diferenciados em relação às abordagens teóricas, concepções e projetos políticos, de modo que é também correto afirmarmos o caráter variável do termo feminismo, sendo preferível seu uso no plural – feminismos. Desse modo, o feminismo é, por natureza, um movimento fragmentado (FRANCHETTO, CAVALCANT e HEILBORN, 1981)

Pensar os movimentos de mulheres com amplitude quanto às diversas formas de organização e atuação auxilia pesquisas que pretendam captar a presença das mulheres no cenário político contemporâneo. Desde o surgimento dos novos movimentos sociais, com a possibilidade de atuação da sociedade civil no espaço público, a mulher obteve presença relevante nas associações de moradores, associações de mulheres em bairros, clubes de mães, movimentos de saúde, movimentos por creche, entre outros. Leda Machado (1995), entre outras autoras, destaca que se trata de movimentos organizados nos locais de residência dos/as atores/atrizes sociais e que estão estreitamente ligados ao trabalho doméstico e ao cotidiano das tarefas femininas no bairro, reivindicando melhores condições de vida e bens coletivos que aliviem tais tarefas. Contudo, essa presença feminina raramente recebeu destaque nos estudos sobre movimentos sociais, quando estes eram tratados como categoria unificada. Isto confirma a necessidade do recorte de gênero para a análise e compreensão dos movimentos, de suas motivações e lutas.

Os movimentos sociais, em geral, e os movimentos de mulheres, em particular, têm no Estado um importante interlocutor. Portanto, desvendar esta relação em cada momento histórico é fundamental para a compreensão da cidadania feminina. Ao analisarmos o movimento de mulheres no Brasil desde a década de 1970 até a atualidade, podemos identificar uma trajetória de mudanças na sua relação com o Estado. Essa trajetória vai da negação do Estado, como espaço legítimo de participação, à busca da presença e/ou representação feminina no Estado⁷.

⁷ Ver: BLAY, 1999; PAOLI, 1995 e PINTO, 1994b e 2003.

Durante a década de 70 e início da de 80, os movimentos de mulheres advogavam uma noção de autonomia que representava o estar “de costas” para o Estado. Tal postura se justificava, seja pela importância da negação das formas autoritárias de poder representadas pelo Estado, seja pela necessidade de afirmação de identidade própria do feminismo (MIGUEL, 1988 e PAOLI, 1995).

Na década de 1980, em face do processo de abertura democrática, abria-se a possibilidade de criação de espaços institucionais de atuação e atendimento às mulheres, o que era reflexo da mudança de governo e resultava em maior aceitação das propostas dos movimentos de mulheres. Nessa mesma década criaram-se as delegacias especiais para atendimento à mulher vítima de violência e os conselhos da condição feminina. Na década de 1990 foram criadas as coordenadorias ou assessorias especiais da mulher. Tomados globalmente, estes órgãos representam formas de novas instituições no Estado e expressam o interesse de incluir as mulheres na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas, com vistas à incorporação da questão de gênero.

Este processo produziu mudanças para os dois lados da relação. A burocracia estatal viu-se desafiada com a criação dessas novas instituições. Por outro lado, os movimentos de mulheres penetraram a experiência da institucionalização, amargando as divergências e os dilemas quanto à autonomia e à hierarquia no próprio movimento.

Desse modo, ganha relevo o formato organizacional que os movimentos feministas vêm adquirindo a partir dos anos 90s, com a criação das organizações não-governamentais (ONGs). Os movimentos feministas pós anos 70s têm apresentado várias mudanças ao longo dessas décadas, tanto no sentido ético-cultural, quanto no sentido estrutural-institucional. Parece-nos correto afirmar que cada uma de suas fases representa diferentes modos de relação com o Estado.

Um fenômeno mais recente do formato organizacional vem sendo denominado de “ONGuização” dos movimentos feministas. Dois fatores em especial influenciariam-no. Por um lado o próprio processo de institucionalização estatal da agenda feminista, o que teria gerado a demanda crescente por organizações não-governamentais capazes de oferecer subsídios para a formulação e implantação de políticas públicas. As ONGs, por sua profissionalização e especialização em temas eleitos, teriam maior agilidade e eficiência em responder a essas demandas, se comparadas com os grupos informais ou coletivos feministas (ALVAREZ, 2000a e PINTO, 2003 e 2006).

Por outro lado, e somando-se ao primeiro fator apontado, Maria Aparecida Schumacher e Elisabeth Vargas (1993, p. 362) consideram que o aparecimento e crescimento das ONGs feministas “na América Latina e no mundo todo se dá concomitantemente com o processo de colapso dos sistemas de representação formal e com a constatação da ineficiência do Estado”.

Esta novidade coloca problemas de diferentes ordens para análise: a institucionalização do movimento de mulheres, a representatividade das ONGs, a restrição na participação/ingresso das mulheres nas ONGs, a especialização em temas, a segmentação das lutas e, por fim, a substituição do Estado, esta com grande destaque entre as preocupações dos estudos feministas.

É certo que nem todas as ONGs – entre elas as feministas – atuam na execução de atividades encomendadas pelo Estado e por agências internacionais, ou pelo menos nem sempre as ações das ONGs resultam em redução do papel do Estado. No cenário nacional brasileiro há, por exemplo, ONGs feministas que atuam em assessoria a movimentos de mulheres, em educação popular e nas reivindicações por políticas públicas (PINTO, 2003). Compreender melhor este campo das ONGs feministas exigiria a construção de categorias de análise que possam distinguir as diferentes formas de atuação dessas organizações perante o Estado e à execução de serviços públicos.

Porém, a substituição do Estado pelas ONGs, não apenas as feministas, é um problema que se acentua quando identificamos casos em que os próprios governos buscam estimular o surgimento dessas organizações com as quais pretendem estabelecer “parcerias” para a execução de atividades relacionadas às políticas públicas estatais. Isto ocorre especialmente com as políticas sociais, entre as quais destaca-se a assistência social.

Em relação às novas instituições estatais criadas no período das últimas três décadas, o município de Londrina conta com a existência da Delegacia da Mulher, criada em 1986; da Secretaria Municipal da Mulher, criada em 1993, na época como Coordenadoria Especial da Mulher; e do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, criado em 1998 e implantado em 1999 (MARIANO, 2001). Estes são alguns dos fatores que tornam Londrina um cenário de pesquisa significativo.

A criação dessas instituições no Brasil, assim como a participação das feministas nelas, não é algo que tenha ocorrido sem tensões, conflitos e desconfianças. Além dos riscos que a institucionalização estatal representa para a autonomia dos movimentos de mulheres, há ainda dúvidas quanto à própria eficácia do Estado para implantar políticas de cunho feminista. Este tipo

de crítica, quando de sua origem, não estava diretamente voltado aos governos, mas sim ao Estado em si, em razão de suas características estruturais. Questionamentos desse caráter mobilizam até hoje as avaliações e os estudos sobre a relação dos movimentos de mulheres com o Estado.

Conforme Céli Pinto (1994a, p. 227), as relações dos movimentos de mulheres com o Estado devem manter a existência de uma pressão externa, sob o risco de imobilidade diante das “rígidas regras do campo político institucional”. Com isto, a autora não está negando a importância de representação no interior do Estado, mas alertando para a necessidade do movimento de mulheres se manter ativo enquanto movimento social. Esta necessidade é também destacada por Eva Blay (1999).

Por acreditar na importância do Estado para legitimar demandas políticas e operacionalizar mudanças nas estruturas de poder, mas, igualmente, por reconhecer a existência de clivagens no interior do Estado que põem obstáculos às demandas feministas, essas autoras apontam para a necessidade de existência de um movimento organizado que possa fazer pressão e respaldar suas representações existentes no interior do Estado. Eis aqui o grande desafio para os movimentos de mulheres na atualidade.

No plano teórico, os movimentos feministas, por meio de suas penetrações na academia e de suas críticas às categorias de análise, produziram o conceito de gênero. Uma das questões fundamentais na teorização de gênero encontra-se na compreensão de que, sendo as desigualdades entre mulheres e homens socialmente construídas, estas, por conseguinte, podem ser transformadas. Disto resulta uma dupla aplicação do conceito de gênero, como categoria analítica, cujo sentido é compreender e explicar as formas de subordinação das mulheres e, como categoria política, é servir de instrumento para construir identidades e de arcabouço para propor alternativas de luta a fim de transformar a condição de subordinação, visando à equidade de gênero.

Essa teorização, quando colocada como de mudanças sociais, converge para o debate sobre o Estado, uma vez que suas determinações “alcançam os mais ocultos espaços da vida privada” (SAFFIOTI, 1994, p. 273), como também a vida pública, e podem, por meio de projetos sociais e políticas públicas, produzir, reproduzir ou transformar as relações de gênero (GUZMÁN, 2000).

As políticas públicas, consideradas em sua variedade de políticas de emprego, políticas econômicas e políticas sociais, são um importante instrumento para o objetivo de empoderamento das mulheres, sendo a inclusão de gênero vista ao mesmo tempo como importante indicador de democratização, juntamente com a inclusão de classe social, de raça/etnia e de outras formas de exclusão social (BLAY, 1999).

As demandas de gênero, em sua operacionalização, vão das reivindicações por igualdade entre mulheres e homens, em alguns aspectos, às reivindicações por atendimentos especiais às mulheres, em outras situações, a depender da constituição da desigualdade (SCHUMAHER e VARGAS, 1993 e JELIN, 1994) e do modo como se articulam igualdade e diferença em cada contexto.

Ao tratar a atuação do Estado por esta perspectiva, podemos falar de instituições estatais “generificadas”, no sentido de que estruturam sua organização com base nos padrões das relações sociais entre os gêneros. Desse modo, a forma de uso do fundo público também pode ser analisada do ponto de vista da “generificação” de seus gastos.

Vários serviços que garantem o acesso à cidadania, e até compõem seus princípios, são oferecidos por meio da utilização do fundo público, o qual financia as políticas sociais para atendimento nas áreas de educação, saúde, previdência social, assistência social, habitação, entre outras. E é o Estado quem regula o fundo público. Mesmo em casos de serviços não oferecidos pelo Estado, estes são regulamentados por ele a fim de estabelecer direitos de cidadania.

Em todos os casos de ações públicas, há a possibilidade de existir um viés ou recorte de gênero, seja no sentido de reforçar padrões tradicionais de papéis masculino e feminino, seja no sentido de transformar os mesmos. Tanto o debate sobre gênero, quanto sobre políticas públicas estatais, representam formas de interpelar a democracia e a cidadania, no que diz respeito à distribuição de recursos e de poder, os quais influenciam na capacidade de participação dos membros da sociedade.

Henrietta L. Moore (1996), ao analisar a relação entre mulher e Estado, parte do postulado da importância dessa instituição na regulamentação da vida das mulheres, por influírem as políticas estatais na posição social da mulher, através de práticas econômicas, políticas e jurídicas. Ao reconhecer essa importância, os movimentos de mulheres, nos vários países, centraram suas reivindicações em áreas como, por exemplo, cuidado das crianças, igualdade de

salários para trabalho idêntico, igualdade de oportunidades para o acesso à educação e ao emprego e liberalização da venda de contraceptivos e do aborto.

Em virtude de a estrutura das desigualdades em nossa sociedade ser multidimensional, logo a intervenção estatal atinge diferentemente as mulheres, de acordo com seus posicionamentos sociais por classe, raça/etnia, religião, orientação e faixa etária. Esses fatores modificam as relações entre as mulheres e o Estado e, de acordo com a autora, não são simplesmente “aditivos”, mas resultam em interseções complexas e exclusivas de um período histórico. Por isto devem ser analisadas de um ponto de vista empírico.

Expõe Henrietta L. Moore (1996, p. 156),

Estas políticas no van necesariamente destinadas a oprimir ni a discriminar a la mujer, pero se basan em los principios y en las ideologias vigentes sobre el papel de la mujer, la naturaleza de la familia y las relaciones adecuadas entre hombres y mujeres. El resultado final es, en ocasiones, una palpable contadición entre políticas estatales.

A autora separa as análises feministas sobre o Estado em quatro diferentes campos de preocupação: a) ênfase nos aspectos relativos às ajudas sociais garantidas pelo Estado e no modo como este oculta a mulher e exerce controle sobre ela; b) análise centrada no “aparato ideológico do Estado”, sob influências de Althusser, de como os meios de comunicação, as escolas, os partidos políticos, a Igreja e a família contribuem para consolidar e perpetuar as ideologias dominantes, entre elas as de gênero; c) análise referente à resposta do Estado diante do trabalho organizado das mulheres. Estas análises centram sua atenção nos meios de representação dos interesses da mulher nas burocracias oficiais, tendo como objeto os meios que o Estado utiliza para desorganizar, controlar e institucionalizar as atividades das mulheres, em especial as organizações femininas populares; e d) análise baseada na desigualdade de poder exercido por homens e mulheres para influenciar a agenda pública e as políticas estatais, com seus rebatimentos na desigualdade de acesso aos recursos do Estado (MOORE, 1996, p. 156). A preocupação motivadora da autora encontra-se neste último enfoque dos estudos feministas.

Um ponto de ilustração sobre a relação entre mulheres e Estado, apontado pela autora, é o modo como os grupos de mulheres estão sujeitos a obrigações impostas pelo Estado e que geram efeitos para o tempo e o trabalho femininos. Este fator deve ser levado em consideração quando nos dedicamos a investigar o modo de inclusão das mulheres nas ações estatais, a exemplo dos programas de transferência condicionada de renda no Brasil.

Quando tratamos do tema sobre políticas públicas com perspectiva de gênero, os movimentos feministas, como vertente dos movimentos de mulheres, foram ao longo da década de 1980 e 1990 os principais interlocutores do Estado. É preciso, porém, elucidar o conteúdo presente na designação de “políticas públicas com a perspectiva de gênero”. Conforme Marta Ferreira Santos Farah (2004, p. 47), “política pública pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses”. No que tange à relação das feministas com o Estado, os esforços dessas são no sentido de adotar o conceito de gênero como referência para a análise das políticas públicas. Com isto, “procurou-se chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos, marcados em nossa sociedade por uma forte assimetria” (FARAH, 2004, p. 48).

Desse modo busca-se o reconhecimento de que a população beneficiária de uma política pública não é homogênea, assim como os seus efeitos também não o são, havendo, portanto, a necessidade de uma diferenciação de gênero em suas ações, ou, em outros casos, a eliminação dessas diferenciações quando elas produzem desvantagens. Diferentemente das expectativas iniciais dos movimentos feministas, logo se percebeu que incorporar a dimensão do gênero não significa, necessariamente, que essas políticas estatais estejam orientadas para a redução das desigualdades entre homens e mulheres. Isto é, as diferenças entre os gêneros podem ser, às vezes, apropriadas funcionalmente, de modo que reforça as desigualdades entre mulheres e homens, reproduzindo os padrões tradicionais das relações de gênero. A isto Sonia Alvarez (2000b) chama de “tradução político-cultural da parte do Estado”, Marta Farah (2004) chama de “funcionalização da mulher” e Nancy Fraser (2002) de “reconhecimento equivocado”.

Retomando as reflexões feministas sobre mulher e Estado de Henrietta Moore, o Estado não apenas regula a vida das pessoas, como também define ideologias de gênero e conceitos de “feminilidade” e “masculinidade” e determinam a imagem ideal à qual devem corresponder homens e mulheres (MOORE, 1996). As políticas sociais dirigidas à família, igualmente, incorporam e reforçam padrões de feminilidade e masculinidade, que se expressam, por exemplo, nas formas de inclusão de homens e mulheres e nas atividades desenvolvidas. Assim, é possível observar como esses padrões se manifestam, ou passam por inovações, nas políticas de educação, de saúde, de assistência social, entre outras.

Um estudo orientado por esta preocupação também está se questionando sobre a introdução dos discursos feministas no âmbito do Estado e os possíveis vetores para esta introdução. O desenvolvimento de políticas públicas com a perspectiva de gênero pode assumir diferentes “traduções” e “equivocos”, de acordo com a co-relação de forças entre os diferentes atores/atrizes envolvidos no processo. Isto é, o discurso e as agendas feministas podem adquirir variados formatos em diferentes contextos.

Como já dissemos anteriormente, a história da inclusão das mulheres na esfera pública no Ocidente é também a história de uma cidadania sexuada, que distingue o modo como homens e mulheres foram inseridos nos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, a partir da construção da figura masculina do cidadão. Os marcadores de gênero, a exemplo dos marcadores de classe e raça/etnia estruturam a construção da cidadania e a efetivação de direitos, bem como estruturam a relação de homens e mulheres com o Estado.

Podem-se exemplificar esses diferenciais com base no modo de conceber os direitos e deveres de mulheres e homens. Enquanto os direitos civis, políticos e sociais tradicionalmente contribuíram para reforçar um padrão de subordinação feminina, os deveres também eram concebidos de modo sexuada. “O dever das mulheres em relação ao Estado tem sido visto em termos de maternidade, e freqüentes vezes foi considerado equivalente ao trabalho masculino de soldados e trabalhadores” (MACEDO e AMARAL, 2005, p, 19).

Assim, podemos afirmar que a relação das mulheres com a cidadania e com o Estado passa pela associação das mulheres à maternidade. Enquanto os homens adentram o espaço público com o *status* de indivíduo, cidadão e trabalhador (todas qualidades da esfera pública), as mulheres freqüentemente se incluem a partir de questões do mundo doméstico, questões essas associadas às tarefas de reprodução, o que afirma seu estatuto político em razão das funções maternas e de cuidado. É a mulher, mãe e cuidadora a figura feminina mais recorrente no espaço público, com destaque para o debate sobre a “questão social”.

O direito social, expresso nos sistemas de proteção social, também caracteriza o modo ambíguo de conceber a cidadania das mulheres. As misturas entre público e privado, entre direito e favor, entre direito e obrigação e a fixação da mulher à maternidade definem os contornos desta cidadania fragilizada e sexuada.

Para analisarmos a inclusão das mulheres nos direitos sociais, a partir das práticas da política de assistência social, é importante que tenhamos em consideração o peso da história, a

tradição brasileira de elevada fragilidade da proteção social, sempre muito mais privada do que pública. Privado aqui ganha o sentido de ausência de responsabilidades do poder público, o que implica na inexistência de reconhecimento da dimensão social da pobreza e da dependência. Na ausência de responsabilidade coletiva a proteção social é assumida especialmente pelas famílias e organizações da sociedade civil, com destaque para as entidades religiosas, especialmente de orientação católica. Posteriormente entram em ação as sociedades de ajuda mútua, organizadas por setores mais bem posicionados do operariado. De certo modo, a sociedade é a provedora – incluindo-se as famílias – e não o Estado (MESTRINER, 2001).

Por sua origem, o sistema de proteção social brasileiro carrega consigo um histórico pautado pela tradição e pelo conservadorismo. Esta é a herança de um padrão de seguro social “privatizado”. Desse modo, sua origem esteve centrada na filantropia e na benemerência promovidas por organizações da sociedade civil, notadamente as de vínculo religioso. De acordo com Maria Luiza Mestriner, ao analisar *O Estado entre a filantropia e a assistência social*, a filantropia vincula-se ao sentimento de solidariedade e tem um sentido laico, enquanto a benemerência orienta-se pelo sentimento de caridade e tem um sentido religioso. Esse padrão de ação – filantropia e benemerência – não forma base para o direito e a cidadania, antes representa obstáculos.

A assistência social caracterizou-se ao longo de muitas décadas como residual, pontual e fragmentada. Faz parte de seu histórico, ainda, a existência da mediação entre a população beneficiária e o Estado por meio das organizações da sociedade civil. Desse modo, pode-se afirmar que é privada a origem da proteção social, com destaque para a assistência social, e sua introdução na arena pública constitui um processo de lutas e resistências.

A atenção aos pobres e os serviços de saúde, organizados por grupos religiosos, estão entre as principais atividades do início da assistência social no Brasil, o que remonta ao período da colonização. Essas instituições se ocupavam do atendimento às parcelas da população portadoras de estigmas sociais por suas condições econômicas, sociais, familiares e de saúde. Ao longo do tempo, as instituições católicas foram também se dedicando aos serviços de educação e na área da saúde foram imprimindo um caráter higienista. As várias instituições que se formaram pelo Brasil, e que sobrevivem até os dias atuais, normalmente usavam a designação de “beneficentes”, o que explicita seu conteúdo relacionado à caridade e à religiosidade e as liga mais à benemerência do que à filantropia, de acordo com as distinções de Maria Luiza Mestriner.

O período da Primeira República, de 1889 a 1930, assiste à entrada do Estado no âmbito da assistência, porém com responsabilidades pontuais, via regulamentação jurídica. O Estado cria alguns regulamentos, como, por exemplo, o Código de Menores. Nos termos da autora, essa fase configura a chamada “filantropia higiênica”, que combina assistência, prevenção e segregação, e continua sob responsabilidade das instituições beneficentes. Os asilos, orfanatos, hospícios e instituições de ajuda mútua estão entre as consideradas “obras sociais”. Seu público segue composto por órfãos, pessoas idosas e inválidas, mendigos, doentes e imigrantes. A assistência como esmola é sua principal imagem (MESTRINER, 2001).

Ao resistir por reconhecer a assistência social como direito a ser garantido pelo Estado, o poder público construiu uma tradição de relação com as organizações da sociedade civil em que se colocavam em foco as iniciativas dessas organizações e não as necessidades da população a quem elas se dirigiam. Esse padrão de mediação reforçava a subalternidade da população usuária e confundia as esferas pública e privada, num jogo que obscurecia suas delimitações e suas relações, constituindo mais uma das facetas dos obstáculos para a efetivação da cidadania, nesses segmentos (MESTRINER, 2001).

Com algumas mudanças de modelo, mas sem rupturas, a relação entre Estado e organizações da sociedade civil, no que diz respeito ao financiamento das iniciativas de assistência social, atravessa as longas décadas e chega aos nossos dias atuais. Nos termos formulados pela autora, o princípio que prevalece é o de subsidiariedade.

A fim de distinguir os diferentes períodos históricos, a autora divide-os em cinco formas de filantropia, as quais expressam também a instabilidade política no cenário brasileiro: a) filantropia disciplinadora (1930-45); b) filantropia partilhada (1946-64); c) filantropia de clientela e apadrinhamento (1964-85); d) filantropia vigiada (1985-93); e, e) filantropia democratizada (1994-2000).

De 1930 a 1945, no período de Getúlio Vargas, incluso o Estado Novo, o poder público assume de fato o papel de regulamentação estatal da assistência social e cria o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 01/07/1938, que vai substituir, parcialmente, a benemerência pela filantropia. A esse período que corresponde à formação das instituições assistenciais, a autora denomina “filantropia disciplinadora” baseada no “enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos” (MESTRINER, 2001, p. 45). Nessa fase, o Estado não apenas

regulamenta, mas também organiza, coordena e faz a intermediação dos serviços de assistência. A gestão ocorre juntamente com a educação e saúde, em um mesmo ministério.

A questão social, “como um problema concreto que se forma a partir do processo de industrialização e do surgimento do operariado e suas reivindicações” (MESTRINER, 2001, p. 69), configura-se a partir deste momento. No bojo das mudanças econômicas, sociais e políticas do período, a educação é a primeira área a ser assumida pelo Estado como de responsabilidade pública.

Com a criação do CNSS, são instituídos os auxílios financeiros concedidos pelo Estado às instituições assistenciais. De acordo com a autora, esse é o momento em que as relações entre Estado e segmentos da elite são seladas. “Homens [e senhoras] bons, como no hábito colonial e do império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil” (MESTRINER, 2001, p. 58).

Podemos acrescentar que só muito recentemente, com as demandas por democratização dos espaços de decisão, é que têm ocorrido mudanças neste modelo de conselho formado por “notáveis”. A subvenção social, uma forma de financiamento público das instituições assistenciais de difícil controle social, vem sendo substituída por outras modalidades de financiamento nos últimos anos, a exemplo dos convênios. Em Londrina, por exemplo, os convênios de cooperação entre Município e instituição assistencial assemelham-se a contratos de prestação de serviços. Com isso, ocorre um aumento do rigor no acompanhamento das instituições financiadas com recursos públicos.

A criação do CNSS apenas esboçou a tentativa de tratar a assistência social como área de inclusão. No desenrolar do processo, ela se tornou “determinada pelo caráter seletivo do pensamento liberal, que considera a proteção social do âmbito privado e não público”. Por fim, o que se criou foi tão somente “uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio do mecanismo da subvenção social” (MESTRINER, 2001, p. 71). A figura da primeira-dama como modelo de gestão da assistência social também é inaugurada no período getulista, em conformidade com a autora.

A “questão social”, apontada como novidade no discurso getulista, é usada como estratégia de esvaziamento da questão política, encobrindo o autoritarismo presente no Estado Novo. Isso ilustra como o “social” pode, por vezes, suplantar o “político”. A definição do período como “filantropia disciplinadora” deve-se ao seu caráter associado ao controle e à vinculação da

proteção social ao trabalho, diante do surgimento e crescimento de novos setores juntamente com o processo de industrialização brasileira. O modelo corporativista de Getúlio Vargas, ao vincular a proteção social ao trabalho, contribui para a estigmatização daquelas parcelas da população desprovidas do acesso ao trabalho.

Essa política inaugura a fase em que a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) simbolizava a cidadania, inclusive no plano legal. Os direitos sociais, ainda que precários, eram reservados aos trabalhadores e trabalhadoras do mercado formal. Ao “exército de reserva” destinam-se a benemerência e a filantropia das organizações da sociedade civil. Até mesmo o acesso aos serviços de saúde era restrito ao porte da CTPS com contrato de trabalho, pois isso comprovava a existência de contribuição para o sistema. Somente com a implantação do SUS (Sistema Único de Saúde), a partir da Constituição Federal de 1988, é que a saúde tornou-se um direito universal e desligou-se de uma base contributiva, desligando-se, conseqüentemente, também da Previdência Social.

Ao inaugurar a preocupação com a “questão social”, o problema da pobreza também passa a ser considerado como uma preocupação do Estado, pois esse já se mostra um problema derivado das relações de trabalho. Por isso as estratégias de combate à pobreza no governo de Getúlio Vargas envolvem a regulamentação das relações de trabalho, como, por exemplo, a definição de um salário mínimo em 1940 e a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943. Dentre os objetivos de disciplina e controle dos trabalhadores e trabalhadoras na política de assistência getulista havia a preocupação com a formação de revoltas operárias e com as possíveis adesões aos ideais comunistas.

O modelo de “filantropia partilhada”, que vigora no período democrático-populista, de 1946 a 1964, caracteriza-se pela ampliação de financiamentos públicos, na forma de subvenção, às instituições sociais e criação e ampliação de isenções fiscais a essas mesmas instituições, tais como imposto de renda e contribuição da cota patronal à previdência social, entre outras. Trata-se do recrudescimento do princípio de subsidiariedade, isto é, concessão de subsídios financeiros e fiscais, como forma de participação do Estado na assistência social. Apesar do modelo partilhado, esse período reforça a transferência da responsabilidade do Estado em relação à questão social e ao problema da pobreza para a sociedade civil (MESTRINER, 2001).

Essa estratégia se vinculava - com destaque para o período de Juscelino Kubitschek - à crença depositada no crescimento econômico, como se esse gerasse, de modo automático, o

desenvolvimento humano e a redução da pobreza. O aumento da concentração de renda nos períodos de mais elevado crescimento econômico comprova o quanto essa tese era, e ainda o é, equivocada, embora sobreviva até os dias atuais em alguns setores.

Outra característica do período foi a atenção às atividades de combate ao analfabetismo e qualificação da força de trabalho como forma de dar respostas às exigências do capitalismo em sua fase desenvolvimentista. Para tanto, o Estado também fez uso do modelo partilhado, desta vez com o empresariado, por meio de grandes instituições como Sesi (Serviço Social da Indústria) e Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial). Com o viés ideológico do desenvolvimentismo, “a educação será priorizada como base da política social” (MESTRINER, 2001, p. 140).

Vale destacar que esse período populista não apresenta homogeneidade no trato com a “questão social”. Conforme observa Maria Luiza Mestriner, nos períodos dos governos de Eurico Gaspar Dutra (1946 a 1951) e de Getúlio Vargas (1951 a agosto de 1954), a questão social obteve maior relevância. Nos governos de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) e Jânio Quadros (de março a agosto de 1961), a questão social foi capturada pelo desenvolvimentismo. Já o populismo do período de João Goulart (1961-1964) teria demonstrado tentativa de um conteúdo emancipacionista (MESTRINER, 2001).

É com João Goulart que a educação ganha, mais claramente, prioridade no campo das políticas sociais, com destaque para a educação popular. Contudo, isso não altera significativamente o acesso às escolas públicas. Na área da assistência social não ocorrem mudanças no modelo de filantropia partilhada. Mantém-se o padrão do período de 1930 a 1945 em que os trabalhadores e trabalhadoras desempregados e aqueles inseridos no mercado informal de trabalho, ou seja, aqueles que estão excluídos do sistema corporativista da previdência social, formam o “objeto” das iniciativas das organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, porém, desta vez, com subsídios financeiros e fiscais do Estado (MESTRINER, 2001).

Interessante é observar a situação brasileira na conjuntura daquele período:

Enquanto os países capitalistas desenvolvidos constroem o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), no modelo keynesiano de economia de mercado, combinando crescimento econômico e pleno emprego, com políticas sociais que potencializam a produção e o consumo, aqui se forja gradativamente um Estado meritocrático, com a adoção de uma política seletiva e focalista, voltada às categorias com mais poder de reivindicação. Aqui, os serviços sociais são estendidos a alguns trabalhadores, privilegiando certas categorias, não se dirigindo a todos e nem a todas as necessidades (MESTRINER, 2001, p. 142-3).

Por isso, falar de Estado de Bem-Estar Social no Brasil é incorrer em imprecisão conceitual. Essa expressão designa uma experiência localizada histórica e espacialmente que se distingue muito claramente da proteção social existente no Brasil. Aqui podemos falar de proteção social e até de política social, com todas as características de insegurança, descontinuidade e fragmentação, mas é um exagero falarmos de Estado de Bem-Estar Social.

Para Ana Luiza D'Avila Viana e Eduardo Levcovitz (2005, p. 17 e 19), “a proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência”. Já a política social, “consiste em uma atribuição, definida politicamente, de direitos e deveres legais dos cidadãos”.

A política social, neste sentido, é mais ampla que seguridade social. Enquanto esta inclui a saúde, a previdência social e a assistência social, aquela soma, ainda, os serviços de educação, além de outros de menor impacto nos gastos sociais estatais.

A filantropia da clientela e apadrinhamento, correspondente ao período ente 1964 a 1985, de acordo com as tipologias de Maria Luiza Mestriner (2001, p. 155; p. 159), associa a assistência social à repressão em uma fase da política brasileira de profunda restrição das liberdades individuais, perante a ditadura militar, ironicamente denominada, pelos golpistas, como “revolução de 64”. No plano econômico e social, o período da ditadura militar foi marcado pela redução da renda do trabalho, e, conseqüentemente, pelo crescimento das desigualdades sociais e pelo agravamento da “questão social”. Diante deste cenário, “as ações assistenciais serão mais uma vez utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores”. Ao combinarem a assistência à repressão, as políticas sociais afastam-se relativamente de seu caráter filantrópico e “assumem o caráter de acumulação”.

Esse caráter de acumulação representa, no sentido dado por Francisco de Oliveira (1988), a atuação do Estado no financiamento da reprodução da força de trabalho, por meio da atribuição de um salário indireto que tem como função a redução dos salários diretos, pagos pelo empregador. O salário indireto são os serviços públicos de reprodução social e constituem os gastos sociais do Estado. Assim, há uma socialização dos custos da reprodução do capital, por meio do financiamento público. O fundo público tornou-se pressuposto da acumulação do capital por duas vias, pelo financiamento da reprodução da força de trabalho e pelo financiamento da reprodução do capital, por exemplo, por meio de subsídios financeiros, isenções fiscais e

investimento em pesquisas científicas e tecnológicas. Na avaliação do autor, este fenômeno, inclusive o gasto social, tornou-se indispensável para a acumulação capitalista.

Ao assumir esse caráter de acumulação, o período ditatorial introduziu algumas mudanças nas políticas sociais. Na saúde e na previdência houve ampliação dos serviços e das coberturas. Também na educação amplia-se, quantitativamente, o acesso. A assistência social, contudo, “assume cada vez mais o caráter tradicional” (MESTRINER, 2001, p. 163). Houve ampliação de serviços e programas, porém com maior seletividade do público usuário, com pulverização das ações e segmentação do usuário, por faixas etárias (crianças, adolescentes e idosos), necessidades e problemas (doenças, deficiências, dependências e substâncias, entre outros).

A filantropia da clientela e do apadrinhamento diz respeito, sobretudo, à criação de ampliação de pesados aparatos estatais, racionalizados, burocratizados e centralizados. A figura do usuário e da usuária assume objetivamente o *status* de cliente, objeto de intervenção de técnicos. O racionalismo técnico oculta “a situação de opressão e exploração social em vigor” e a prática do serviço social relaciona-se à “reprodução ideológica dos interesses do capital” (MESTRINER, 2001, p. 163 e 164). Estes são os traços gerais de um Estado assistencial, pela sua fragilidade no enfrentamento da pobreza, pelo baixo investimento de recursos orçamentários e, enfim, pela banalização da pobreza. Esse padrão consolida-se, no período, como forma de compensação pelo agravamento da questão social, isto é, redução da renda do trabalho e crescimento da pobreza.

Embora social amplie seu campo de ação, com uma pluralidade de serviços, programas e projetos, muitas vezes como retaguarda da saúde, a assistência não obtém efetividade diante do crescimento e recrudescimento das desigualdades. “Como retaguarda de outras áreas desenvolve pretensiosas propostas de formação e colocação de mão-de-obra, implantação de creches, melhoria de habitação, alfabetização de adultos e outros” (MESTRINER, 2001, p. 165). As pretensões em relação à formação e colocação de mão-de-obra persistem ainda nos dias atuais, em que pese a existência de um Ministério do Trabalho e Emprego. As demais obrigações foram remanejadas para outras áreas da política social, como educação e habitação.

No Brasil do período de 1985 a 1993, vigora a filantropia vigiada entre a benemerência e a assistência social, momento que marca o retorno à democracia e ao Estado de direito. Esse período é também marcado pela importante conquista da Constituição cidadã, em 1988. Conforme Maria Luiza Mestriner (2001, p. 182), é um período “contraditório, de conquistas e

frustrações”. Conquistas, por vermos assegurado na carta constitucional um conjunto de direitos, inclusive o direito dos cidadãos e cidadãs à proteção social, e frustração, por não vermos a efetivação de tais direitos.

O sistema de proteção social brasileiro inclui, desde a Constituição Federal de 1988, as garantias de direito à saúde, previdência e assistência social. Esse é um marco para os direitos sociais no Brasil, pois amplia o sistema de proteção social e institui princípios de universalização. No entanto, a sustentabilidade de um sistema de proteção social universalista exigiria a integração entre as políticas públicas sociais e as políticas de emprego. Isso seguramente não ocorre no Brasil, como já apontou Ana Maria Goldani (2005). Desse modo, a aplicação dos preceitos constitucionais de direitos sociais é algo ainda em disputa no Brasil.

A partir deste marco constitucional, a saúde e a previdência social conquistaram maior relevância e se firmaram enquanto política pública, o que implica em responsabilidade e compromisso públicos, bem como na existência de orçamento próprio. No tocante à assistência social, que ainda depende das “sobras” orçamentárias, o processo segue ritmo diferente. A previdência social e a saúde avançaram com mais velocidade na concretização das conquistas constitucionais, ainda que não plenamente.

A principal diferença entre essas 3 áreas diz respeito às normas de financiamento, com regras obrigatórias para a saúde e a previdência social, assim como para a educação, se alargarmos a comparação com outras políticas sociais, e sem determinação de regras para a assistência social. Também é fundamental para explicar essas diferenças de ritmo a ausência, compreensível, das usuárias e dos usuários nas reivindicações pela garantia dos direitos assistenciais. Os sujeitos deste processo têm sido as universidades e as organizações profissionais de assistentes sociais.

Tal como fora construído, o sistema de proteção social brasileiro concilia direitos de base contributiva e não-contributiva, como, por exemplo, no caso da previdência que teve sua concessão ampliada na Constituição de 1988 com a implantação da aposentadoria para trabalhadores e trabalhadoras rurais sem contribuição. Considerando que o trabalho informal pode representar até metade, ou mais, da população brasileira economicamente ativa, existe um quadro de limitações das coberturas da previdência social contributiva. Por outro lado, o direito à saúde, com a implantação do SUS, também após a Constituição de 1988, institui-se como direito universal e gratuito. Já a assistência social, como sistema de proteção gratuito e focalizado para

atendimento às pessoas pobres sem capacidade contributiva, é a parte mais frágil do tripé desse sistema. A política nacional de assistência social, por ser seletiva e exigir o cumprimento de condicionalidades, não participa de um arranjo de direito universal.

Com os avanços e recuos desse período de 1985 a 1993, a filantropia fica em um pêndulo entre a benemerência, entendida como caridade, e a assistência social, entendida como direito. Por um lado, há a afirmação da noção de direito, com a constituição e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, ainda dentro do período. Por outro lado, assiste-se a um desmantelamento das instituições governamentais na área da assistência, atingidas por escândalos de corrupção, nepotismo e clientelismo, e por reduções orçamentárias significativas. Os princípios de democratização, participação e descentralização são inseridos no arcabouço legal da assistência social, porém seu arranjo institucional não reflete tais princípios. Há uma contradição entre as aspirações da população e dos novos movimentos sociais e o imobilismo do Estado brasileiro, afundado em crises fiscais, financeiras e políticas. Segundo Maria Luiza Mestriner, essa é a convivência entre o velho e o novo, característica de uma fase de transição.

A ingerência caracteriza a filantropia vigiada, quando as entidades sociais ficam reféns de esquemas clientelistas de acesso às subvenções sociais. Os deputados federais tornam-se os principais operadores dessas redes de clientelismo e corrupção, com a devida cobertura do então Ministério da Ação Social. Mesmo com o fim mais recente das subvenções sociais, os resquícios dessas práticas são mantidos por deputados e deputadas, graças a emendas parlamentares que destinam recursos do orçamento público federal para organizações da sociedade civil.

Ao entrar no período de 1994 a 2000, a autora o denomina como filantropia democratizada. Essa democratização ocorre por implantação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela LOAS, em substituição ao CNSS, composto por indicação do presidente da república e envolvido em denúncias de corrupção e clientelismo. Seguindo um padrão comum aos conselhos da década de 1990, o CNAS é paritário, composto por igual número de representantes governamentais e representantes da sociedade civil, sendo estes eleitos em conferências.

Esse período apresenta também um forte crescimento do voluntariado e uma variação entre as entidades assistenciais, não mais exclusivamente religiosas. Conquanto o Estado amplie sua área de abrangência na tentativa de configurar uma política pública de assistência social, a

filantropia persiste em seu arranjo, bem como o princípio de subsidiariedade e a dualidade (MESTRINER, 2001). A dualidade na gestão da assistência social refere-se, na verdade, a um problema específico: a relação entre público e privado materializada pela relação entre Estado e organizações da sociedade civil.

Estendendo o período de análise da autora, que se referia até o ano de 2000, temos a “novidade” da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004, resultado do processo dos últimos anos. Dos problemas apontados por Maria Luiza Mestriner, cremos que o SUAS esteja gestando a superação da gestão da primeira-dama, com normas de gestão e execução pautadas pela profissionalização dos serviços. No demais, os outros problemas ficam intocados. O princípio de subsidiariedade não é eliminado, mas passa a coexistir com ações diretas do poder público, especialmente com os programas de transferência condicionada de renda.

A novidade, o avanço, no modelo da assistência social brasileira, a partir do final da década de 1990, é a prioridade dada aos programas de transferência de renda. Este é o resultado de um processo de reorganização institucional das políticas sociais que causou impacto direto na assistência social, especialmente após a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. Também representa a incorporação das influências de um debate internacional sobre programas de transferência de renda, bem como das orientações de agências internacionais de cooperação para o combate à pobreza.

Tendo como base o marco legal da Constituição e da LOAS, a assistência social brasileira passou a construir sua base discursiva ancorada na noção de direito social, o que é acompanhado pelo esforço governamental, nos últimos anos, de ampliação do atendimento nas três dimensões da seguridade social: previdência, saúde e assistência. Ilustra esse processo o aumento das despesas de seguridade social, composta pelos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, em termos percentuais em relação ao PIB, se comparado o período de 1995 a 2005. Nesse período, as despesas de seguridade social cresceram de 9,3% para 12,7% do PIB, se bem que a arrecadação do governo federal tenha crescimento mais representativo que esses percentuais (IPEA, 2007). Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a carga tributária brasileira em relação ao PIB cresceu de 16,79% para 22,83% no mesmo período de 1995 a 2005 (DUARTE e SIMÕES, 2006).

Ao tratar do gasto federal com a seguridade social é necessário, no entanto, que se observe sua distribuição interna. Neste caso, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) brasileiro responde por 7,14% do PIB e este é um benefício que, não obstante seja de importância altamente significativa para a redução e/ou prevenção da pobreza, não apresenta boa focalização entre as pessoas mais pobres (IPEA, 2007), e isso se deve aos problemas do sistema contributivo de acordo com as regras vigentes. Segundo pesquisa do Banco Mundial, 55% dos benefícios transferidos pela previdência brasileira vão para os 20% mais ricos da população (GOIS, 2006).

Do volume de recursos orçamentários destinados às despesas com seguridade social em 2005, 86,7% não eram suscetíveis de cortes orçamentários por se tratar de direitos sociais, tais como aposentadorias, pensões, benefícios e demais coberturas, todos pagos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). O Benefício de Prestação Continuada (BPC) representava, no orçamento de 2005, o equivalente a 0,47% do PIB brasileiro – inclui-se entre os gastos não suscetíveis de cortes orçamentários – e a Assistência Social representava 0,09% (IPEA, 2007). O Programa Bolsa Família disputa essa fatia menor dos recursos e ainda é suscetível de bloqueios nas liberações de recursos orçamentários.

Lê-se em documento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2004, p. 26):

Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

Há, no entanto, tensão e ambigüidade entre essa afirmação de princípio e os principais programas desenvolvidos pela assistência social no que diz respeito à “garantia de cidadania” e à “universalização da cobertura”. Partindo da prioridade dada à transferência de renda na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) destacam-se o BPC e o Programa Bolsa Família (PBF). O primeiro, pelo volume de recursos envolvidos e pela base legal sólida que lhe atribui a condição de direito social. O segundo, pelo grande número de famílias atendidas, ainda que com valores muito menores de transferência de renda e um elevado grau de insegurança quanto à sua permanência.

O BPC, foi criado pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentado pela LOAS, em 1993, tendo o início de sua implantação em 1995. Esse é um benefício de

transferência direta de renda, destinado a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência severa, sem critério de idade. É também um benefício focalizado porque elege pessoas nessas condições, desde que vivendo em famílias com renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo, o correspondente atualmente a R\$ 95,00 (noventa e cinco reais), desde 1º de abril de 2007. O BPC transfere mensalmente o valor equivalente a um salário mínimo nacional. Dada a sua base legal, este benefício configura-se como um direito social, ainda que seletivo por critério de renda, e, conforme já citado, os recursos destinados a ele não podem sofrer cortes orçamentários. Neste sentido, é um direito social garantido, uma vez comprovado o critério de renda familiar.

O PBF foi implantado pelo Governo Federal em outubro de 2003, a partir da reorganização institucional de outros programas menores de transferência direta de renda, entre os quais o Programa Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. É um programa de redistribuição de renda focalizado. Faz parte do Fome Zero, um tipo de programa “guarda-chuva” do governo federal que abriga programas menores, mas, em razão dos percalços enfrentados pelo Fome Zero, o governo tem dado mais visibilidade ao Bolsa Família. Os critérios de inclusão no programa são baseados na renda e este é considerado atualmente o principal programa de transferência condicionada de renda em vigor no Brasil.

O PBF destina-se a famílias pobres e extremamente pobres com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 60,00 (sessenta reais) e R\$ 120,00 (cento e vinte reais). No primeiro caso a família recebe um valor básico de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) mais um valor variável de R\$ 18,00 (dezoito reais) para cada criança ou adolescente de até 15 anos, limitando-se seu número a 3 crianças ou adolescentes. As famílias com renda familiar *per capita* mensal acima de R\$ 60,00 (sessenta reais) e inferior a R\$ 120,00 (cento e vinte reais) recebem apenas o valor variável, com o mesmo limite de até 3 crianças ou adolescentes. O valor máximo repassado é de R\$ 112,00 (cento e doze reais) e o mínimo é de R\$ 18,00 (dezoito reais). O Programa transfere em média R\$ 74,00 (setenta e quatro reais) por família beneficiada⁸. Segundo o Banco Mundial “noventa e quatro por cento dos recursos [do PBF] chegam aos quarenta por cento mais pobres da população” (BANCO MUNDIAL, 22/08/2007), o que revela excelente eficiência na focalização.

⁸ Valores corrigidos no mês de agosto de 2007. MDS. Beneficiários Recebem Bolsa Família com Reajuste. 20/08/2007c. Disponível: <http://www.mds.gov.br/noticias/beneficiarios-recebem-bolsa-familia-com-reajuste/?searchterm=reajuste%20do%20Bolsa%20Família>. Acessado em 01/09/2007.

Segundo dados do MDS, desde o ano de 2006 são atendidos aproximadamente 11,1 milhões de famílias pelo PBF, o que corresponde a aproximadamente 46 milhões de pessoas. Das famílias beneficiadas em março de 2007, em todo o Brasil, 92,1% tinham mulheres como responsáveis legais pelo benefício. Isto corresponde a uma orientação explícita do MDS (2007a, p. 59), conforme se constata no seguinte trecho de seu documento:

Seguindo as evidências levantadas em experiências de implementação de políticas sociais no Brasil e no exterior, que indicam que as mulheres são mais seletivas no gasto e privilegiam as demandas de toda a família, o MDS recomenda que a mulher seja cadastrada como responsável legal pela família.

O PBF exige das famílias beneficiadas o cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação e saúde⁹. Algumas análises, incluída a do próprio MDS, vêm nas condicionalidades a possibilidade de melhoria do acesso das famílias pobres e extremamente pobres aos serviços de saúde e educação (COHN, 2005). Mesmo com essa contribuição significativa, consideramos a existência de condicionalidades como uma vulnerabilidade do direito social, com rebatimentos importantes para a situação das mulheres, pelo fato do cumprimento das suas exigências recair sobre as tarefas femininas.

Algumas pesquisas de institutos nacionais, a exemplo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2006), têm revelado a queda da desigualdade no Brasil no período de 2001 a 2004, medida pelo coeficiente de Gini que foi reduzido de 0,593 para 0,569. Atribui-se ao PBF parte das razões que possibilitaram tal redução, ainda que em grau menor do que a contribuição do aumento do salário mínimo. Segundo o IPEA, os dados disponíveis indicam que parte substancial da queda na desigualdade ocorrida no triênio mencionado (cerca de 35% da queda) deve-se a uma expressiva melhoria no sistema de proteção social do país. Um grande número de famílias pobres passou a ser beneficiado por transferências governamentais. Melhorias na distribuição dos rendimentos do trabalho também foram importantes (IPEA, 2006, p. 2-3).

Em meio à visibilidade conquistada pelo PBF, algumas estatísticas econômicas foram divulgadas, as quais tratam de seu efeito positivo para a economia familiar e até para a economia local, especialmente nas pequenas cidades. Estudos acadêmicos também têm sido produzidos a respeito desses mesmos resultados do Programa. Há, portanto, um intenso debate sobre as políticas públicas quanto à sua capacidade de enfrentamento ou redução da pobreza e de

⁹ A prática adotada em Londrina, local da pesquisa de campo, inclui no rol de condicionalidades também a participação de “representantes” da família em reuniões mensais de apoio socioeducativo.

atendimento às famílias e sobre o papel desempenhado pelo Estado. Porém, pouco se debatem os impactos destas questões para a cidadania das mulheres e seus efeitos para as relações de gênero, especialmente quando se trata das avaliações dos próprios órgãos executores. Este silêncio pode ser percebido também no âmbito das políticas de assistência social, em geral, e do Programa Bolsa Família, em particular.

Exemplo dessa cegueira dos programas assistenciais para com a cidadania das mulheres pobres é o modo como concebem a inclusão da família em suas ações. A família tem sido uma categoria bastante presente nos estudos sobre a assistência social, mas, ela é, no geral, tratada de forma abstrata, ignorando-se que o gênero estrutura as relações familiares. Por isso, parte dos estudos feministas, em vários países, tem-se dedicado a tecer críticas aos sistemas de proteção social, interpelando-os sobre seus efeitos para a cidadania das mulheres e da população pobre e extremamente pobre, para a redução das desigualdades em termos gerais, incluindo as desigualdades raciais e a democratização da sociedade. Diante do fato de que a pobreza, no Brasil, apresenta concentração de populações negra e feminina, esses programas convivem com a articulação entre classe social, raça e gênero. Isso não implica dizer que as ações governamentais levem em consideração esse tripé das desigualdades sociais.

Em 28 de maio de 2006, o jornal Folha de S. Paulo noticiou o início de uma pesquisa do Fundo das Nações Unidas para a População que tem como foco a mulher. A hipótese da pesquisa é que o Programa Bolsa Família (PBF) poderia estar produzindo mudanças na vida das mulheres e fortalecendo sua autonomia econômica (GOIS, 2006).

Alimentamos sérias dúvidas em torno desta hipótese que se funda no fato de que os “benefícios são repassados preferencialmente às mães”. Esta suposição de fato é encontrada com relativa frequência entre gestoras e gestores dos programas e por vezes também em pesquisas que buscam avaliar seus impactos. Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni (2004) fazem um levantamento que aponta a predominância dessas avaliações otimistas a respeito dos programas de transferência de renda no Brasil quanto aos seus impactos junto às mulheres.

Diferentemente, propomos pensar de modo diverso a idéia de “melhoria das condições de vida das mulheres”, pautando-nos pela problematização dos papéis sociais tradicionalmente atribuídos a mulheres e homens e revisando a importância dada ao repasse preferencial às mães. Nessa tarefa, vale destacar dois pontos de partida. Estamos de acordo com Chantal Mouffe

(2003) quando ela afirma que nem todas as diferenças devem ser celebradas, pois algumas delas podem reforçar sistemas de subordinação, o que, conseqüentemente, desfavorece as mulheres e devem ser questionadas por uma política democrática radical. Ao adotar esta perspectiva, a maternidade pode, em algumas circunstâncias, representar mecanismo de perpetuação da condição da mulher ligada às tarefas de reprodução, reforçando assim suas responsabilidades maternas e familiares. Este risco não exclui a possibilidade de que, em outras circunstâncias, a maternidade possa ser utilizada de modo estratégico pelas mulheres em defesa de seus interesses. No entanto, quando falamos de “estratégia” estamos invocando elementos políticos que orientem de caso pensado a ação. Este não é o caso das mulheres atendidas pelo Programa Bolsa Família.

Quanto ao segundo ponto, queremos fazer coro com Elizabeth Jelin (2004) quando afirma que sua análise não parte de uma posição neutra, mas sim de uma posição de defesa da democracia e da igualdade, o que implica, mais uma vez, o questionamento dos papéis tradicionais. Esses dois pontos de partida fundam as interpelações que fazemos à política de assistência social e, em particular, ao PBF.

Ao ser implantado em 2003, o PBF atendia 3,6 milhões de famílias, passando para 6,5 milhões em 2004, para 8,7 milhões em 2005 e para 11,1 milhões em 2006. Isto representa, respectivamente, o crescimento de 80%, 33,85% e 27,60%. De 2003 a 2006 o aumento de famílias beneficiadas foi de aproximadamente 200%. Por ocasião da implantação do programa, a meta de atender 11,1 milhões de famílias foi baseada em dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar, (PNAD) de 2001, revisados pelos do IPEA, que apontavam 11,2 milhões de famílias pobres.

É importante que se diga, no entanto, que os números sobre o tamanho da pobreza no Brasil são muito variáveis e a metodologia diversificada. Por exemplo, o mesmo IPEA divulgou em junho de 2006, com base na PNAD de 2003, a estimativa de 53,9 milhões de pobres, tomando como critério de pobreza a renda familiar por pessoa igual ou inferior a meio salário mínimo. Seguindo estes parâmetros o número de pessoas pobres seria maior que o público-alvo considerado pelo PBF. No entanto, há duas diferenças. Primeiro, o PBF adota, como unidade de referência, a família e não pessoas. Segundo, o critério de renda para inclusão no programa, como já informado anteriormente, é diferente daquele adotado por esta pesquisa do IPEA. Algumas pessoas especialistas da área, como Lena Lavinas, por exemplo, têm insistido na proposta de

definir um critério unificado de medição da pobreza no Brasil, a fim de padronizar os parâmetros adotados para o desenho e a avaliação das políticas públicas.

Pesquisa comparativa realizada pelo Banco Mundial e divulgada em maio de 2006 informava que o Brasil é o país com melhor foco em seu programa de transferência de renda. Isto o colocava na posição de mais amplo e bem focalizado programa de transferência de renda da América Latina, em termos quantitativos. No Brasil, 73% dos benefícios do PBF chegam aos 20% mais pobres da população, enquanto no Chile, com programa equivalente ao do Brasil, este índice é de 58%, na Nicarágua 55%, em Honduras 43%, na República Dominicana 35%, no México 32% e na Argentina 32% (GOIS, 2006).

Apesar do índice do Brasil ser considerado comparativamente bom, mais de um quarto dos benefícios transferidos pelo PBF não chega aos 20% mais pobres e parte desta população fica sem acesso ao benefício. Por outro lado, há o problema com a aferição do público-alvo do programa, além dos critérios pouco claros de distribuição dos recursos entre os municípios. Estes fatores, em conjunto com a inexistência de uma linha oficial da pobreza, auxiliam a compreender por que Londrina, no ano de 2006, tinha cobertura de 124,8% das famílias pobres pelos cálculos do MDS e, ainda assim, há diariamente pedidos de inclusão no Cadastro Único, que é o meio de inclusão no PBF.

O índice de 73% dos benefícios do PBF destinados aos 20% mais pobres é considerado um bom nível de focalização também em comparação com outros programas brasileiros de transferência de renda. Por exemplo, segundo a mesma pesquisa do Banco Mundial, 55% dos recursos pagos pela previdência vão para os 20% mais ricos (GOIS, 2006).

A taxa de cobertura do PBF, em proporção com o número de pessoas ou famílias pobres, é muito variável entre as cidades brasileiras. Por exemplo, de acordo com informações do MDS, em junho de 2006, o município de Guaraciama, em Minas Gerais, tinha 157,3% das famílias pobres atendidas, com valor médio do benefício de R\$ 67,29. Ernestina, no Rio Grande do Sul, tinha 160,3% de inclusão das famílias pobres e o valor médio do benefício era de R\$ 57,00. Riqueza, em Santa Catarina, parecia apresentar a maior taxa de atendimento, com 199,7% das famílias pobres e valor médio do benefício de R\$ 57,17. Em contraste, o município de Careiro, no Amazonas, tinha 19,9% das famílias pobres incluídas no PBF, com valor médio do benefício de R\$ 64,67. Cidades como Ipiranga do Norte e Itanhanga, no Mato Grosso, e Aroeiras do Itaim, Piauí, tinham 0% das famílias pobres incluídas no benefício. O número de famílias consideradas

pobres pelo MDS é de 93, 100 e 261, respectivamente. Em Londrina, no mesmo período, o valor médio pago como benefício era de R\$49,79 (quarenta e nove reais e setenta e nove centavos)¹⁰.

Ao utilizar, como parâmetro de cálculo da taxa de cobertura do PBF, os dados do IPEA de 2000, o MDS obtém esses dados de sobre cobertura em muitos municípios. Por exemplo, em Londrina, segundo o IPEA, existiam, no ano de 2000, 11.115 (onze mil, cento e quinze) famílias pobres – ou aproximadamente 37.791 pessoas –, enquanto que para o IBGE, no mesmo ano, existiam 12,8% da população na mesma condição, o que representava mais de 57 mil pessoas¹¹. Devemos, portanto, tomar com ressalvas os cálculos do MDS sobre essa cobertura.

Para todos os efeitos, a mudança de um modelo com benefícios eventuais para um modelo de transferência direta de renda com duração mais prolongada, é inegavelmente um grande avanço na assistência social brasileira e lhe permite uma maior aproximação com os padrões de política pública. Esse avanço possibilita, igualmente, uma aproximação com o ideal segundo o qual a assistência social é um direito de cidadania e responsabilidade do Estado. No que diz respeito à consolidação de um direito social, essa aproximação não elimina, contudo, a grande distância existente entre o ideal democrático e a realidade social amargada pelas grandes parcelas da população usuária da assistência social. Investigar o modo como a política de assistência social tem percorrido a trajetória entre esses dois pontos, a afirmação de um princípio e a efetivação do direito, é em síntese o objetivo deste estudo.

Em suma, apesar dos avanços nos arranjos legal e institucional, a assistência social segue sendo composta por programas focalizados e seletivos que resultam em taxas de cobertura aquém das dimensões da pobreza brasileira, muito embora não se tenha uma linha oficial de medição da pobreza. Além desse fator, assistimos à novidade, a partir do final de década de 1990, da instituição de contrapartidas sociais – as condicionalidades – que devem ser cumpridas pela população usuária. Ou seja, como uma forma de reposição do passado e de combinação do arcaico com o moderno, recursos tão típicos da política brasileira como já assinalaram vários pensadores da sociologia brasileira¹², o direito é condicionado. Em uma contradição evidente, afirma-se a assistência social como direito, ao mesmo tempo que se fortalecem os mecanismos de

¹⁰ Dados acessados na página do MDS em junho de 2006.

¹¹ No ano de 2000 a população de Londrina era de 447.065 habitantes.

¹² “Como não há ruptura definitiva com o passado, a cada passo este se reapresenta na cena histórica e cobra o seu preço.” IANNI, Octavio. **A idéia de Brasil moderno**, São Paulo: Brasiliense, 1996, p.267.

seletividade, dentro de uma persistente focalização, e determinam-se obrigatoriedades, com as “condicionalidades”, como a contraface do direito.

O elo comum que nos permite ligar a discussão sobre a cidadania das mulheres e os direitos sociais é a persistente associação entre mulher e maternidade. Em ambos os casos a mulher é considerada, predominantemente, não a partir do *status* de indivíduo, cidadã e trabalhadora, mas sim a partir do *status* de mãe e cuidadora, representante de um grupo doméstico. Assim, quando são colocadas na agenda pública as preocupações com a “questão social” e são tomadas de uma perspectiva de combate à pobreza, as contribuições das mulheres esperadas pelas ações estatais é o eficiente cumprimento de suas funções de mãe e cuidadora. Algumas feministas atribuem a isso a denominação de *familismo*.

O combate à pobreza hoje, no Brasil, está fortemente concentrado na política de assistência social. Considerando-se que a quase totalidade das pessoas que procuram os programas assistenciais são mulheres – outro peso da tradição –, a forma como o direito é afirmado ou negado no interior desses programas diz respeito diretamente à cidadania feminina, neste caso, mulheres pobres. É preciso, então, que se avalie quais são os efeitos de mecanismos como a focalização e a condicionalidade para a efetivação de direitos sociais. O PBF é um exemplo paradigmático para essa problematização.

2.2 O DIREITO NA ERA DA FOCALIZAÇÃO E DAS CONDICIONALIDADES

De acordo com os princípios de uma sociedade democrática, os direitos sociais devem ser assegurados – ou espera-se que o sejam – por meio dos sistemas nacionais de proteção social. No caso brasileiro, este sistema inclui proteções como previdência social, seguro desemprego, Sistema Único de Saúde, educação, e, mais recentemente, a Lei Orgânica da Assistência Social, entre outras. Os dois primeiros exemplos competem exclusivamente à gestão do governo federal, enquanto união, estados e municípios dividem responsabilidades do ponto de vista do financiamento e da gestão quanto à saúde, educação e assistência social.

Pode-se dizer que há atualmente um relativo consenso nos estudos sobre o tema, no cenário político nacional, isto é, sobre a compreensão de que o acesso aos direitos sociais é condição fundamental para a cidadania. Entretanto, isto não elimina as divergências em relação às *formas de acesso* e às responsabilidades que cabem ao Estado, à sociedade e à família. Em

conseqüência, este conjunto de políticas representa diferentes níveis de consolidação dos direitos sociais.

Baseando-se em uma sistematização de outros autores, Anete Brito Leal Ivo (2004) aponta três núcleos que configuram tipos de direitos distintos. O primeiro núcleo comporta as políticas que “respondem pelos direitos sociais básicos” e corresponde à previdência social, SUS, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e seguro desemprego. O segundo corresponde a programas como Reforma Agrária, Merenda Escolar e Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. São programas relacionados a direitos sociais constantes na Constituição, porém podem sofrer cortes de recursos orçamentários. O terceiro núcleo é composto por programas emergenciais, os quais correspondem aos programas focalizados na linha da pobreza (IVO, 2004, p. 60), tais como o Programa Bolsa Família (PBF). Conseqüentemente, esse é o núcleo de maior fragilidade no que se refere ao direito social.

Embora o BPC seja um benefício vinculado à política de assistência social, sua situação institucional é excepcional na comparação com os demais programas assistenciais. Enquanto esse benefício está solidamente constituído como direito social, o que garante legalmente a inclusão de todas as pessoas que atendam aos critérios, a política de assistência social, por outro lado, concentra-se efetivamente no terceiro núcleo de políticas, o que denota instabilidade dos programas, fragilidade dos direitos e incertezas quanto à inclusão e à duração dos benefícios.

Se a Constituição Federal de 1998 e a LOAS de 1993 representam avanço no modo de conceber a assistência social brasileira como constitutiva do sistema de seguridade social, pode-se igualmente afirmar que este processo não é contínuo nem linear. Há uma “inflexão” neste processo, para tomarmos de empréstimo a denominação de Ana Maria Medeiros da Fonseca, que se expressa pela adoção de propostas que tentam articular o direito, com a focalização e a exigência de condicionalidades. Segundo a autora, colocava-se para debate a seguinte questão: “como elaborar uma política social que, no curto prazo, amenize a pobreza e, no longo prazo, reduza a geração da pobreza?”. A resposta para a primeira parte da questão foi a implantação de “programas focalizados em famílias pobres com crianças e adolescentes”. A resposta para a segunda parte da questão formulada foi encontrada nas propostas de “condicionamento do repasse dos recursos à matrícula e à frequência escolar” (FONSECA, 2001, p. 26). Formava-se assim um modelo de combate à pobreza, com programas focalizados e com benefícios condicionados. A focalização responde aos anseios de gestão na relação entre custo e benefício

(eficiência, eficácia e efetividade ocupam destaque nas orientações), e as condicionalidades, um neologismo para obrigações, que veio substituir a denominação das contrapartidas, têm como objetivo romper o círculo de transmissão da pobreza entre gerações.

Consideramos que a focalização e a condicionalidade são fatores que influenciam direta e negativamente o grau de efetivação dos direitos sociais. Esses fatores se somam em programas de baixa institucionalização – e, portanto, de baixa garantia de direito – como os de transferência de renda nos moldes do PBF.

2.2.1 Focalização: a inclusão que exclui

A primeira tensão gerada pela focalização é a ambivalência que se produz entre a inclusão e a exclusão. Como revelam algumas falas das próprias profissionais da política, a assistência social é um direito, porém não é um direito para todas as pessoas e sim apenas para alguns. Adriana está de acordo com esta análise. Diz ela,

(...) é direito por uma parte e por outra você acaba usando os critérios para selecionar. A partir do momento que não precisar mais selecionar e que dá o direito a todos, aí sim podemos falar do direito de todos (Adriana, coordenadora do CRAS).

A tensão produzida pela focalização, ao mesmo tempo que se fala de direito, não é tão somente um dilema conceitual. A focalização força um debate constante entre assistentes sociais e usuárias da política em torno dos critérios de elegibilidade. Focalizar significa selecionar os mais pobres dentre os pobres e a tensão, em alguns casos, ganha contornos de dramaticidade. Assim nos relata uma assistente social:

(...) nós estamos assim... talvez uma crise que nós estamos passando no CRAS... é um setor que vem e que acha que é só gritar, se ela chorar, se ela fizer algum escândalo na porta, ela consegue o benefício. Então isso causa algum stress para nós. Mas a gente está pensando em todas as pessoas, conversar, mostrar que... “olha, não é assim que você vai conseguir o benefício, né” (Noélia, trabalha no CRAS).

Essa tensão, mesmo quando latente, deve-se em parte ao fato de que nem sempre existe uma boa compreensão dos critérios e, nestes casos, paira uma dúvida no ar entre as usuárias quanto à legitimidade do acesso ao benefício. O diálogo com uma das funcionárias ilustra a situação:

Pesquisadora: Já falaram diretamente para você “por que fulano recebeu e eu não”?

Valquíria: Exatamente, falam! E aí a gente tenta assim, voltar... retomar... por isso é importante a família passar por reunião de acolhida, para entender todos os critérios de inclusão no programa, que existem critérios. Então, assim, se a gente pensar também **são critérios de inclusão que na realidade são critérios de exclusão**, porque acabam excluindo as famílias (Valquíria, trabalha no CRAS – grifo nosso).

Podemos apontar alguns fatores que contribuem para a dificuldade de compreensão por parte das usuárias: a) existem muitos programas com regras diferentes e então esses programas se confundem, apesar de todos os esforços do MDS para reduzir a fragmentação dos programas sociais brasileiros; b) as regras mudam com certa frequência, por exemplo, o valor de cálculo para a inclusão no PBF, o valor do benefício transferido e a integração do PETI ao PBF; c) nem toda a equipe do CRAS tem domínio das informações sobre todos os programas existentes e pode transmitir informações imprecisas; d) apesar das tentativas de socialização das informações, os critérios para cada programa continuam sendo uma área de domínio das assistentes sociais e elas são poucas diante da demanda; e) o principal mecanismo de transmissão de informações sobre os critérios dos programas são as reuniões de acolhida e as reuniões dos grupos de apoio socioeducativo e nestas reuniões, na maioria das vezes, existem problemas didáticos; f) existem casos empíricos nos quais as informações pessoais prestadas pela pessoa titular do benefício não correspondem aos critérios vigentes e os relatos desses casos circulam abundantemente entre as demais beneficiárias; e g) a baixa escolaridade das pessoas atendidas pela assistência social.

Em resumo, o modelo de focalização associado a outro de coexistência de múltiplos programas de transferência de renda cria um sistema demasiadamente complexo para ser bem compreendido por qualquer pessoa, mesmo as escolarizadas. Em uma população com as características daquela que pleiteia os benefícios assistenciais, essa dificuldade é potencializada e agravada significativamente.

A redução do grau de complexidade dos objetivos visados pelos programas assistenciais é um outro fator relacionado à focalização que deve ser colocado para reflexão. Conforme divulgação do MDS,

O PBF integra o Fome Zero que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome¹³.

¹³ Disponível em http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e (acessado em 07/01/2008).

Ao formular os objetivos do Fome Zero e do PBF nestes termos, o MDS adota a concepção segundo a qual pobreza e fome se equivalem. Esta é uma equação que domina a formulação do problema no debate atual internacional, seguindo na esteira das agências de cooperação. Ao tecer suas críticas às orientações desses programas, Lena Lavinias considera que seu “objetivo não é vencer a pobreza, mas assegurar um patamar mínimo de reprodução social que atenuar os efeitos devastadores das políticas de ajuste” (LAVINAS, 2004, p. 67).

Propor a interpretação de que pobreza e fome são equivalentes é uma eficiente estratégia política que, segundo Zygmunt Bauman (1999, 81), “mata dois coelhos com uma cajadada”. Reduz-se a escala do problema, visto que a pobreza é muito maior que a fome, e simplifica-se a tarefa, limitando-a a “arranjar comida para os famintos”.

O modo como a noção de pobreza é empregada na política de assistência social expressa objetivamente uma ambivalência. No desenvolvimento dos documentos e nos discursos das gestoras e profissionais da assistência social desponta uma noção que trata a pobreza numa perspectiva multidimensional. No entanto, ao estabelecer-se o objetivo do PBF aflora uma abordagem reducionista sobre a pobreza e apresenta-se a equação pobreza=fome.

Nos estudos sobre o tema tem sido cada vez mais comum o uso de abordagens que tratam da pobreza como uma condição que gera incapacidades aos indivíduos nas esferas econômica, política e social. Desse modo, além da tradicional carência de bens materiais e de recursos à sobrevivência, existem outras formas de *desposseção*. São elas a *desposseção psicológica*, a *desposseção social* e a *desposseção política* (COSTA, 1997).

Nos últimos anos, especialistas da área de políticas sociais têm apontado a importância de que os programas governamentais adotem esta perspectiva multidimensional da pobreza. Isto implica em maiores esforços para redefinição dos critérios de definição do que é pobreza, ampliação dos objetivos visados pelos programas governamentais e revisão, ou muitas vezes, construção, de indicadores de avaliação. A CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe – tem defendido esta abordagem sobre a pobreza. Conforme Hildete Pereira de Melo (2005, p. 7), a instituição compreende que a fome “associa subconsumo, desnutrição, condições precárias de vida, baixa escolaridade, inserção instável no mercado de trabalho e pouca participação política e social”.

Tratar a questão da pobreza de modo a reduzi-la ao problema da fome responde a uma necessidade econômica e política de nossos dias. É um meio segundo o qual o Estado nacional,

fragilizado, pode dar satisfação aos indivíduos com a mensagem de que faz alguma coisa. As políticas focalizadas, de qualquer modo, são alguma coisa. A racionalidade que alimenta a globalização é a mesma que alimenta a focalização. Com a adoção desse modelo de política social, a racionalidade toma o lugar da política. Assim, a eficácia da gestão, por exemplo, centraliza grande parte das preocupações no lugar de questões com a dignidade, o direito e a consolidação da cidadania. De acordo com Anete Brito Leal Ivo (2004, p. 61), “a focalização como princípio ordenador das políticas sociais é um conceito que se situa numa instância principalmente instrumental e operativa, relacionada à seletividade do gasto social”.

Como as políticas de focalização não geram segurança, mas sim o seu oposto, a racionalidade é utilizada como um meio de dizer, direta ou indiretamente, que esta é a única forma possível. Como bem apontou Zygmunt Bauman, estes são os casos em que a racionalidade é empregada para legitimar a escolha por políticas que protegem “as forças de mercado”. Desse modo, tentam fazer-nos crer que esta “não é uma opção política dentre outras mas um ditame da razão e uma necessidade” (BAUMAN, 2000, 35).

Colocar em evidência que a racionalização, mediante implantação de políticas focalizadas – que têm como contraface a preservação das “forças de mercado” –, desempenha a função de negação da política, o que não significa negar-lhe um espaço na execução das políticas sociais estatais. Espera-se que o Estado adote mecanismos racionais de atuação e isso nem sempre ocorreu com a assistência social, de modo que a racionalização existente hoje representa um avanço se comparada às tradições brasileiras da benevolência e da filantropia. A questão que deve ser observada constantemente é quanto ao risco da racionalidade suplantar a política. Teríamos, neste caso, a morte da política, ou a gaiola de ferro, como nos alertava Max Weber a respeito da racionalização demasiada da sociedade moderna ocidental.

A focalização representa não a garantia, e sim o desmonte da proteção social, mas esta precisa, necessariamente, continuar a existir. As políticas de focalização desempenham o papel de dar resposta ao dilema atual que, segundo Jürgen Habermas (1987, 109), se expressa nos seguintes termos: “o capitalismo desenvolvido nem pode viver sem o Estado social nem coexistir com sua expansão contínua”. Com isto, segundo a sentença do autor, “o desenvolvimento do Estado social acabou num beco sem saída. Com ele esgotaram-se as energias da utopia de uma sociedade do trabalho” (HABERMAS, 1987, 112).

Mas essa utopia não se esvaiu por completo e sobrevive, por exemplo, nas falas das usuárias que têm no trabalho suas principais aspirações. Também sobrevive entre aqueles setores que, por mais empecilhos que existam, defendem o resgate de poder do Estado nacional combatido pelo poder global. É nesta direção que seguem aqueles que defendem políticas universais.

Como se pode ver nos estudos do IPEA,

Em termos gerais, para o enfrentamento dos desafios sociais brasileiros reconhece-se que a universalização das políticas sociais é a estratégia mais indicada, uma vez que, num contexto de desigualdades extremas, a universalização possui a virtude de combinar os maiores impactos redistributivos do gasto com os menores efeitos estigmatizadores que advêm de práticas focalizadas de ação social. Além disso, é a universalização a estratégia condizente com os chamados direitos amplos e irrestritos de cidadania social, uma idéia que está muito além do discurso reducionista e conservador sobre a pobreza (IPEA, 2007, p.23-4).

Os efeitos estigmatizadores da focalização são o primeiro ponto de preocupação entre aqueles que almejam políticas estatais capazes de contribuir para a cidadania. Retomaremos esse tema do estigma ao discutirmos o respeito e o reconhecimento na assistência social.

As possibilidades de implantação de propostas com visão universalista deparam-se, ao menos, com duas grandes dificuldades políticas. Primeiro, as dispustas acirradas pelo fundo público, do qual sobra uma parte insignificante para a assistência social. Conforme citado anteriormente, de acordo com o IPEA, no ano de 2005 o Brasil destinou 12,7% do PIB para a seguridade social e 0,09% do PIB para a assistência social geral, incluindo-se o PBF (IPEA, 2007). A segunda dificuldade que se apresenta de modo patente é o fato de que a transferência de renda não é encarada, de fato, como direito pelos agentes públicos e pela população beneficiária. O que as usuárias da assistência social sempre repetem é que a transferência de renda deve ser destinada “a quem precisa”. O registro desta concepção localiza-se na necessidade. O registro das políticas universais localiza-se no direito. Constatamos que a possibilidade de uma política universal, nos termos considerados pelos estudos existentes, passa ao largo da PNAS.

2.2.2 Condicionalidade: o direito alienado

Para as profissionais da assistência social cidadania significa ter direitos e deveres. Este é um princípio que embasa a PNAS e está presente também no PBF. Este princípio abre o espaço necessário para que se cobre das famílias participantes do PBF, especialmente das mulheres, alguns “compromissos” e “responsabilidades”. Assim nos diz a publicação do MDS intitulada *Bolsa Família: agenda de compromissos da família*:

As famílias que entram no Programa assumem alguns compromissos com a saúde e a educação de todos os seus membros. Principalmente de suas crianças, adolescentes e mulheres grávidas. Cumprir esses compromissos faz parte das regras para permanecer no Programa. Além disso, é preciso estar atento a chances de melhoria para todos (MDS, 2004, p. 17).

Direitos e deveres são idéias que se intercambiam na execução dos programas federais e municipais de assistência social, como na fala de uma assistente social ao dizer que “você tem o direito de entrar, de ser acolhido, de ser atendido, de ser recebido... mas você tem o direito também de aguardar, porque existem [muitas pessoas] ... você tem que aguardar um tempo pra você poder exercer esse direito”. Então, por vezes se faz uso da expressão direito para mascarar a idéia de dever e de restrições de acesso ao direito. Essa é a mesma lógica que impera com a condicionalidade e com ela vislumbra-se uma concepção de indivíduo que lhe atribui responsabilidades. A incorporação do conceito de vulnerabilidade ajuda-nos a melhor compreender as questões subjacentes desta discussão.

Vulnerabilidade tem-se apresentado como um conceito de largo uso na política de assistência social, conforme se constata em leituras dos diferentes documentos elaborados pelo MDS. Por exemplo, de acordo com as *Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social* (MDS, 2006a) e as *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social* (MDS, 2006c), a proteção social básica, modalidade prioritária de atendimento da assistência social, define-se com o objetivo de oferecer serviços e benefícios às populações em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, com vistas à superação dessa situação.

Os documentos exemplificam como a noção de vulnerabilidade permeia as orientações da política de assistência social, porém sua definição fica apenas implícita. Este é um conceito que vem sendo empregado sobretudo por agências financiadoras internacionais e tem como objetivo

substituir o conceito de exclusão e dar maior complexidade ao conceito de pobreza, entendendo-o como estático e limitado à medição da renda. De acordo com Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay (2002, p. 145) , “parte-se do conceito corrente de debilidades, ou fragilidades, para elaborações que fogem do sentido passivo que sugere tal uso”.

Implícita está neste conceito a preocupação em refutar teorias sociais que defendem a determinação das estruturas e das condições objetivas de vida sobre o futuro dos indivíduos. Retoma-se com o conceito de vulnerabilidade a clássica questão posta pela Sociologia sobre a relação entre estrutura e ação para explicar as condições de vida vigentes e as possibilidades de mudanças sociais.

De certo modo, o conceito de vulnerabilidade, ao lançar mão de fatores relacionados, por exemplo, à subjetividade e ao indivíduo, coloca maior acento sobre a ação, isto é, orienta-se pela compreensão do indivíduo como agente social. De acordo com a discussão tecida por Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay, podemos inferir que vulnerabilidade ancora-se em teorias sociais que defendem não uma oposição, mas uma articulação entre estrutura e ação, de modo a remover a passividade dos indivíduos presente nas teorias estruturalistas e igualmente o voluntarismo por vezes presente nas teorias da ação. As tentativas de articular estrutura e ação podem ser encontradas, por exemplo, em estudos de Anthony Giddens, Pierre Bourdieu e Norbert Elias.

Ainda em conformidade com Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay (2002, p. 146), o conceito de vulnerabilidade é empregado por vários autores para colocar ênfase na possibilidade de que os atores e atrizes possam acionar recursos e potencialidades para “enfrentar situações socialmente negativas”. Esta seria uma “vulnerabilidade positiva” que abre a possibilidade de criar formas de resistências às “vulnerabilidades negativas”, aquelas que apresentam riscos e obstáculos. As autoras tentam uma articulação do conceito de vulnerabilidade positiva com conceitos de Pierre Bourdieu.

Todavia, para fazer jus à teoria de Pierre Bourdieu (2007) e não atribuir demasiado peso à ação do agente social, seria oportuno arrolar seu conceito de *habitus* que permite pôr fim à antinomia indivíduo/sociedade na Sociologia. Segundo o autor, o *habitus* refere-se à incorporação da “condição de classe e dos condicionamentos que ela impõe”. Combina, desse modo, *objetivação* e *subjetivação*.

De acordo com a abordagem de Pierre Bourdieu, esses agentes situados em condições homogêneas, entretanto, são também produtores de tais condições. Contudo, essa inter-relação entre indivíduo e sociedade, ou entre estrutura e ação, é difícil de ser mantida na operacionalização de serviços e programas assistenciais. O pensamento dicotômico tem uma adaptação mais facilitada nesse terreno.

As profissionais da assistência social incorporaram as noções de “vulnerabilidade negativa” e “vulnerabilidade positiva”, por isso a ênfase que aparece algumas vezes sobre a “conscientização” da população atendida. Assim, ao focar a “vulnerabilidade positiva”, ou seja, a possibilidade de superar as condições que geram debilidades, apesar dos limites e dos constrangimentos impostos pelas condições sociais, desemboca-se na atribuição de responsabilidades ao indivíduo. Neste momento, a sutileza teórica que articula estrutura e ação perde-se e é substituída tão somente pela ação individual. Na melhor das hipóteses, para evitar acusações por uma perspectiva centrada no indivíduo que o responsabiliza e o culpa, amplia-se a dimensão do indivíduo para a família e a comunidade. Família e comunidade desempenham, no discurso da assistência social, a função de mascarar a privatização da questão social.

Com o intuito de promover a superação de condições desfavoráveis, as assistentes sociais falam em suas palestras dirigidas às mulheres usuárias sobre a importância da família buscar meios de adquirir autonomia e desligar-se dos benefícios assistenciais, pois estes são, por definição, provisórios. As mulheres participantes dos programas põem-se de acordo com o princípio segundo o qual a “família tem que fazer a sua parte”, o que inclui o cumprimento das condicionalidades e a busca por trabalho.

A privatização da questão social e a difusão do conceito de vulnerabilidade ocorrem, portanto, na esteira de um processo de transformação nas relações de trabalho e de desintegração da proteção social oferecida pelo Estado. Esses processos estendem-se mundialmente com o avanço do domínio capitalista sob influências neoliberais.

Diante desse contexto, os indivíduos são lançados à sua própria sorte e agora depende deles o seu destino. Os indivíduos são transformados, segundo expressão de Ulrich Beck (2003), em “auto-empresários”, no sentido de que são os únicos responsáveis por seu destino. Como bem esclarece Zygmunt Bauman a respeito da privatização da questão social, a privatização não diz respeito tão somente aos “bens pessoais”, mas, principalmente, à redução das responsabilidades públicas para com a proteção dos indivíduos. Esta responsabilidade é descarregada sobre os

indivíduos privados. Ao recorrer a uma famosa afirmação de Margaret Thatcher, o autor lembra o imperativo segundo o qual “não existe essa coisa chamada sociedade” (BAUMAN, 2000, 75).

O contexto analisado por Zygmunt Bauman adquire diferentes intensidades nos vários países, a depender de sua estrutura econômica e de seu sistema público de proteção social. Uma ponderação deve ser feita ao tratarmos da privatização da questão social para a realidade brasileira. O histórico da proteção social, neste país, oferece-nos embasamento para usarmos a tipificação de que a questão social, a rigor, sempre foi privada, envolvendo redes familiares de solidariedade e obrigações e serviços de entidades beneficentes. O caráter público da questão social é algo que jamais se realizou plenamente no Brasil. Desse modo, a idéia de privatização ou “reprivatização” da questão social, de acordo com o seu uso por muitas/os autoras/es, deve ser relativizada, quando o objeto de análise é o caso brasileiro.

O que caracteriza esse contexto nacional e o diferencia dos muitos países europeus é a entrada em uma onda neoliberal, antes mesmo de se terem consolidado as garantias de direitos sociais sob responsabilidade pública e estatal. As idéias de cidadania passam, então, por revisões que antecedem sua efetivação e vão-se articulando com novas categorias, ou linguagens, a exemplo das vulnerabilidades e das condicionalidades.

A ênfase dada às vulnerabilidades positivas, o desejo de superação das condições desfavoráveis com base no esforço das próprias usuárias e usuários da assistência social, com sua conseqüente atribuição de responsabilidades aos indivíduos, conduz à defesa intransigente de uma determinada concepção de cidadania. Coerentes com esta perspectiva, as profissionais da assistência social, notadamente as assistentes sociais, sempre tratam da cidadania como a combinação de direitos e deveres, pois “todo direito implica num dever”, segundo elas. Esta concepção de cidadania está mais próxima do campo jurídico do que da filosofia política ou da Sociologia. Na mesma linha de abordagem, uma funcionária defende:

Então, eu tomo muito cuidado de colocar [a assistência social como um direito], porque todo direito implica em um dever correspondente. (...) Porque eles estão aí, é um direito... mas é como eu digo: você tem o direito de entrar, de ser acolhido, de ser atendido, de ser recebido... mas você tem o direito também de aguardar, porque existem (...) ... você tem que aguardar um tempo pra você poder exercer esse direito. E, como é um direito, ele tem deveres, e um dos deveres que foi colocado pras pessoas, é o compromisso de participar, é o compromisso de você se esforçar, é o compromisso de você fazer sua parte (Janaína – trabalha no CRAS).

Esse modo de pensar a cidadania e o modo de conceber o direito, sempre com a contrapartida do dever, sacrificam ainda mais a população beneficiária da assistência social levando-nos a considerar que seus deveres lhes são sempre cobrados, enquanto o direito é, na melhor das hipóteses, uma virtualidade, ou seja, algo que existe tão somente enquanto potencialidade. Entretanto, a política de assistência social vale-se dessa abordagem para cobrar o compromisso dessas pessoas que devem “fazer a sua parte”, quase que alimentando uma teoria voluntarista da ação. É essa mesma abordagem, portanto, que subsidia o estabelecimento das condicionalidades e a cobrança de seu cumprimento.

A respeito das condicionalidades, Simon Schwartzman (2006, p. 17) considera que, além das dúvidas sobre a efetivação das condicionalidades, não há razões para acreditar que “políticas que busquem alterar o comportamento cotidiano das pessoas possam ser dirigidas e comandadas a partir do governo federal, em uma relação direta com as famílias”.

Mais recentemente o próprio MDS tem divulgado algumas pesquisas sobre o cumprimento das condicionalidades exigidas pelo PBF e seus efeitos para as famílias atendidas (MDS, 2006d). Em termos gerais, o que se tem diagnosticado é, de um lado, uma excelente eficácia na seleção dos beneficiários do PBF e, de outro, são sérias dúvidas sobre os efeitos das condicionalidades. Fábio Veras Soares, Rafael Perez Ribas e Rafael Guerreiro Osório (2007), em trabalho de Centro Internacional da Pobreza, formulam as principais conclusões a esse respeito. Quanto à alimentação, os autores avaliam que o PBF não provocou alterações significativas no nível de consumo, mas alterou seu perfil de gasto, com mais consumo de alimentos, vestuário infantil e material escolar. Em relação à educação, a pesquisa revela que houve um aumento da frequência à escola e redução da evasão. No entanto, houve aumento da repetência. Para os autores, tais resultados confirmam a tese de que a quebra do ciclo intergeracional de transmissão da pobreza não pode ocorrer com intervenções que se concentram apenas “do lado da demanda”. É preciso, igualmente, intervir na qualidade dos serviços, políticas e oportunidades ofertados a essa população (SOARES, RIBAS e OSÓRIO, 2007, p. 9).

De acordo com o estudo de caso em Londrina, as condicionalidades, ou compromissos exigidos das famílias, podem, ainda, assumir um caráter capaz de ofuscar a relação entre a política e as/os usuárias/os. Além das obrigações relacionadas à educação e à saúde, inclui-se a “obrigação do beneficiário” (...) de “participar assiduamente das atividades propostas pelo

programa: reuniões e outros encaminhamentos que se fizerem necessários”¹⁴. Usando um artifício discursivo, esta obrigação é também apresentada como um “direito”, constante do Termo de Adesão e Compromisso assinado pela pessoa responsável pelo benefício, diga-se, pela mulher, que deste modo passa a acumular mais responsabilidades em favor do grupo familiar.

A expressão “obrigação” vem sendo aos poucos varrida da linguagem da assistência social no decorrer dos últimos anos, especialmente nos trabalhos realizados em grupos. Assim, nessas ocasiões as assistentes sociais dizem para as usuárias que “é importante”, “é um compromisso”, a participação delas nas reuniões para as quais são convocadas. Na seqüência advertem que não havendo este compromisso elas estarão sujeitas ao bloqueio do benefício. Efetivamente a advertência da assistente social soa como ameaça para a maioria das mulheres usuárias e expressa uma alienação do direito aos benefícios assistenciais.

2.3 A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA

Londrina é uma cidade de 497.833 habitantes (IBGE, 2007), localizada no Sul Brasil e no Norte do Paraná. Fundada em 1934 com colonização inglesa, apresentou forte movimento de crescimento populacional e de urbanização na última metade do século XX. Em 1950 a população total do município era de 71.412 habitantes, sendo 47,93% na área urbana e 52,07% na área rural. Em 2000, ano do último censo demográfico, a população era de 447.065 habitantes, sendo 96,93% na área urbana e apenas 3,07% na área rural.

Segundo os levantamentos realizados pela Prefeitura do Município de Londrina, constantes do *Perfil Londrina 2004*, até a década de 1980 as mulheres eram minoria no município. A partir do censo de 1980, as mulheres passaram a representar 50,71% da população, constituindo-se, desse modo, maioria. No censo de 2000, as mulheres compunham 51,73% da população.

Ainda entre as décadas de 1980 e 2000, a população economicamente ativa (PEA) cresceu de 41,24% para 51,70% sobre a população total do município de Londrina. Considerando-se o quesito sexo, no ano de 2000 as mulheres eram 43,09% da PEA, enquanto os homens eram 56,91%.

¹⁴ Termo de Adesão e Compromisso, emitido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, na pessoa da secretária Maria Luíza Amaral Rizotti (ver cópia anexa – Anexo I).

Conquanto não disponhamos de dados desagregados por sexo sobre Londrina que nos possibilitem analisar o crescimento da participação das mulheres na PEA, ao longo das últimas décadas, ainda assim é possível estimar que o crescimento no total da PEA, no município, observado entre 1980 e 2000 esteja relacionado, sobretudo, ao crescimento da participação das mulheres, pois, de modo geral, no Brasil, cresceu a presença das mulheres no mercado de trabalho.

De acordo com trabalho da Fundação Carlos Chagas (2006), no estudo *Mulheres no Mercado de Trabalho: grandes números*, a participação das mulheres cresceu, no Brasil, de 28,8% no ano de 1976 para 42,5% no ano de 2002, representando uma expressiva ascensão no mercado formal de trabalho. No Brasil este fenômeno foi motivado por fatores econômicos e culturais, envolvendo o processo de industrialização e de urbanização, a redução da taxa de fecundidade com a descoberta da pílula anticoncepcional e o ressurgimento e crescimento dos movimentos feministas que propagam ideais de igualdade entre homens e mulheres. Este é um avanço significativo para a produção de mudanças na situação econômica e subjetiva das mulheres, muito embora ainda persistam os obstáculos em relação à concentração feminina em profissões menos qualificadas e em relação à desigualdade salarial.

Em virtude dessas condicionantes, um dado estatístico também importante para avaliar as desigualdades de gênero é o relativo à renda e à pobreza, o que nos revela as discrepâncias entre os rendimentos médio e mediano mensais de homens e mulheres no ano de 2000, em Londrina. Enquanto o rendimento médio mensal das mulheres era de R\$ 571,25 (quinhentos e setenta e um reais e vinte e cinco centavos) o dos homens era de R\$ 999,82 (novecentos e noventa e nove reais e oitenta e dois centavos), ou seja, a renda média das mulheres representa 57,14% da renda média masculina. Considerando-se a mediana, a renda das mulheres representa 60% da renda obtida pelos homens.

O padrão de desigualdade de renda entre homens e mulheres é mantido quando se considera o rendimento médio da pessoa responsável pelo domicílio. Neste caso, tomando-se como referência o ano de 2000, os homens têm rendimento médio de R\$ 1.224,59 (um mil, duzentos e vinte e quatro reais e cinquenta e nove centavos), enquanto as mulheres obtêm o rendimento médio de R\$ 705,41 (setecentos e cinco reais e quarenta e um centavos). Se as mulheres recebem 57,14% da renda média masculina entre a população ocupada, entre as pessoas

responsáveis pelo domicílio essa relação oscila positivamente para 57,6%. Trata-se, portanto, de uma oscilação praticamente nula.

Estes dados revelam que, em Londrina, a situação de desigualdade entre homens e mulheres é um pouco mais acentuada do que a observada na média nacional. No caso brasileiro, a renda média das mulheres chefes de família representa 66,55% da renda dos homens chefes de família, isto é, 9 pontos percentuais a mais do que a média obtida pelas londrinenses chefes de família. Considerando-se a renda mediana, as brasileiras chefes de família obtêm 64,65% da renda mediana masculina, contra 60% das londrinenses com rendimento.

As estatísticas nacionais têm revelado que as desigualdades de gênero são agravadas pela questão racial. Segundo Hildete Pereira de Melo, no estudo *Gênero e Pobreza*, “a pobreza brasileira tem um rosto feminino negro” (MELO, 2005, p.3). Infelizmente, em Londrina, não dispomos dos dados sobre renda desagregados por raça/cor e, só recentemente, podemos encontrá-los desagregados por sexo.

Sabemos que a renda da população brasileira é baixa, e, mais baixa ainda é a renda das brasileiras, o que revela o impacto do gênero na distribuição dos ganhos entre trabalhadores e trabalhadoras. Inúmeros são os trabalhos que tratam das comparações de dados estatísticos desagregados por sexo e renda, com vistas a demonstrar a persistência das desigualdades entre homens e mulheres, em que pesem os avanços na escolaridade feminina e alguns recuos nas assimetrias. Estes trabalhos revelam que tal desigualdade manifesta-se independentemente do ramo de atividade econômica, da profissão e do grau de escolaridade, sendo inquestionável a determinação do sexo nessas relações. Este é o caso, por exemplo, das conclusões da Fundação Carlos Chagas (2006) constantes do *Banco de Dados sobre o trabalho das mulheres*.

Entre os anos de 1991 e 2000 a renda *per capita* média de Londrina cresceu 32,79%, passando de R\$ 330,90 para R\$ 439,40. A pobreza apresentou redução de 23,03%, passando de 16,6% em 1991 para 12,8% em 2000. No entanto, a desigualdade cresceu no mesmo período, saltando de 0,56 para 0,58.

O fenômeno de redução da porcentagem da renda apropriada pelos extratos mais pobres da população vem acompanhado de um crescimento do percentual de renda proveniente de transferências governamentais. No município de Londrina, entre 1991 e 2000, este percentual cresceu de 7,17 para 12,35, o que representa um acréscimo de 72,24%. Mais significativo ainda é o crescimento do percentual de pessoas que vivem com mais de 50% de sua renda provenientes

de transferências governamentais, o que revela alta dependência. Nestes casos, o crescimento foi de 116,51%, passando de 4,42% para 9,57%. Considerando-se que a população do ano de 2000 era de 447.065 habitantes, podemos dizer, então, que 42.784 pessoas viviam nestas condições de dependência das transferências governamentais¹⁵.

Um indicador importante que diz respeito diretamente à situação das mulheres é a taxa de fecundidade. A queda desta taxa, pelas circunstâncias históricas, é uma indicação de melhoria nas condições de vida das mulheres, de melhor acesso aos direitos sexuais e reprodutivos e de conquista de mais autonomia. Nisto observa-se que Londrina apresentou uma redução entre 1991 e 2000 de 2,4 para 1,9 filhos por mulheres. A informação seria mais precisa se estivesse desagregada por renda familiar e raça/cor, já que as mulheres de diferentes estratos sociais apropriam-se desigualmente destes avanços, o mesmo ocorrendo com as mulheres negras. Dados nacionais organizados por Elza Berquó e Suzana Canevagli (2006) demonstram os diferenciais da taxa de fecundidade de acordo com os anos de estudos das mulheres. Comparando-se os dois extremos com dados do ano de 2004, as mulheres sem instrução apresentavam a taxa de fecundidade de 3,6 filhos, enquanto as mulheres com 12 ou mais anos de estudo tinham em média 1,4 filhos.

Em Londrina, as estimativas do IBGE de 2000 apontavam para a existência de 12,8% da população em condição de pobreza, consideradas as pessoas com renda familiar por pessoa igual ou inferior a meio salário mínimo. No ano de 2000 este percentual representava um universo de 57.224 pessoas. Atualizado para 2007 com a contagem populacional do IBGE, se mantida a mesma proporção de pobres, este percentual de 12,8 representaria 63.722 pessoas. Ainda de acordo com o IBGE, o número médio de pessoas nas famílias londrinenses em 2000 era de 3,45¹⁶. Desse modo, se mantida a mesma proporção em 2007, haveria 18.470 famílias na linha da pobreza.

É interessante observar que o número médio de pessoas nas famílias não tem muita variação entre as pobres e as não-pobres. Se considerarmos o número médio de pessoas nas famílias com rendimento familiar, *per capita*, de até ½ salário mínimo, este número é de 3,6

¹⁵ FONTE: PNUD – Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: www.pnud.org.br.

¹⁶ FONTE: IBGE – Censos Demográficos 1991 e 2000 (Resultados do Universo). Organização dos dados: PML/SEPLAN/Gerência de Pesquisas e Informações.

pessoas. Nas famílias com rendimento familiar, *per capita*, superior a 2 salários mínimos, o número médio é de 3 pessoas¹⁷. Isto significa que as famílias pobres são em média 20% maiores.

As famílias chefiadas por mulheres, como em geral são monoparentais, apresentam em média menor número de pessoas comparativamente às famílias chefiadas por homens. Isto é verdadeiro tanto para as famílias com rendimento familiar, *per capita*, de até ½ salário mínimo, quanto para aquelas com rendimento superior a 2 salários mínimos. No primeiro caso, as famílias chefiadas por homens têm uma média de 4 pessoas, enquanto as chefiadas por mulheres têm 3 pessoas. No segundo caso, as famílias chefiadas por homens têm em média 3,2 pessoas, enquanto que as chefiadas por mulheres têm 2,3 pessoas¹⁸.

O fenômeno a ser destacado é o crescimento das famílias chefiadas por mulheres, o que ocorre nos dois estratos de renda. Comparando-se as famílias chefiadas por mulheres e as chefiadas por homens, sem o critério de renda, observa-se que em 1991 as mulheres respondiam por 20,42% das famílias e em 2000 este número saltou para 27,53%, o que representa um crescimento de 34,81%¹⁹.

Se nos perguntarmos em qual estrato de renda a chefia familiar feminina está mais presente, perceberemos diferenciais significativos entre as famílias com rendimento familiar por pessoa de até ½ salário mínimo e famílias com renda superior a 2 salários mínimos. No primeiro estrato social, as famílias chefiadas por mulheres cresceram de 25,57% para 37,7%, o que representa um aumento de 47,43%. No segundo estrato social, as famílias chefiadas por mulheres cresceram de 17,54% para 25,54%, o que representa um aumento de 45,61%. O crescimento entre os dois estratos de renda é quase equivalente, com os números um pouco mais elevados entre as famílias pobres.

Comparando-se as famílias destes dois estratos de renda, percebe-se que a chefia familiar feminina concentra-se justamente entre os grupos sociais mais vulneráveis e ainda lhes acrescenta um grau a mais de vulnerabilidade por serem famílias monoparentais. Este fenômeno revela a importância da incorporação da perspectiva de gênero nos programas de enfrentamento à pobreza e de desenvolvimento social.

¹⁷ FONTE: IBGE – Censo Demográfico 2000. Elaboração: Sistema Nacional de Informação em Gênero.

¹⁸ FONTE: IBGE – Censo Demográfico 2000. Elaboração: Sistema Nacional de Informação em Gênero.

¹⁹ FONTE: IBGE – Censo Demográfico 2000. Elaboração: Sistema Nacional de Informação em Gênero.

Para pensar sobre a execução da política de assistência social no âmbito do município de Londrina há que se ter um breve panorama sobre suas condições locais. A partir de 1993 pode-se falar de política municipal de assistência em Londrina, quando é criada a Secretaria Municipal de Ação Social, hoje denominada Secretaria Municipal de Assistência Social. A mudança de nome representa uma adequação à nomenclatura nacional, com a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Mais do que uma mudança de nome houve, de fato, grandes mudanças na estrutura, com ampliação do organograma e do quadro de pessoal, visando-se à implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A implantação do SUAS foi iniciada pelo MDS no ano de 2004 e a Prefeitura de Londrina está entre as pioneiras em sua implementação. O SUAS concretiza os esforços que se vinham fazendo, havia alguns anos, para o desenvolvimento de uma política de assistência social profissionalizada, em comparação com a tradição da assistência social no país, muito caracterizada pela política da primeira-dama, pela benemerência e pela filantropia, fatores esses ainda muito presentes nas cidades brasileiras.

Em 2005, dentro das novas configurações previstas pelo SUAS, Londrina conquistou a gestão plena da assistência social, modalidade de gestão que prevê o repasse de recursos financeiros diretamente da União para o Município. No caso dos municípios que não se enquadram nesta modalidade, os recursos são repassados via Conselho Estadual da Assistência Social.

A implantação do SUAS prevê a criação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e atualmente há 13 (treze) deles em Londrina, os quais são responsáveis pelo atendimento à população das áreas urbana e rural. O CRAS têm como principal objetivo a descentralização do atendimento, favorecendo desse modo o acesso do público da assistência social aos serviços prestados.

O CRAS é considerado a “porta de entrada” na política de assistência, pois é por meio dessa estrutura que a população recebe o encaminhamento para os serviços existentes, tanto governamentais quanto não-governamentais, bem como para outros serviços que não compõem a política de assistência. A inscrição para benefícios federais como, por exemplo, PBF, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Bolsa Agente Jovem é efetuada nestes locais. Por isto, a partir do ano de 2006, a inclusão e a revisão do Cadastro Único também foram agregadas

aos serviços dos CRAS. A gestão e acompanhamento dos programas federais de transferência condicionada de renda são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Os benefícios federais em Londrina, tendo como referência o mês de abril de 2006, somavam 22.246, o que representa um aumento de 21,07% em relação ao mês de dezembro de 2005, conforme quadro a seguir.

Quadro 1 – Benefícios Federais distribuídos em Londrina em dezembro de 2005 e abril de 2006

BENEFÍCIOS FEDERAIS ²⁰	N ° DE BENEFÍCIOS	
	Dez/2005	Abr/2006
Bolsa Escola Federal	2.922	2.054
Bolsa Alimentação	3	2
Auxílio Gás	5.119	6.206
Bolsa Família	10.934	13.984
TOTAL	18.978	22.246

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social
Prefeitura do Município de Londrina

Entre os meses de janeiro e fevereiro de 2008, segundo informações divulgadas pelo MDS, Londrina atendia aproximadamente 13 mil famílias no PBF, as quais recebiam cerca de R\$ 59,00 (cinquenta e nove reais) de valor médio pago como benefício. Considerando-se que os demais programas “migraram” para o PBF, ou seja, foram unificados quase completamente, podemos supor uma redução do número de benefícios no município. Como, no geral, a mesma família recebia mais de um benefício, a unificação dos demais programas no PBF deve representar uma redução de quantidade de benefícios sem representar a mesma taxa de redução do número de famílias atendidas. Mesmo com essa ponderação, é fato a queda do número de benefícios no município de Londrina entre os anos de 2006 e 2008.

Além da gestão dos benefícios federais, Londrina conta também com os benefícios municipais. Entre estes existe o Programa de Garantia de Renda Mínima, que transfere R\$100,00 (cem reais) mensais a famílias ou indivíduos com renda, *per capita*, de até ½ salário mínimo. O programa foi implantado em 2001 como Bolsa Escola e passou posteriormente por modificações

²⁰ Existem outros benefícios, como Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Agente Jovem, mas a Secretaria de Assistência Social de Londrina excluiu-os das informações repassadas na ocasião do levantamento de dados.

que incluíram a criação de seis modalidades de bolsa²¹. Os benefícios se distribuem do seguinte modo:

Quadro 2 – Benefícios municipais de Londrina
dezembro de 2005 e abril de 2006

MODALIDADE DE BOLSA	N ° DE BENEFÍCIOS	
	Dez/2005	Abril/2006
Bolsa Escola Municipal	1.968	1.968
Bolsa Família Acolhedora	4	4
Bolsa Auxílio Pessoa Idosa	331	296
Bolsa Capacitação	36	42
Bolsa Auxílio Pessoa com Deficiência	104	106
Bolsa Auxílio Adolescente	81	66
TOTAL	2.524	2.482

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social
Prefeitura do Município de Londrina

Enquanto no período entre 2005 e 2006 houve um crescimento de aproximadamente 21% dos benefícios federais (com regressão no ano de 2008), os benefícios municipais sofreram uma pequena redução de 1,66%. No período de 2006 a 2007 a tendência de queda foi mantida também nos benefícios municipais. Em março de 2007, o município de Londrina atendia 1.839 famílias em seu programa de transferência de renda²², uma queda de cerca de 26% em relação a abril de 2006. Pelas dimensões da pobreza em Londrina, a existência de um programa de transferência de renda municipal para aproximadamente 1.800 famílias pode ser considerada uma iniciativa muito tímida e de efeito duvidoso.

Quando da criação do programa municipal, a regra estabelecida definia que o prazo de concessão do benefício seria de 1 ano, podendo ser prorrogado por mais um ano. Contudo, este critério não tem sido observado e geralmente ocorrem desligamentos do programa apenas quando se completa a idade constante dos critérios de 06 a 15 anos.

Além das bolsas municipais existe ainda o Cupom de Alimentos, nos valores de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) e R\$ 50,00 (cinquenta reais) com duração de até seis meses. Em fevereiro de

²¹ A lei municipal nº 10.323, de 09 de outubro de 2007 introduz mudanças no programa municipal de transferência de renda. Por ser muito recente utilizamos dados anteriores à mudança.

²² Disponível em http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=progproj&item=ger_transferencia_renda (acessado em 21/08/2008).

2008 o município atendia 3.800 (três mil e oitocentas) famílias²³. Este é considerado pelas gestoras da assistência social um benefício emergencial e de curta duração, diferente das bolsas auxílios. As usuárias, no entanto, não o interpretam deste modo, já que são frequentes os pedidos de renovação da concessão do cupom. Dito de outro modo, a caracterização deste benefício como de curta duração não corresponde às necessidades da população beneficiária.

Como o CRAS é a “porta de entrada” da assistência social, a população usuária deve procurar esses locais para o encaminhamento de quaisquer de suas solicitações. A assistente social é considerada a principal figura para o funcionamento do serviço; existe uma para cada território sob a responsabilidade da unidade. As duas unidades envolvidas na pesquisa contavam com três assistentes sociais, cada. Além dessas profissionais pode, em alguns casos, existir também uma psicóloga para atendimento. A estrutura de apoio é composta por: uma pessoa na recepção, uma pessoa responsável pelos serviços administrativos, uma pessoa responsável pelos serviços de limpeza e uma pessoa responsável pelo serviço de segurança. Existem ainda estagiárias e estagiários de cursos de nível superior, com destaque para Serviço Social (juntamente com as assistentes sociais) e Ciências Sociais (nas atividades relacionadas ao atendimento do Cadastro Único).

A procura aos CRAS é muito grande e as instalações físicas geralmente não são muito apropriadas para o atendimento, seja pelo pouco espaço, seja pela sua distribuição. O CRAS Leste, por exemplo, região considerada com alto grau de vulnerabilidade, atendeu 1.008 pessoas nos meses de abril e maio de 2006, sendo 85% mulheres. No CRAS Oeste B foram atendidas 407 pessoas no mesmo período, sendo 91% mulheres. No CRAS Norte A foram atendidas 407 pessoas, sendo 89% mulheres. Na unidade do CRAS Oeste B, por exemplo, trabalham 8 pessoas²⁴, sendo 1 recepcionista, 1 secretária, 2 estagiárias, 1 motorista e 3 assistentes sociais. Destas uma é funcionária pública e duas são funcionárias do Provopar-Ld, uma organização da sociedade civil que mantém convênio com o Município²⁵.

A Secretaria Municipal de Assistência Social definiu como prioridade das assistentes sociais o trabalho junto aos grupos compostos por pessoas beneficiárias dos programas de transferência condicionada de renda, sobretudo mulheres. Esses grupos são denominados de

²³ Disponível em http://home.londrina.pr.gov.br/noticias/indexnovo.php?acao=mostrar_noticia&id_noticia=21532 (acessado em 20/02/2008).

²⁴ Referência dos meses de abril e maio de 2006.

²⁵ Dados coletados junto ao Projeto “A implantação do SUAS em Londrina”, coordenado pela Profa. Dra. Maria Ângela Paulilo, da Universidade Estadual de Londrina.

apoio socioeducativo. Em razão desta demanda de trabalho são comuns a ausência das assistentes sociais no CRAS e as queixas das usuárias em decorrência de tal fato.

Ainda como forma de otimizar o tempo das assistentes sociais, alguns atendimentos são prestados coletivamente. Estes atendimentos recebem o nome de reuniões de acolhida e são realizados em locais preferencialmente fora do CRAS, em espaços da comunidade, como salões comunitários e salões de igrejas. Geralmente são locais precários para o atendimento assistencial, com problemas de ventilação, de iluminação, de limpeza e de acomodação.

Considerando-se que o objeto da pesquisa é o atendimento às mulheres pobres na assistência social e o problema investigado são as condições para a efetivação da cidadania feminina no interior dessa política social, o contexto político do município, na defesa dos direitos das mulheres, ganha destaque para a reflexão.

Londrina adquire importância para um estudo de caso desta natureza também em razão de seu pioneirismo na criação de órgãos de defesa dos direitos das mulheres, conforme já citado. A trajetória histórica de criação de organismos institucionais para tratar das questões dirigidas às mulheres é reveladora das confusões, conflitos e ambigüidades existentes no processo. Londrina é ilustrativa a esse respeito. A lei de criação da então Coordenadoria Especial da Mulher tratava também da extinção do Conselho Municipal da Condição Feminina, existente à época. Tal confusão em torno das funções desses órgãos só foi revista em 1999.

No que diz respeito aos movimentos de mulheres, o município de Londrina é marcado pela presença de uma vertente mais específica, as organizações comunitárias femininas. Essas são, portanto, as protagonistas locais dos movimentos de mulheres. Aprender o modo de relação dessa forma de organização feminina com os órgãos públicos voltados para as questões relacionadas às mulheres diz respeito diretamente às condições políticas de luta pela cidadania das mulheres pobres em Londrina.

Pensar nessas duas esferas de organizações das mulheres em Londrina – o poder público e as organizações comunitárias femininas – conduz à discussão sobre família, ou *familismo*, como definem algumas feministas, a exemplo de Elizabeth Jelin (1995). Entendemos por *familismo* as políticas e ações que substituem a preocupação com o empoderamento das mulheres pela defesa de políticas que reforcem a família. Uma característica dessas políticas é a referência à pobreza sem qualquer ligação com a crítica à subordinação feminina.

A defesa da família como foco de preocupação é uma característica presente já na formação das organizações comunitárias femininas. A Secretaria da Mulher, diferentemente, surgiu com a intenção de encampar projetos feministas. No processo de aproximação e interlocução entre essas duas esferas, e diante da ausência de grupos feministas, dentro e fora da Secretaria, os órgãos municipais voltados para questões da mulher e de gênero passaram a incorporar mais explicitamente a defesa da família e o interesse pelos grupos de geração de renda das associações de mulheres, como forma de minimizar as possíveis resistências ao feminismo, o que resultaria em fragilidade desses órgãos. Nesse contexto, a categoria gênero, introduzida a rigor pelos órgãos municipais, é, às vezes, empregada como contraponto ao feminismo. De acordo com a definição de Sonia Alvarez (2000b), esta é uma das formas de *tradução político-cultural* da categoria gênero.

Ao tratar da inclusão das mulheres na política de assistência social em Londrina, estamos nos referindo a um cenário de absoluta impotência dos órgãos locais estatais de defesa dos direitos das mulheres. A Secretaria Municipal da Mulher e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher são, especialmente nos últimos anos, completamente incapazes de exercer qualquer influência no âmbito das ações municipais para implantar políticas públicas com a perspectiva de gênero nos vários setores do poder público. Essa incapacidade é fruto da debilidade política dos dois órgãos e das organizações comunitárias de mulheres, bem como da apatia para com o feminismo que grassa nos dois campos – movimentos populares de mulheres e órgãos públicos.

A experiência participativa, possibilitada pelas organizações femininas, estimulam, em muitos casos, a participação da comunidade local em atividades coletivas que visam à solução de problemas comuns vividos no bairro. Essas iniciativas fomentam uma base organizativa que estimula a participação das mulheres em diversos canais de atuação e abrangem desde questões de seu bairro, até questões de âmbito municipal, compreendendo tanto os espaços públicos alternativos, quanto os estatais (MARIANO, 2001).

Vale reforçarmos que a dinâmica da relação entre as organizações comunitárias femininas com a Secretaria Especial da Mulher e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher em Londrina é configurada em um cenário em que o movimento feminista se faz ausente como ator dessa relação, embora alguns de seus princípios estejam presentes nos valores dessas mulheres.

No que diz respeito ao impacto provocado junto às organizações comunitárias femininas, quanto à questão de gênero, a experiência abordada não reflete uma situação em que essas novas

instituições estatais possam substituir o papel desempenhado por grupos feministas em outras localidades, por se tratar de esferas que trabalham com lógicas diferentes. Entendemos, portanto, que, havendo interação entre grupos feministas com setores dos movimentos populares de mulheres, haveria melhores condições para que estes construíssem uma perspectiva mais crítica quanto à questão de gênero e os interesses das mulheres.

A dificuldade encontrada em Londrina para a implantação de um projeto político desta natureza está no entrave existente na interação entre essas organizações comunitárias femininas, Secretaria Municipal da Mulher e Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. A forma como se estabelece a divisão, e também a complementação de atribuições, acaba por constituir um círculo vicioso: as organizações femininas são ainda politicamente frágeis porque precisam de maior atenção do poder público, diga-se, da Secretaria da Mulher e do Conselho da Mulher; a Secretaria não conta com um importante *status* na estrutura da administração municipal, porque não há pressão suficiente de um movimento organizado politicamente para a conquista desse *status*; o Conselho é ainda frágil porque é dominado pela Secretaria e porque as organizações femininas não conseguem disputar poder neste campo com a Secretaria e com o poder público; e muitos outros desdobramentos que surgem deste cenário. Romper esse círculo vicioso é o grande desafio. Talvez a melhor forma de quebrá-lo seja fortalecendo a atuação do Conselho.

É certo que os três setores – organizações femininas, Secretaria da Mulher e Conselho da Mulher – carecem de políticas de fortalecimento. A relativa passividade das lideranças das organizações femininas ante a Secretaria da Mulher, a relativa guetização dessa Secretaria em relação ao conjunto da administração e a relativa paralisia do Conselho da Mulher, que ainda não obteve sucessos na implantação de suas diretrizes, são todos fatores que dificultam a conquista de êxitos na incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas, entre elas a política de assistência social.

Diante dessas condições, a política de assistência social, mesmo sendo uma área que atua fundamentalmente junto às mulheres, não conta com a interlocução desses setores. Inexistem atrizes ou atores políticos com os quais as gestoras e gestores da assistência social possam travar um debate e um diálogo. Igualmente, inexistem atrizes ou atores políticos de defesa dos direitos das mulheres que provoquem a reflexão no interior da assistência social local e que interpelem de que modo se dá a inclusão das mulheres nessas ações e programas.

O resultado, então, é que estamos tratando da execução de uma política social em um espaço político praticamente monofônico. E estamos propondo uma crítica feminista em um cenário no qual o feminismo é praticamente inaudível. Como esta configuração não é exceção entre as cidades brasileiras de médio porte, isto não inviabiliza nosso estudo de caso. Ao contrário, cerca-o de traços gerais da política brasileira.

A partir dessas condições e de nosso interesse na pesquisa, a cidadania das mulheres pobres na política de assistência social é abordada neste estudo a partir de três eixos básicos: o acesso aos benefícios assistenciais como direito e a concepção das mulheres pobres sobre cidadania; a cidadania como direito ao respeito e ao reconhecimento, a partir do que podemos analisar a relação entre usuárias e agentes operadores da assistência social; e, por fim, a cidadania como democratização das relações de gênero de modo a problematizar os enfoques presentes no desenho e na execução da política de assistência social.

2.4 A CIDADANIA MEDIADA: PARCERIAS COM AS ONGs

A estrutura da política municipal de assistência social em Londrina é composta por serviços governamentais e serviços não-governamentais. Estes últimos são considerados integrantes da política de assistência quando celebram convênios com o Município e, por meio destes, contam com o financiamento público para o desenvolvimento de suas ações. Em geral, os convênios pressupõem que a organização conveniada assuma parte dos custos do serviço assistencial e o município participe com o financiamento de parcela destes custos. Há, portanto, uma contrapartida das organizações não-governamentais para a execução dos convênios, ou parceria, para usar o termo tão a gosto dos administradores e administradoras, atualmente.

Apesar de ser um avanço, a institucionalização estatal da assistência social em Londrina não significa, de fato, a implantação de um sistema público de proteção social no âmbito da assistência. Por um lado, não se pode ignorar que existe desde 1993 esforços explícitos para criação de uma estrutura pública governamental, com quadro de funcionárias e funcionários concursados e participação significativa da assistência no orçamento municipal, em torno de 6%. Por outro lado, inexistente hoje, em Londrina, qualquer serviço de assistência social que funcione exclusivamente como serviço governamental. Diferentemente, a regra comum é o co-

financiamento, as parcerias com as organizações não-governamentais e as terceirizações, dando continuidade à tradição de subsidiariedade, conforme expressão de Maria Luiza Mestriner.

Há, contudo, um novo sentido atribuído à “parceria” entre Estado e sociedade civil, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, que passa também pela reconfiguração da “questão social”.

A origem da filantropia e da benemerência localiza-se na sociedade civil, em especial em grupos religiosos e organizações de imigrantes. Quando essas ações são incorporadas pelo poder público na modalidade de assistência, já apresenta, desde sua origem, a cooperação entre sociedade civil e poder público. Tratar da cooperação, em si, no âmbito da assistência nos dias atuais parece não trazer nada de novo para o debate. Qual é, então, a novidade, nesses dias, nesta cooperação? Parece que a novidade repousa no sentido atribuído à sociedade civil, bem como numa reconfiguração da questão social, passando pela reforma do Estado, mediante introdução dos ajustes estruturais.

A sociedade civil no Brasil passou por um período de redescoberta política nas últimas décadas do século XX, especialmente na década de 1980, diante da notória atuação dos movimentos sociais na esfera pública (COSTA, 1994 e PINTO, 2006). Esse período de redemocratização é marcado pelo ressurgimento de amplos movimentos sociais e pela formação de “novos atores sociais”, cuja constituição dá-se a partir de uma multiplicidade de questões, demandas e temáticas que incluem sindicatos, organizações populares comunitárias, associações de moradores, movimentos de mulheres, movimentos ambientais, movimentos estudantis e comunidades eclesiais de base, entre outras.

Alguns pontos comuns permeiam esta pluralidade de movimentos e atores sociais: as reivindicações pela ampliação da democracia e da cidadania, pautadas muitas vezes pelas necessidades da esfera privada. Para os grupos em desvantagens sociais, políticas e econômicas, tais como mulheres e negros, por exemplo, a luta pela ampliação da democracia e da cidadania era o meio de buscar emancipação e reconhecimento. Estes anseios são gestados na sociedade civil e sua correia de transmissão eram principalmente os movimentos sociais. Neste período, os movimentos sociais eram vistos como a expressão de novas formas de fazer política e foram tomados como os representantes legítimos da sociedade civil, diante da fragilidade dos partidos políticos e dos sindicatos.

A atuação da sociedade civil, por meio dos movimentos sociais, contribuiu para uma nova valorização do conceito de cidadania, o que penetrou o centro de grande parte do pensamento social e político que se vem desenvolvendo no Brasil desde a década de 1980. Para Maria Célia Paoli (2002), a importância e (re)descoberta do conceito de cidadania estão relacionadas à dupla transformação brasileira deste período: a redemocratização pós-período de autoritarismos e a adoção do neoliberalismo, mais recentemente.

Algumas mudanças podem ser identificadas aos sentidos atribuídos para “sociedade civil” ao longo deste período posterior a 1980. Isto decorre do surgimento de diferentes atores sociais que passaram a fazer uso da categoria ou a ela foram identificados. Quando se discutia a redescoberta da sociedade civil na década de 1980, os principais atores eram os movimentos sociais, com especial destaque para os “novos movimentos sociais”. Na década de 1990 surge um campo mais vasto de organizações sem fins lucrativos, com destaque para as ONGs. Nos últimos anos ocorre o crescimento do “terceiro setor”, como categoria mais ampla, que abriga também as iniciativas de responsabilidade social empresarial. Ainda mais recentemente assistimos à expansão das organizações sociais de interesse público (OSCIPs). Este período após a década de 1990 apresenta também o crescimento da institucionalização da sociedade civil. De qualquer modo, são categorias que estão sendo utilizadas sem muita pretensão de rigor na conceituação e na classificação.

Diante de tais mudanças, com variadas formas de atuação e de representação da sociedade civil, a luta por emancipação e reconhecimento dos grupos desfavorecidos é constituída, conseqüentemente, por um conjunto mais variado de atores. No cenário mais recente, as ONGs ocupam, com destaque, este espaço político no Brasil, de tal modo que muitas vezes há uma associação quase que imediata entre os dois termos – luta por direitos (emancipação e reconhecimento) e ONGs.

Ocorre, contudo, que o termo ONG tem sido empregado para designar os variados formatos de organização civis, com suas diferentes formas de relação com o Estado e com a própria sociedade civil. Esse uso generalizado e impreciso do termo ONG deve colocar-nos em posição de alerta para analisarmos os casos empíricos, questionando-os quanto à sua contribuição para a promoção da cidadania dos grupos historicamente excluídos dos processos de participação política, com vistas à emancipação (em oposição à tutela) e ao reconhecimento (em oposição à negação, à ausência e ao anonimato).

No uso de senso comum há tentativas de generalizações que vão contra qualquer esforço de precisão sobre a designação ONG. Nestas circunstâncias, ONG é uma denominação que pode designar toda e qualquer forma de organização, qualquer que seja ela e quaisquer que sejam seus objetivos, desde que não seja um órgão público nem uma empresa capitalista. Por exemplo, associações de trabalhadores e trabalhadoras que atuam na coleta de resíduos sólidos recicláveis e se assemelham a pequenas cooperativas, ainda que sem este formato legal, são denominadas ou autodenominam-se ONGs.

O reconhecimento da terminologia ONG ganhou reconhecimento na década de 1980 e conquistou maior popularização após a ECO-92. Desde então, a denominação passou a ser usada também pelas agências internacionais que atuam como financiadoras de projetos (MATOS, 2005). Em Londrina, a denominação ganha maior notoriedade no âmbito da administração municipal e passa a ser usada exaustivamente a partir de 2001 com a eleição de Nedson Micheleti, do PT, embora já fosse bastante popular antes desse tempo. Observa-se neste mesmo ano de 2001 a criação do “Londrina Mil ONGs”, como um organismo municipal. Conforme apresentação em sua página na *internet*, este “é um projeto governamental de fomento e articulação, que tem por objetivo estimular de forma responsável a criação de organizações não-governamentais no município de Londrina”.

Nos estudos sobre sociedade civil, a abordagem predominante é aquela que trata da origem da denominação ONG associada às tradições dos movimentos sociais que se formaram e se expandiram no período a partir da década de 1970, no contexto de restrições democráticas, no Brasil, sob a ditadura militar. Organizações que se originaram dessas ligações, muitas vezes com influências marxistas e freirianas, se autodenominaram ONG. Incluem-se entre elas os movimentos de mulheres. O que estava em jogo era a busca pela formação de uma identidade política. Ao longo das últimas décadas a terminologia ONG tornou-se um campo de disputa quando um conjunto mais variado de organizações começou a empregar a mesma designação (LANDIM, 2002).

A Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG) tem atuado na tentativa permanente de construir uma identidade particular das ONGs que as diferencie de organizações filantrópicas, sindicatos, partidos políticos, igrejas, associações de moradores, associações de pais e mestres, além de muitas outras que estão juridicamente abrigadas sob a denominação de “entidades sem fins lucrativos”.

Não obstante os esforços da ABONG é fato que no cotidiano encontramos o emprego da expressão ONG desprovida de qualquer rigor. Assim, na linguagem corrente, incluindo os gestores e gestoras municipais, ONG tornou-se sinônimo mais elegante de organização da sociedade civil, não importa qual seja sua característica. É deste modo que são designadas as organizações que mantêm convênios com a Secretaria Municipal de Assistência Social. Estas são organizações de perfis muito variados. Ainda que haja uma concentração numérica das entidades assistenciais, existem também, entre as conveniadas, por exemplo, o Clube das Mães Unidas e a Associação Londrinense Interdisciplinar de AIDS – ALIA. Estas são experiências que nos remetem a outras tradições, mais vinculadas aos movimentos sociais, como é o caso dos movimentos de mulheres e dos movimentos na área da prevenção, tratamento e combate à DST/AIDS.

O uso da expressão ONG entre as parcerias da rede socioassistencial de Londrina tem um importante sentido político, ainda que indefinido. Ao anunciar-se que a rede é constituída pelos serviços governamentais e é conveniada com organizações não-governamentais, invoca-se o prestígio político construído pelas ONGs, no âmbito local, nacional ou internacional, durante as últimas décadas, decorrente, por exemplo, do reconhecimento de suas preocupações com as questões sociais.

Esta herança carregada pela expressão transmite mais legitimidade à prática de repassar recursos públicos para uso das organizações da sociedade civil em circunstâncias de redução dos gastos estatais, com a importante justificativa de eficiência. Além disto, transmite-se também a idéia – ainda que equivocadamente – de dividir com a sociedade civil o poder de decisão sobre as políticas sociais e o controle dos recursos públicos. Portanto, o uso da expressão não é neutro nem despropositado, mas carregado de mensagens ideológicas.

De qualquer modo, seria inapropriado deixar de reconhecer a pluralidade de organizações, entidades e instituições que compartilham o uso da denominação ONG. Assim, é mais promissor tratá-la como uma categoria construída socialmente, polissêmica, em vez de tentar, forçosamente, a definição de um conceito (LANDIM, 1998 e MATOS, 2005).

Conforme Maria Izilda Santos de Matos (2005), a denominação ONG é geralmente analisada a partir de dois paradigmas: as ONGs como motores de transformação social e uma nova forma de fazer política; e as ONGs como aliadas do neoliberalismo no projeto de substituição das responsabilidades do Estado. Essas representam as principais correntes em

debate atualmente sobre o papel das ONGs e seus impactos para a cidadania e a democracia. A pesquisa empírica pode nos oferecer contribuições significativas que nos permitam balizar as referências deste debate no esforço de buscar formas interpretativas menos idealizadas, sem polarizações e mais matizadas.

No campo das ciências sociais o aparecimento dessas organizações lançou novas inquietações para os estudos sobre a sociedade civil, sobre a relação entre sociedade e Estado, sobre as formas de representação e legitimidade e sobre identidades e universalismo.

Como destaca Céli Pinto (2006), este cenário é caracterizado primeiramente pela alta imprecisão terminológica para fazer referência a noções como sociedade, sociedade civil, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, organizações não-governamentais e tantas outras. Na impossibilidade de clarear conceitualmente cada uma das noções empregadas, a autora propõe que tenhamos minimamente clareza quanto à noção de sociedade civil. Desse modo, propõe:

(...) uma medida inicial e salutar é afastar definitivamente a tentação de chamar de sociedade civil tudo aquilo que se diferencia de Estado e do mercado, e estar atento para não fazer distinção entre sociedade civil e sociedade civil organizada (...). A sociedade civil é, em si, a forma de organização da própria sociedade, na qual cada indivíduo encontra sua pertença como cidadão de direito (PINTO, 2006, p. 653).

Adotando esta perspectiva, podemos então afirmar com segurança que as organizações da sociedade civil, tais como as ONGs, são uma parcela da sociedade civil e não o seu todo. Do ponto de vista político, interessa saber como elas se relacionam com a sociedade civil de modo geral e com o Estado e de que modo os espaços de poder são (re)constituídos na relação entre Estado e sociedade civil.

Não se trata, certamente, de um processo de refluxo dos movimentos sociais, de modo particular, ou da sociedade civil, de modo mais amplo, já que estes continuam existindo e atuando em outros campos. Trata-se sim de mudanças mais recentes nas formas de organização e de mobilização da sociedade civil, na qual as organizações mais profissionalizadas parecem ser preferidas pelo poder público como interlocutoras. Desse modo, as ONGs são as principais referências da sociedade civil no âmbito das políticas públicas e das ações estatais. Isto certamente representa uma reconfiguração da relação entre Estado e sociedade civil em que a categoria sociedade civil é tomada de forma restritiva.

Para Maria Célia Paoli, essas mudanças de expansão das ONGs, destacando-se num espaço antes dominado pelos movimentos sociais, contribuem para compreendermos o deslocamento do “ativismo político pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social” (PAOLI, 2002, p. 378). Este deslocamento representa também uma reconfiguração da ação política da sociedade civil. Quando as ONGs se tornam protagonistas da sociedade civil, com suas características de profissionalização, institucionalização, burocratização e hierarquização, temos uma redução da esfera de participação popular. Se falarmos de ONG como sinônimo de sociedade civil, estamos com isso reduzindo as possibilidades de mobilização, participação e representação da sociedade civil, ou, pelo menos, colocando na invisibilidade essas outras possibilidades e formas. Nessa perspectiva, o sentido que já foi mais amplo na década de 1980 está se tornando restrito nos últimos anos.

Daí que a confusão entre sociedade civil e ONGs, com a redução da primeira à segunda no que diz respeito à interlocução com o Estado no âmbito das políticas públicas e ações estatais, pode apresentar um certo grau de risco para a ampliação da democracia entre aqueles que se encontram excluídos dos processos de participação e de deliberação, reduzindo-se suas possibilidades de emancipação e reconhecimento. Conforme Céli Pinto (2006), muitas vezes o ativismo político protagonizado por ONGs, ou outras formas de organização da sociedade civil institucionalizada, nas negociações por políticas públicas, é restrito aos seus membros e envolve pouca articulação com os grupos beneficiários da ação estatal. Isto somado às características de limitação geográfica e fragmentação de temas de interesses constituem alguns dos limites desta forma de atuação para influência nas políticas públicas.

Este processo ocorre em um contexto econômico específico. Uma das grandes conquistas dos movimentos sociais da década de 1980 foi a Constituição de 1988, a chamada “constituição cidadã” porque representava uma série de conquistas populares, incluindo uma nova dimensão dos direitos sociais, que jamais se concretizaram no todo. Neste momento da feitura da Constituição firmou-se um relativo consenso político em torno da idéia de que a proteção social é um direito do cidadão e da cidadã e um dever do Estado. Logo após, na década de 1990, muito antes de se consolidarem as conquistas da Constituição de 88, juntamente com a “modernização” e a “globalização”, adotamos o neoliberalismo.

Neste contexto de ampliação das demandas sociais e tentativas do Estado em reduzir seus gastos sociais, ou pelo menos conter seu crescimento, a modalidade de “parceria” entre poder

público e ONGs encontra terreno fértil para expansão. O resultado é o que Maria Célia Paoli (2002) chama de “desmanche das garantias público-estatais”. O problema apontado pela autora caracteriza as ações das ONGs de modo mais geral: o desenvolvimento de ações relativamente localizadas e bem focalizadas, com base em escolhas que geralmente não passam por debates públicos, mas são decisões privadas, entendidas como deliberadas privativamente no interior da organização entre as pessoas associadas e não em uma arena pública. À medida que tal arranjo vai-se expandindo, torna-se mais distante o ideal de políticas universais.

Por outro lado, é de fundamental importância destacar que o cenário político brasileiro carrega consigo um grande débito para com as ONGs. Uma parcela dessas organizações tem assumido o papel de vanguarda, ao introduzir e alimentar demandas por novos direitos e fomentar a introdução de temas considerados tabus na agenda pública. A maioria das questões relacionadas aos direitos das mulheres, por exemplo, encontra-se nesse rol de temas evidenciados por ONGs. As bandeiras dos movimentos feministas são empunhadas por ONGs feministas, às quais devemos creditar grande parte das conquistas por emancipação e reconhecimento das mulheres.

A importância fundamental das ONGs no “alargamento das questões políticas concernentes a direitos” (PINTO, 2006, p. 657) não elimina possíveis paradoxos quando algumas dessas organizações passam a desempenhar funções de execução de ações estatais. Há neste caso um deslocamento do papel de articulação, pressão e interlocução para o papel de prestação de serviços. Vale dizer, um deslocamento do papel mais propriamente político para um papel burocrático e subordinado. Esses paradoxos não invalidam a experiência das ONGs e a importância de muitas delas para o aprofundamento da democracia e conquista de cidadania de grupos desfavorecidos, mas revelam o quão diversificado é este campo e coloca a exigência de se fazerem distinções.

Estas questões nos dão algumas pistas para analisarmos a situação da política de assistência social, a partir do estudo de caso de Londrina/Pr. As organizações não-governamentais são as referências da política municipal de assistência social para a sociedade civil. Elas encarnam a sociedade civil quando firmam convênios com o Município – e não contratos de prestação de serviços – e são a própria representação da sociedade civil quando se trata de assento no Conselho Municipal de Assistência Social. Ao se investir desta autoridade, contribui-se para a exclusão de outras formas de representação da sociedade civil e, inclusive, das próprias usuárias e usuários da assistência social. Isto porque as ONGs geralmente não são entidades de livre associação, mas têm restrições para o ingresso de membros, de modo que não é

plausível supor a participação de parcelas significativas da população nessas organizações, muito menos a inclusão, ainda que pequena, da população usuária da assistência.

Céli Pinto (2006, p. 657) faz distinção entre dois tipos predominantes de ONGs, “as organizações que defendem a causa de seus membros” e “as que defendem a causa dos outros” . A sociedade civil presente no Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina é predominantemente do segundo grupo de organizações, as que defendem a causa de outros. Uma questão sociologicamente importante neste caso é saber até que ponto esse tipo de organização da sociedade civil pode contribuir para reduzir o grau de exclusão política da população beneficiária da assistência social ou, ao contrário, para manter esse público sob tutela ora do Estado, ora das ONGs.

Se entendemos que a política de assistência social envolve também a necessidade de desenvolvimento de mecanismos de promoção da cidadania, e não apenas o combate à fome e à pobreza, torna-se um paradoxo este estreitamento da noção de sociedade civil, porque ele conduz, conseqüentemente, a um estreitamento da esfera pública. Isto reforça os questionamentos presentes em alguns estudos sobre a legitimidade das ONGs colocarem-se como representantes da sociedade civil, por desenvolverem formas mais restritivas de participação e adesão (ALVAREZ, 2000a; PAOLI, 2002; PINTO, 2003.). Duas questões derivam dessas considerações. Qual é o sentido atribuído à “sociedade civil” e qual é a representatividade das ONGs?

Algumas autoras sustentam que uma das faces do aparecimento e crescimento das ONGs está associada ao processo de colapso dos sistemas de representação formal (SCHUMAHER e VARGAS, 1993; ALVAREZ, 2000a; PAOLI, 2002; PINTO, 2003). De fato, a própria sociedade civil reivindicou a reinvenção das formas de fazer política. Os movimentos de mulheres e o feminismo destacaram-se na defesa desta questão, objetivando, com isto, o alargamento da esfera pública e a “radicalização da democracia”, para usarmos a expressão de Chantal Mouffe (1996, 1999 e 2003), como forma de ampliar a participação dos novos atores.

Este é um tema caro para os movimentos de mulheres e o feminismo, porque pode abrir possibilidades de ampliação da participação feminina e, com isso, reparar a histórica exclusão das mulheres da esfera pública. Um princípio básico permeia essas discussões entre as feministas alinhadas com a noção de radicalização da democracia, o princípio de que a taxa de participação da mulher na representação política formal é um indicador fundamental para avaliar o grau de democratização de uma sociedade. Contudo, esta defesa vem acompanhada de uma abordagem

que trata da política como uma esfera mais ampla que o Estado, e, portanto, mais ampla que a representação formal, o que dá mais visibilidade à participação da mulher também em outros espaços da *sociedade civil* e não apenas propriamente na *sociedade política* no sentido clássico, por envolver também, por exemplo, as organizações comunitárias e populares e os movimentos sociais, espaços em que há ampla participação feminina.

Então, do ponto de vista do aperfeiçoamento da democracia, segundo a abordagem aqui adotada, o problema não é o colapso, em si, da representação formal, mas sim saber que alternativas de representação têm-se constituído e até que ponto são, de fato, alternativas. Neste aspecto, levando-se em consideração o caráter privado e restritivo da forma de constituição das ONGs, quando são estas as porta-vozes da sociedade civil, temos um novo modo de privatização do público, sob nova configuração. Isto ocorre em circunstâncias nas quais a mesma sociedade civil, neste caso as ONGs, são simultaneamente executoras e representantes/fiscais da política, sendo prestadoras de serviço e membros integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social. O resultado deste arranjo tende a ser a amortização do conflito e, como defende Francisco de Oliveira (1999, p. 58), “a ruptura da relação de conflito é uma anulação da política”.

Para Francisco de Oliveira (1999), o nome sociológico da anulação é *cooptação*. Foi este o grande fantasma que assombrou parte dos movimentos feministas na década de 1980, quando eles tratavam da relação com o Estado. Hoje, na relação das ONGs que atuam no âmbito da assistência social com o poder público municipal de Londrina, este fantasma não assombra a mais ninguém.

Os movimentos feministas no Brasil também fizeram reivindicações pela reforma do Estado. Com isso objetivavam maior participação e influência de atores da sociedade civil na definição das políticas públicas e, por fim, o alargamento da democracia e da cidadania. Com a preferência dos órgãos estatais em manter interlocução e “parcerias” com as entidades denominadas ONGs, o princípio de “alargamento” também está se estreitando. Mais uma vez, o que era agenda de movimentos sociais ganhou outros contornos na atualidade política.

Podemos comprovar a presença de organizações da sociedade civil na execução de ações da política de assistência social em Londrina por meio dos recursos financeiros envolvidos. No ano de 2006, a Secretaria Municipal de Assistência Social teve um orçamento aprovado no valor de R\$ 22.802.000,00 (vinte e dois milhões, oitocentos e dois mil reais)²⁶. Desse montante,

²⁶ O orçamento geral do Município para o ano de 2006 foi de R\$ 583.426.000,00 (quinhentos e oitenta e três milhões, quatrocentos e vinte e seis mil reais).

aproximadamente R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) eram destinados às organizações conveniadas com o Município, o que representa aproximadamente 35% (trinta e cinco por cento) do orçamento da área. Ao todo eram 28 organizações conveniadas em 18 modalidades de serviços, sendo 9 da proteção social básica e 9 da proteção social especial, conforme relatório da Secretaria.

A desigualdade na distribuição de recursos entre as organizações conveniadas na verdade revela as opções políticas da administração municipal presente nessas modalidades de contrato. O Programa de Voluntariado do Paraná (Provopar-Ld) e Escola Profissionalizante do Menor de Londrina (Epesmel), são, inegavelmente, organizações que atuam como braço da Secretaria Municipal de Assistência Social. Funcionári@s públic@s e funcionári@s dessas organizações muitas vezes dividem as mesmas tarefas, as mesmas responsabilidades e o mesmo local de trabalho, como se fossem equivalentes. Contudo, não há equivalência, pois as pessoas contratadas por meio dessas organizações não gozam dos mesmos direitos, benefícios e proteção trabalhista. Trata-se de um mecanismo de precarização do trabalho no serviço público. Nestes casos, há mais precisão em falarmos de organizações *neo-governamentais*, tomando a expressão emprestada de Sonia Alvarez (ALVAREZ, 2000a), do que em organizações não-governamentais.

Comparemos, por exemplo, o salário de uma assistente social na Prefeitura do Município de Londrina e nas organizações não-governamentais. No ano de 2006, na Prefeitura o salário era em torno de R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais), enquanto nas organizações podia ser inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais); sem considerar os benefícios que existem na Prefeitura e inexistem nessas organizações. Existem ainda outras formas de “barateamento” dos serviços conveniados, como inexistência de veículos para visitas às comunidades e uso dos trabalhos voluntários, geralmente de mulheres.

O poder público municipal e as organizações não-governamentais envolvidas nesta relação de troca, ou parceria, certamente interpretam suas ações como positivas, no sentido de garantir mais recursos para a rede socioassistencial do município. Também defendem que há uma vantagem incomensurável quando se evita a aplicação da lei de licitações para compras e contratações (lei 8.666/93) e a exigência de concursos públicos para contratação. Ambas garantem agilidade e, o que é igualmente importante, nas ONGs contrata-se pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o que permite a dispensa de seleção pública,

agregando-se benefícios que podem ser pela escolha do perfil profissional, como também ser pela escolha do perfil político, ou seja, a contratação de pessoas consideradas aliadas.

Assim, as organizações que concentram a maior parte dos recursos repassados para a sociedade civil, confundem-se com o poder público. Não é difícil, por exemplo, encontrar representantes do PROVOPAR-LD, uma organização não-governamental, participando de pré-conferências e conferências municipais na qualidade de “poder público”. Isso revela o quanto estão borradas as fronteiras entre sociedade civil e Estado.

Do ponto de vista da gestão administrativa este arranjo que envolve órgão público e ONGs exibe grandes vantagens burocráticas. Por outro lado, não é possível que deixemos de relacionar esta prática com o contexto mais geral de reforma do Estado, orientada por ideais dos ajustes neoliberais.

Os termos de convênios viabilizam a materialização do ideal de redução do Estado e se equivalem às práticas de terceirização dos serviços públicos. Investem-se hoje, sem dúvida, mais recursos nas políticas sociais que no passado, mas são políticas instáveis, descontínuas e, portanto, frágeis e suscetíveis de interrupção em virtude das mudanças no comando da administração pública. Neste sentido não são contra-hegemônicas em relação à expansão do neoliberalismo, para tomarmos de empréstimo a expressão de Maria Célia Paoli.

Uma prática perversa decorre de tal situação: usam a instabilidade como argumento de conquista de voto para manutenção do poder. “É importante reeleger o Nedson [prefeito da cidade], porque se não o Bolsa Escola pode acabar”. “Sem a reeleição do Lula o Bolsa Família pode acabar”. Ou seja, em vez de procurar mecanismos de redução da instabilidade da política de assistência social, os gestores e gestoras usam a baixa institucionalidade dos programas como estratégia de pressão política junto ao público beneficiário. A fragilidade da política vira uma ferramenta de manutenção dos grupos no poder.

Durante as últimas eleições municipais, em 2004, era comum nos diversos debates das campanhas majoritárias a avaliação de que a assistência social em Londrina só funcionava pela presença das organizações assistenciais mantidas pela sociedade civil. Havia, porém, um cinismo nesta constatação, pois ela tinha como função manifestar o reconhecimento da importância da sociedade civil, mas jamais serviu de crítica ao padrão de atuação do poder público local. Avaliar os fatores presentes, hoje, na política municipal de assistência social local não constitui apenas a

constatação de seu padrão de funcionamento, mas também a análise de suas implicações para um modelo de proteção dos direitos sociais e de seus impactos para o público beneficiário.

Há uma particularidade da assistência social em relação às demais políticas públicas no que diz respeito à participação e controle social, ou, dito de outro modo, em como se constitui a arena política de deliberações públicas sobre a área. Neste caso a composição dos conselhos municipais serve-nos de parâmetros.

Na política de saúde, por exemplo, o conselho é composto por representantes do poder público, dos órgãos prestadores de serviços, dos trabalhadores e trabalhadoras da área e dos usuários e usuárias. O Conselho Municipal de Educação é composto por representantes do poder público, de trabalhadores e trabalhadoras e usuários e usuárias. Se pensamos em políticas para grupos mais específicos vemos que, no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, a mulher se faz representada; no Conselho Municipal do Idoso, os idosos e idosas se fazem representados; no Conselho Municipal da Comunidade Negra, a população negra se faz representada; o mesmo é válido para o Conselho Municipal da Juventude e o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, entre outros.

Enquanto na maioria dos conselhos o público diretamente usuário da política está presente, mesmo que por representação, no Conselho Municipal de Assistência Social a questão da representação assume outros contornos. Neste caso, as usuárias e usuários não se fazem presentes e não estão representados por indivíduos posicionados na mesma estrutura de grupo social, mas estão “representados” por organizações não-governamentais e outras entidades da sociedade que, por sua vez, via de regra não são constituídas de usuárias e usuários da assistência social.

Para Iris Young (2006), o posicionamento na mesma estrutura de grupo social produz a “perspectiva” que temos em torno dos problemas e das questões que nos cercam. A autora considera que este quesito tem especial importância para levar a pensar na representação dos grupos sociais desfavorecidos. A relação de representação, para ser democrática, dentro desta perspectiva, deve conectar as pessoas representadas com as representantes por meio dos interesses, das opiniões e das perspectivas. Os interesses e as opiniões são mais fluidos, enquanto a perspectiva social é estrutural, sem ser determinante. Reforçando este princípio com a abordagem de Anne Phillips (2001) afirmamos a necessidade de articular a política de idéias com a política de presença. No caso da população envolvida na política de assistência social, sua

marca é a ausência e não a presença. Conforme expressão de Rancière, a “parcela dos sem parcela”²⁷ não está presente.

De acordo com a Lei Municipal nº 6.007 de dezembro de 1994, o Conselho Municipal de Assistência Social é composto por 26 membros titulares e 26 suplentes, sendo 13 representantes do Poder Executivo e 13 representantes da sociedade civil. A representação da sociedade civil é distribuída entre instituições prestadoras de serviço de assistência social, organizações profissionais relacionadas à área da assistência social e “representantes de usuários dos serviços de assistência social”, sendo tal representação composta por variadas formas de organizações da sociedade civil.

Chama a atenção o modo como é constituída a representação formal dos/as usuários/as, pois é improvável, e a história confirma isto, que esses tenham participação nas entidades e organizações do tipo nominado na lei. A inclusão de “sindicatos e entidades patronais” entre a representação dos/as usuários da assistência chega a ser um disparate e uma demonstração de como os que têm parcela apossam-se da parte daqueles que não a têm.

Diante destes dados não há dúvidas em afirmarmos que as pessoas usuárias da política de assistência social estão excluídas dos processos de deliberações públicas sobre as ações que são destinadas a elas. São, deste modo, objeto da política de assistência e jamais sujeito, portanto, sem emancipação e reconhecimento. São sujeitos na condição de sujeição.

Neste ponto temos uma importante sinalização de mudança. O Conselho Municipal de Assistência Social aprovou em reunião ordinária realizada em 09 de agosto de 2006, a minuta de projeto de lei que altera a redação da Lei Municipal nº 6.007/94. Um ponto de revisão, entre outros, trata da composição do Conselho e dá nova constituição à representação da sociedade civil.

Dando continuidade ao processo, a Lei Municipal nº 10.211, de 27 de abril de 2007, introduziu mudança na composição do Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS). Em seu art. 11, inciso I, letra b, prevê “cinco representantes dos usuários da assistência social”. Este é um avanço histórico no que concerne à composição de um conselho desta política, com a possibilidade de que usuárias e usuários sejam sujeitos no processo e não mais simples objeto de intervenção. No entanto, sendo uma mudança muito recente, não alcança o período no qual estivemos observando as atividades do CMAS, de modo que não podemos analisar seus efeitos.

²⁷ Sobre as idéias de Rancière, ver OLIVEIRA, 1999.

A LOAS prevê em seu artigo 6º que as ações da política de assistência social devem ser organizadas em sistema descentralizado e participativo:

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Percebe-se que o princípio de participação presente no texto da lei não inclui a população usuária. Esse princípio participativo orienta as noções de democratização da gestão na política de assistência social. Márcia Pastor (2006, p. 75), em estudo realizado em Londrina, intitulado *A democratização da gestão da Política de Assistência Social em Londrina/PR no período de 2001 a 2004: a ampliação do acesso e da participação*, chega a uma constatação otimista sobre a democratização da gestão. Para a autora, “evidencia-se que a maioria destes agentes responsáveis pela Política de Assistência Social de Londrina assimilou a concepção de democratização como participação e com caráter deliberativo”.

Diferentemente da autora, o que podemos apreender é que o fator participação deliberativa aparece em segundo plano na concepção de democratização. Como as pessoas por ela entrevistadas são integrantes do CMAS, elas primeiramente definem a democratização como “democratização de gestão”, após surge a noção de “democratização do acesso” e por fim a participação como forma de deliberação. Demonstra-se que os membros do Conselho pensam de seu interior para fora. Se os vínculos de representação fossem mais fortes, possivelmente pensariam de fora para dentro – ou seja, dos usuários para a gestão. Desse modo, as falas de conselheiras/os tratam a participação entendendo-a como participação das/os conselheiras/os e não como participação da população usuária.

A mesma lógica está presente na fala da secretária municipal de assistência social, Maria Luiza Amaral Rizotti. Márcia Pastor (2006, p. 78) constata que, “em mais um entendimento formulado pela Gestora - que também é uma estudiosa da política de assistência -, a democratização refere-se a três instâncias”:

A primeira instância é a democratização da gestão em si, que é a relação dentro do órgão gestor; o direito de participação que os funcionários, os técnicos e a coordenação da instituição tem; eu diria, a instância administrativa. Depois, nós temos de fazer outra divisão: não adianta só o órgão gestor ser democrático [...] a democratização da política tem de passar pela democratização da rede, [pois] não basta construir uma rede, não basta que ela seja eficiente, não basta que ela tenha qualificação, porque hoje o que está posto para a política é que a qualificação depende da forma democrática ou não em que

ela é gerida. [...] E, por fim, a instância da democratização em reconhecer os órgãos que foram criados para facilitar isso, que são os conselhos, as comissões, os fóruns (Gestora).

Esta é mais uma reflexão da qual a população usuária está ausente. Embora tente fazer distinções internas à concepção de democratização, sua compreensão está circunscrita a um núcleo comum: a relação entre instâncias gestoras, dirigentes e executoras das ações, projetos e serviços. A usuária e o usuário inexistem nesta estrutura.

A assistência social divide-se, historicamente, em assistência particular, quando desenvolvida por organizações sem fins lucrativos, e em assistência pública, quando diz respeito às ações e programas de órgãos públicos, dando-lhes o estatuto de política social. Ocorre que, no Brasil, como demonstra Maria Luiza Mestriner, a primeira sempre foi mais representativa do que a segunda, o que significa limites para os direitos de cidadania (MESTRINER, 2001).

A compreensão desta relação envolve importantes fatores como a crise do Estado, com reformas que visam à redução do aparato estatal; a valorização cada vez mais crescente da eficiência como parâmetro para avaliação das políticas públicas e, mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Firmando “parcerias” com as organizações sem fins lucrativos, o Estado permite-se reduzir os investimentos internos; reduz os custos dos projetos, já que essas organizações tendem a possuir estrutura menos onerosa; e, ainda, opera no sentido de fragilizar a organização sindical dos trabalhadores e trabalhadoras do serviço público, prática similar à adotada pelas empresas privadas com a terceirização dos trabalhadores e trabalhadoras. Isto é, sob a ótica da eficiência administrativa, parece um excelente arranjo a parceria entre órgãos públicos e organizações sem fins lucrativos. Anete Brito Leal Ivo (2004, p. 63) diz que um dos paradigmas das políticas sociais é tratar o dilema da questão social como uma “escolha pública eficiente”. De acordo com essa lógica “os recursos governamentais destinados à política social são suficientes, restando apenas serem bem focalizados ou administrados”.

Se da ótica administrativa defendida pelos governos a parceria entre governo e organizações não-governamentais é um excelente arranjo, não há como ter a mesma segurança do ponto de vista da afirmação de direitos de cidadania e da preocupação com as reorientações nas políticas públicas, de forma a incorporar a perspectiva de gênero. Isto porque a fragmentação das ações, que decorre deste processo, pode dificultar a incorporação de princípios norteadores da política pública, tais como a mudança das relações hierárquicas de gênero.

CAPÍTULO 3 – CIDADANIA DAS MULHERES POBRES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tratar a cidadania das mulheres no Brasil já é uma questão por si cheia de obstáculos e contradições, falarmos então de cidadania das mulheres pobres, relegadas ao atendimento das ações de assistência social torna-se quase uma abstração, quase um exagero de imaginação sociológica. Contudo, mesmo localizando-se em um terreno tão duvidoso, é uma questão que exige análise.

Como analisa Maria Lygia Quartim de Moraes (2003, p. 495),

No Brasil, a questão da cidadania enfrenta a segregação na pobreza de um enorme contingente da população. (...) As mulheres brasileiras, discriminadas e oprimidas, como na maior parte das sociedades, constituem, entretanto, um dos segmentos que mais se destacam na luta pela universalização dos direitos sociais, civis e políticos.

A divisão sexual do trabalho, as responsabilidades para com as tarefas de reprodução, sobretudo quanto às atribuições domésticas, e a quase interdição dos espaços de poder às mulheres são fatores que contribuem para obstar a conquista das mulheres no campo da cidadania (MORAES, 2003). O trabalho, a família e o funcionamento das instituições públicas são, portanto, estruturas que atuam diretamente na qualidade da cidadania de uma população, com destaque para a cidadania das populações mais vulneráveis, entre as quais as mulheres e sobretudo as mulheres pobres. Desse modo, acompanhar as dinâmicas de mudanças dessas estruturas e analisar seus efeitos para a cidadania das mulheres é uma tarefa de atualidade sempre renovada.

Ainda de acordo com a autora,

O grande desafio dos dias de hoje – quando as potencialidades técnicas e materiais permitem a solução dos problemas de fome e miséria – é enfrentar as situações extremas de miséria e de carência que correspondem a um país de enormes diferenças sociais (MORAES, 2003, p. 513).

Muito comumente, esses desafios para enfrentar a miséria e as carências são direcionados para a família, especialmente nos contextos de avanço das políticas neoliberais. A família, sendo nestes contextos um campo de disputa econômica, política, moral e religiosa tem recebido parte significativa das atenções dos estudos sobre combate à pobreza e sobre a cidadania, juntamente com as mudanças introduzidas pelos ajustes econômicos. Nesta perspectiva, “apesar das mudanças pelas quais tem passado, a família continua sendo o *locus* da reprodução e de

desempenho dos papéis conjugais e parentais e a principal correia de transmissão dos sistemas culturais” (MORAES, 2003, p. 502).

Conforme observação de Lena Lavinas e Marcelo Nicoll (2006), ainda que as condições de pobreza não sejam determinadas pela questão de gênero, os dados nos revelam que este é um marcador que influencia as situações das famílias pobres quando analisamos, por exemplo, o fenômeno da chefia familiar feminina entre famílias pobres, grupo no qual esse fenômeno é mais expressivo se comparado às famílias com maior renda. Neste caso, articula-se uma vulnerabilidade adicional.

Pela tradição sociológica, tratar da cidadania implica, também, fazer a análise da dimensão política e incluir a dimensão da participação na reflexão. Neste sentido, os estudos sociológicos sobre a cidadania das mulheres pobres concentram-se mais comumente nas investigações sobre movimentos populares e formas de ação coletiva presentes em regiões de concentração de pobreza.

Associações de moradores, associações de mulheres, clubes de mães e movimentos de saúde são exemplos de experiências estudadas principalmente na década de 1980. Os estudos sobre essas experiências permitiram uma melhor compreensão política das ações coletivas das populações em situação de pobreza e de extrema pobreza, associando a temática da cidadania à participação. Fundamentalmente, no que diz respeito à cidadania das mulheres, esses estudos possibilitaram a construção da visibilidade, no interior das Ciências Sociais, em torno da participação feminina e da saída do privado para o público.

Em pesquisa realizada no início dos anos 1980s, em bairros da periferia de São Paulo, Teresa Caldeira constata a maior facilidade das mulheres para falar sobre suas histórias de vida e cotidianidade e, por outro lado, a recorrente dificuldade para abordar “temas mais políticos”. “Eu não entendo nada de política” teria sido uma fala comum das mulheres entrevistadas por Teresa Caldeira (1987). As experiências das novas formas de ação coletiva demandaram das pesquisadoras e dos pesquisadores, com justeza, o esforço analítico de redefinir o que é política, a fim de se introduzirem na teoria as inovações operadas no cotidiano daquelas pessoas. Uma noção mais ampla de política, de cidadania e de direito é-nos fundamental para o desenvolvimento de nosso estudo referente à política de assistência social.

Os questionamentos iniciais deste capítulo são feitos a começar da seleção de fragmentos do diário de campo quando das visitas a dois Centros Regionais de Assistência Social em

Londrina, ou seja, são fragmentos de informações empíricas. Este é um percurso que nos coloca diante do risco de cometermos o erro, tão denunciado no interior das Ciências Sociais, de separar o material empírico da reflexão teórica. Com o devido cuidado para reduzir tal risco, esses fragmentos do diário de campo, pedaços de histórias sofridas vivenciadas pelo público atendido pela assistência social, servem-nos como uma janela de onde podemos interpelar o funcionamento desta política.

A assistência social brasileira considera hoje o Programa Bolsa Família (PBF) sua principal referência por ser o maior programa de transferência condicionada de renda. Em que pesem as análises otimistas em torno das contribuições do PBF para a redução das desigualdades no Brasil – a sua boa focalização no sentido de realmente beneficiar as famílias mais pobres e melhorar as condições nutricionais das mesmas (MDS, 2007) –, nosso interesse é analisar os obstáculos para o avanço da assistência social no terreno do direito social universal. Embora o PBF tome pobreza como uma “violação de direitos”, ele encontra sérios obstáculos para se firmar no campo do direito social, inclusive na percepção da população atendida.

Parte desse obstáculo diz respeito ao arranjo legal do PBF por ser ele um benefício condicionado à disponibilidade de recursos e à alocação orçamentária. Isso faz do PBF um tipo de *sub-direito social*, ou, na linguagem de Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares (2007, p. 9), em trabalho junto ao IPEA, um “*quasi-direito social*”, pois, nesse sentido, não é assegurado, em bases legais, mesmo às famílias pobres que cumpram os critérios de focalização. Disso resulta um caráter transitório e de alta fragilidade do programa, uma vez que fica muito vinculado à imagem e aos compromissos de um dado governo. Pode-se dizer que “a proteção atual do PBF não tem origem predominantemente legal, e sim política. Uma flutuação no ambiente político pode, portanto, afetar sua estabilidade ou futuras expansões” (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007, p. 10).

Outra parte desse obstáculo toma forma na diretriz de “centralidade na família”, ou “matricialidade familiar”, adotada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e presente também no PBF. Segundo o *Novo Dicionário Aurélio* “matri” é um elemento de composição que significa “mãe”. O fato do documento oficial da PNAS adotar “centralidade na família” e “matricialidade familiar” como sinônimos já demonstra como a noção de família desliza-se para a função socialmente atribuída às mulheres-mães de cuidado para com o grupo familiar. Essa diretriz, diferentemente do entendimento corrente, não representa tão simplesmente

uma opção metodológica de trabalho, mas, antes de tudo, porta uma escolha política, uma concepção de indivíduo e, conseqüentemente, uma concepção de direito e de cidadania.

3.1 O ACESSO AOS DIREITOS: UMA PERSPECTIVA RELACIONAL

Considera-se que Londrina invista na assistência social aproximadamente 6% de seu orçamento com as despesas correntes líquidas da administração direta, o mesmo critério empregado para o cálculo dos gastos com educação e saúde, por exemplo. Este percentual é considerado acima da média nacional dos gastos municipais com a assistência social e coincide com o mesmo índice presente em propostas nacionais que determinam a participação da assistência social em 6% dos orçamentos municipais. Esta medida, se aprovada, instituiria uma obrigatoriedade para os municípios, a exemplo do que já ocorre com os investimentos nas áreas de saúde e educação.

De acordo com as regras vigentes no Brasil, atualmente os municípios, os estados e a nação não têm obrigatoriedade de investir um volume mínimo de recursos na política de assistência social. A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004, inspirado fortemente no Sistema Único de Saúde (SUS) encontra neste quesito seu grande obstáculo para sua efetivação: a ausência de um pacto de financiamento da política de assistência social, com percentuais definidos, e obrigatórios, para o gasto de cada um dos três níveis de governo – município, estado e nação. Na ausência de um dispositivo que institua a obrigatoriedade, a assistência social brasileira continua sendo financiada com as “sobras” do orçamento. Neste cenário, o município de Londrina pode ser considerado um caso exemplar.

O SUAS tem com um de seus objetivos a uniformização dos benefícios, programas e serviços oferecidos pela assistência social em todo o país e estruturados em dois eixos: proteção social básica e proteção social especial, sendo esta subdividida em de média e de alta complexidade. Apesar dos esforços e avanços presentes no SUAS, 11 anos após a instituição da LOAS em 1993, a uniformização pretendida para que se consolide a assistência social como política pública continua sendo um grande desafio. O documento sob o título *Política Nacional de Assistência Social*, explicita:

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços,

qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas (MDS, 2004, p. 33).

A definição de indicadores e de nomenclaturas, além de outras providências de gestão, fundamental para a padronização do que se pretende ser a política de assistência social, não é suficiente para garantir sua efetivação na prática vivenciada em cada um dos mais de 5 mil municípios brasileiros.

Outro fator que contribui para manter um grande distanciamento entre a assistência social e a saúde, quanto à consolidação como política pública, é a formação profissional dos agentes públicos, homens e mulheres. Como o SUAS é um dispositivo recente, sua incorporação nos programas curriculares, notadamente nos cursos de Serviço Social, tende a ocorrer muito lentamente. Assim, a assistência social coexiste com um sistema de gestão, que se pretende moderno, e com um quadro profissional composto por pessoas formadas, muitas vezes, com concepções tradicionais de assistência.

Soma-se a estes desafios o fato de que a escolha pela profissão de assistente social sofre ainda significativas influências religiosas, o que também influi no direcionamento de seus trabalhos. O fazer uma reza no início dos trabalhos de um grupo com mulheres usuárias da assistência social ilustra muito bem tal presença religiosa. Podemos dizer que a secularização da assistência social, traço mais elementar para sua constituição como política pública, certamente não se completou na experiência londrinense e existem razões suficientes para supor que o mesmo ocorre em muitas localidades brasileiras. Em meio a esses desafios, que antes de serem municipais são nacionais, o município de Londrina segue sua trilha, com avanços e percalços, para a implantação da PNAS e do SUAS.

Para solicitar um benefício assistencial em Londrina a pessoa interessada deve dirigir-se a uma das 13 unidades dos Centros de Referência de Assistência (CRAS). Estes serviços têm passado por melhorias constantes de instalações físicas, equipamentos e recursos humanos. Todavia, em razão das limitações do orçamento destinado à assistência social, os CRAS continuam sendo espaços pouco apropriados para o atendimento a que se destinam. Da parte das funcionárias das unidades, uma queixa comum é a escassez de recursos humanos, sobretudo de assistente social, em face do tamanho da demanda e do longo tempo de espera que muitas vezes se faz necessário. Da parte da população usuária destaca-se o desconforto com o espaço para atendimento. Esse desconforto não diz respeito tão somente à acomodação, mas especialmente à

ausência de privacidade imposta pela organização do espaço físico e pelo fluxograma de funcionamento do serviço.

As duas unidades visitadas na pesquisa²⁸ contavam com a seguinte organização espacial: uma sala de recepção e serviço administrativo; uma sala de coordenação; uma sala para cada assistente social – geralmente são três assistentes sociais e cada uma delas conta com o auxílio de uma estagiária do curso de Serviço Social; uma sala para o atendimento do Cadastro Único, cozinha e banheiro(s). No CRAS1 havia uma sala para uso das estagiárias e no CRAS2, uma sala para reuniões com tamanho suficiente para reunir também um grupo de usuárias.

Em ambas as unidades, o espaço para espera das usuárias pelo atendimento era externo. Tratava-se de áreas cobertas antes utilizadas como garagens. Como não eram fechadas nas laterais, as chuvas acompanhadas de vento causavam desconforto. No CRAS1, a área era ocupada com cadeiras grandes, almofadadas com tecido e confortáveis, porém muito sujas. Para tomar um copo de água ou usar o banheiro, é preciso pedir a funcionária ou estagiária, pois não existe bebedouro e o banheiro está localizado na parte posterior à recepção.

No CRAS2, as pessoas aguardam pelo atendimento sentadas em bancos feitos de concreto. Nesta unidade, foram construídos dois banheiros externos ao lado da área de espera, para uso da população. Um banheiro masculino e outro feminino. Isto facilita o acesso e cria mais conforto, porém não há disponibilidade de papel higiênico no local, pelo fato de que as pessoas roubariam o material, segundo declarações das funcionárias da unidade. Como ato de boa acolhida, essa unidade disponibiliza na recepção, além de bebedouro com água gelada, uma mesinha sempre servida de chá e bolachas. Adultos e crianças costumam se servir à mesa e o consumo é relativamente alto. De fato essa mesa agrada as pessoas que chegam ao CRAS. O inconveniente é que o espaço precisa ser varrido constantemente por causa da sujeira produzida no local.

Ao chegar em um CRAS londrinense, a população usuária encontra um espaço destinado à recepção. São áreas pequenas nas quais se concentram algumas pessoas que também aguardam o atendimento. A pessoa que atende na recepção é responsável pelo primeiro atendimento dispensado à usuária. Desse modo, a usuária deve falar de sua situação e dizer o que deseja, ainda que de modo breve, em um espaço compartilhado com várias outras pessoas. Nesta etapa o atendimento é praticamente público. O desfecho mais comum do atendimento na recepção é

²⁸ A fim de evitarmos a identificação das unidades envolvidas na pesquisa e a conseqüente identificação das funcionárias, referir-nos-emos, nesta parte do trabalho, às unidades pesquisadas como CRAS1 e CRAS2.

agendar um horário para a usuária participar de uma reunião de acolhida, falar diretamente com a assistente social nos casos já atendidos pelo CRAS ou ser atendida pela equipe de estagiári@s do Cadastro Único²⁹.

Quando se trata de uma pessoa que procura pela primeira vez o CRAS para solicitar um benefício o encaminhamento é agendar uma data e horário para a reunião de acolhida, ocasião em que será atendida pela assistente social. As pessoas que procuram o CRAS dizendo diretamente que querem o PBF ou qualquer outro benefício federal não são encaminhadas para essa reunião, mas sim para a equipe do Cadastro Único. Com isto, as reuniões de acolhida concentram as pessoas que solicitam o Cupom de Alimentos, o benefício municipal mais procurado.

Às vezes, a espera por essa reunião pode levar até dois meses. São agendadas por reunião aproximadamente 25 pessoas, mas nem todas comparecem. Quando a situação é emergencial atende-se prioritariamente sem esperar a reunião que será coletiva. Mas esses são casos excepcionais.

As reuniões de acolhida são organizadas de acordo com a divisão territorial interna de cada CRAS. As duas unidades pesquisadas eram compostas por 3 territórios cada. Essa organização aproxima o atendimento do local de moradia da pessoa usuária da assistência social. As reuniões ocorrem em espaços como, por exemplo, centros comunitários, salões paroquiais e, com menor frequência, em escolas. Apesar do nome “reunião de acolhida”, os espaços não são, absolutamente, acolhedores.

Os espaços utilizados são geralmente precários. Muitas vezes são ambientes escuros e quentes, com pouca iluminação, pouca ventilação, limpeza muito precária, mobiliário desconfortável e sujo, sem água e sem banheiro. As assistentes sociais geralmente se consideram bem instaladas, pois “já atenderam a população até debaixo de mangueiras”, segundo relatam.

As reuniões têm início com uma apresentação oral feita pela assistente social sobre a política de assistência social. O objetivo dessas reuniões é informar e esclarecer as pessoas a respeito dos direitos previstos no âmbito da assistência social e dos benefícios disponíveis, bem como os critérios de inclusão. A expectativa ao fazê-lo é de que algumas das pessoas presentes certifiquem-se de que estão fora dos critérios e desistam do pleito, o que significaria ir embora sem ocupar o tempo da assistente social. No entanto isto jamais ocorre e todas permanecem após

²⁹ O Cadastro Único funciona nos CRASs exclusivamente com estagiári@s.

as explicações iniciais da assistente social para apresentar sua solicitação, pois todas se sentem aptas para a obtenção do benefício.

Encerradas as explicações da assistente social, cada pessoa é chamada, por ordem alfabética, a uma mesa um pouco afastada do grupo maior. Neste momento elas respondem às perguntas da assistente social que preenche um cadastro, atividade que dura de 20 a 30 minutos. É nessa fase que a pessoa relata suas condições de vida e suas dificuldades. Este é o atendimento individual, porém não é privativo, visto que ocorre em espaço compartilhado pelas demais pessoas que aguardam a sua vez.

A contribuição deste momento é constituir-se um espaço em que se fala da assistência social como um direito, mesmo que dentro de determinados critérios. Nessa ocasião também são divulgados cursos e outras atividades que possam ser de interesse daquela população. O problema deste método é expor, diante de um grupo, as pessoas que precisarão relatar suas necessidades à assistente social. Isso certamente gera um constrangimento entre as pessoas, na quase totalidade mulheres.

As situações de constrangimento também ocorrem por vezes na sede dos CRAS. Observamos a existência de situações nas quais as mulheres, e os homens quando eles eventualmente procuram o serviço dos CRAS, são atendidas em ambientes coletivos e sem privacidade, gerando constrangimentos à pessoa que relata sua condição de privação e dependência em relação ao benefício assistencial. A Secretaria Municipal de Assistência Social tem investido na melhoria das condições de atendimento, incluindo capacitação continuada da equipe e melhoria das instalações físicas.

Nos CRAS e nas reuniões de acolhida, o mais comum é as mulheres chegarem de modo tímido, constrangido e desanimado. Muitas delas expressam em seus olhares uma certa tristeza ou vergonha. Os ambientes, nos dois casos, são um tanto depressivos, somando-se os cenários e as cenas que lá se desenvolvem. Algumas mulheres, poucas delas, chegam de modo descontraído, outras chegam agressivas. Nos dois casos geralmente são pessoas já conhecedoras dos rituais de funcionamento da assistência social. Existem ainda aquelas que falam livremente e sem constrangimentos sobre sua pobreza e, apesar da espontaneidade, expressam um profundo desalento, às vezes resignação, outras vezes desesperança.

Para a concessão dos Cupons de Alimentos a Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio de convênio com o Programa de Voluntariado do Paraná em Londrina (PROVOPAR-

Londrina), emite mensalmente a lista de pessoas a serem atendidas. Os cupons são encaminhados para os CRAS, e as assistentes sociais fazem a entrega em reuniões. As regiões de abrangência dos CRAS podem receber entre 450 (quatrocentos e cinquenta) a 550 (quinhentos e cinquenta) cupons, cuja distribuição é feita por território pelas respectivas assistentes sociais responsáveis. Neste caso, em uma única reunião de entrega de cupons podem-se reunir mais de 150 pessoas.

As assistentes sociais definem, ao seu modo, a organização para entrega dos cupons. A entrega pode ou não ser precedida de uma palestra que, por sua vez, pode ter a duração de 30 a 40 minutos. Nos territórios onde a entrega é precedida de palestra, muitas mulheres chegam atrasadas, como forma de evitar a explanação inicial. Nesses territórios a entrega do cupom é feita de acordo com a ordem alfabética dos nomes. Nos territórios em que as assistentes sociais não fazem essa palestra, a entrega é realizada por ordem de chegada e, nestes casos, muitas pessoas chegam antes de horário marcado para sair mais cedo do local já com o cupom.

Quando há a palestra, a assistente social fala sobre os critérios para concessão, as orientações para o uso do recurso e as formas de fiscalização adotadas pela Prefeitura. Também insistem sobre a característica do benefício que é transitório e não deve ser computado pela família em seu orçamento doméstico. Muitas pessoas se queixam dos valores dos cupons, pois consideram-nos muito baixos. Os valores são de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) e R\$ 50,00 (cinquenta reais). Por ocasião das reuniões de entrega dos cupons, as assistentes sociais também repassam informações, por exemplo, sobre vagas em cursos, mudanças nas regras de algum benefício, divulgação de projetos da Secretaria Municipal de Assistência Social e demais serviços assistenciais, bem como serviços de defesa de direitos existentes no município.

Tendo ocorrido a inclusão em algum programa de transferência condicionada de renda, diz-se às mulheres que as famílias devem participar de atividades programadas pelas assistentes sociais. Onde se escreve “família” leia-se “mulher e mãe”. A principal atividade para as quais são convocadas é o grupo de apoio socioeducativo, uma ação que visa à integração dos programas de transferência condicionada de renda e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Em Londrina essa atividade compõe, de modo nebuloso, o rol das condicionalidades exigidas, como contrapartida social pelo benefício recebido.

Os grupos de apoio socioeducativo reúnem-se mensalmente por aproximadamente 1 hora e trinta minutos em locais relativamente próximos aos locais de moradias das mulheres usuárias. Geralmente são locais com as mesmas características dos espaços físicos utilizados para as

reuniões de acolhida. A partir das listagens da população beneficiária da assistência social são formados grupos de 25 a 28 pessoas. No ano de 2006, quando da observação de campo para a pesquisa, esses grupos contavam com aproximadamente 50% de adesão.

De acordo com as orientações do MDS (2006c, 55),

No Grupo Socioeducativo (GSE), enfatiza-se a difusão de informação e a articulação com a comunidade.

O GSE trabalhará temas básicos e atividades de interesse das famílias, promovendo a informação e o empoderamento das famílias para a superação de problemas, bem como mobilizando para ações de interface e intersetoriais. Poderá se constituir em um espaço de discussão de potencialidades e projetos das famílias, articulado com o trabalho comunitário. Todas as famílias serão convidadas ao GSE, tendo prioridade aquelas em descumprimento de condicionalidades. A participação não é obrigatória (obrigatório é o cumprimento das condicionalidades). Haverá pelo menos um GSE, em funcionamento contínuo, em cada território, dependendo do número de famílias atendidas.

Por ocasião das reuniões desses grupos, as assistentes sociais organizam discussões que, hipoteticamente, visam à “disseminação de informações sobre direitos, em forma dialogada, sempre que possível; ao desenvolvimento do conhecimento sobre a comunidade, o território e os serviços sociais; e ao apoio a ações de interação cultural entre as famílias” (MDS, 2006c, p.40-1).

Em virtude da dimensão da população beneficiária da assistência social em Londrina, para viabilizar o acompanhamento às “famílias”, isto é, a articulação entre a transferência condicionada de renda e o apoio integral às famílias, o Município firmou convênio com organizações da sociedade civil que assumiram a responsabilidade por grande parcela das famílias a serem acompanhadas, sobretudo através do grupo socioeducativo (GSE). No ano de 2006 foram firmados 12 convênios e cada entidade conveniada assumiu a responsabilidade pelo acompanhamento de 500 famílias, percebendo mensalmente o valor de R\$ 5,00 (cinco reais) por família. Deste valor, o governo federal repassa ao Município R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) por família e a outra metade é custeada pelo orçamento municipal.

Embora os GSE envolvam pessoas já incluídas na política de assistência social, o modo como as mulheres se apresentam tende a ser o mesmo. Contudo, parece haver uma distinção entre os grupos coordenados por organizações da sociedade civil e aqueles coordenados pelos CRAS. No primeiro caso o clima das reuniões tende a ser mais descontraído em comparação com o dos GSE dos CRAS. Isto se deve ao fato de que as relações de poder são diferentes nos dois casos. Mesmo tendo uma posição de autoridade sobre as usuárias, as assistentes sociais das

organizações da sociedade civil não têm poder para a concessão de benefícios. Este fator faz toda a diferença na relação entre usuária e assistente social.

Ao se dirigir aos serviços da assistência social as mulheres trajam roupas simples e desgastadas, já bem surradas, por vezes com furos ou manchas. Nos pés geralmente usam chinelos, estilo sandálias “havaianas”. Muitas se apresentam à moda de grupos evangélicos com saias longas, blusas com mangas, cabelos compridos. A pele é sempre ressecada e elas carregam impressas no rosto as expressões do peso de uma vida sofrida.

Um dos estereótipos das usuárias da assistência social bastante comentado pelas mulheres e pelas profissionais da assistência social é a higiene. Pode-se constatar que esta, incluindo o “cuidado de si”, é bastante variada entre as usuárias. Ter unhas limpas e cortadas, roupas e chinelos limpos, cabelo penteado, entre as pessoas adultas e crianças, não é exatamente a regra, mas também está longe de ser exceção. De qualquer forma, a apresentação predominante é o pouco cuidado de si. Roupas amassadas, cabelos despenteados, unhas longas, com restos de esmaltes e sujas, especialmente as do pé, são muito comuns. Existem, em menor expressão, também as mulheres que demonstram melhores condições do “cuidado de si”, considerando-se os mesmos aspectos apontados.

O “cuidado de si” também diz respeito ao padrão de acesso aos serviços de saúde, o que neste caso nos remete à qualidade da política pública de saúde. Neste aspecto o que chama atenção são as arcadas dentárias incompletas; são comuns também as queixas, entre as usuárias, sobre doenças, o que revela a péssima qualidade dos serviços de saúde ou do acesso a eles e a inexistência do atendimento na área de saúde bucal, sobretudo para população adulta, em Londrina.

A presença de crianças, na companhia das mulheres usuárias da assistência social, é outra situação muito comum nesses serviços. Isto é reflexo do baixo investimento em educação infantil e em educação de período integral e revela o baixo acesso dessas mulheres aos serviços públicos destinados a crianças e adolescentes. Na ausência desses serviços de apoio, são as mulheres que se ocupam do cuidado com a criança, fator que produz mais sobrecarga para as mais pobres. Não obstante a alta frequência das crianças, a assistência social não conta com estrutura para seu acolhimento. As crianças dividem, então, o mesmo espaço com as mulheres que participam das reuniões. Muitas vezes o resultado é a formação de um ambiente tumultuado e

excessivamente barulhento, no qual algumas das mulheres ficam mais atentas às crianças do que à apresentação que a assistente social faz sobre a política e os direitos assistenciais.

Diante das condições em que as atividades em grupo são realizadas, nas reuniões de acolhida e nos grupos socioeducativos, e do formato que assumem, os objetivos visados estão longe de ser realizados. Analisaremos o desenvolvimento dessas atividades em outra parte do trabalho.

3.1.1 A busca de benefícios: fragmentos do diário de campo

O trabalho de campo foi realizado com observação em dois Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Londrina, em diferentes regiões, mais detidamente no período de outubro de 2006 a fevereiro de 2007, após período de aproximadamente cinco meses de acompanhamento aos grupos de usuárias junto a três entidades conveniadas.

As anotações aqui apresentadas não fazem distinção entre as duas unidades de CRAS a fim de melhor conservar o sigilo a respeito dos sujeitos que participaram da pesquisa. Com o mesmo propósito, usaremos nomes fictícios para nos referirmos às usuárias e às funcionárias da assistência social – assistentes sociais e demais profissionais.

Selecionamos algumas situações registradas no diário de campo com o objetivo de fornecer uma visualização do cotidiano dos serviços da assistência social. O que nos interessa particularmente neste momento é descrever situações recorrentes identificadas no campo de investigação.

Pequenos fragmentos captados nas primeiras impressões ao iniciarmos a investigação junto a dois CRAS em Londrina, são “pedaços” de história e de situações que suscitam inúmeras questões e nos levam a analisar as condições de existência de direito e de cidadania na política de assistência social. Enredos cheios de atores e personagens, essas situações nos indicam a possibilidade de elaborarmos perguntas. As análises serão realizadas nas etapas subseqüentes do trabalho, a partir dos elementos aqui suscitados.

Manhã de 06 de novembro de 2006. Reunião de acolhida em um território de alta vulnerabilidade de Londrina, fora da sede do CRAS. Quase a totalidade das pessoas está requerendo o Cupom de Alimentos, ofertado nos valores de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) e R\$

50,00 (cinquenta reais). *Helena, uma usuária, chegou e sentou-se ao meu lado. Ela veio até o local à procura da assistente social, na tentativa de também obter um cupom. Porém, a funcionária que está hoje fazendo o atendimento neste local não atende as pessoas que vivem na região de Helena. Helena precisa ser atendida por outra profissional que não se encontra nesta reunião. Ela já esteve no CRAS e me mostrou o papel que carregava consigo em que constava que tem horário marcado para ser atendida pela assistente social no dia 07 de dezembro, às 14 horas. Helena parecia não ter noção do tempo e quando lhe disse que faltava um mês ela ficou desapontada. Queixou-se bastante do CRAS e declarou:*

“a pior coisa que tem é depender da assistência social; é muita humilhação; você precisa se humilhar e ficar correndo atrás da assistente social e depende tudo delas. As coisas são para quando elas querem, quando elas marcam. Se falarem que é para daqui a um ano, então é um ano. Eu sonho em não depender mais da assistência social”.

Helena disse estar tentando receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício do governo federal no valor de um salário mínimo mensal. Afirmou tomar “gardenal” e morar com a irmã, o cunhado e 6 sobrinhos. Ela pede dinheiro na rua com alguns sobrinhos. Helena tem 5 filhos que lhe foram tirados pelo Conselho Tutelar.

Mara, outra usuária, é uma mulher de 34 anos que tem duas filhas, um neto e marido. Esta é a composição de seu arranjo domiciliar. O genro de Mara está preso há um ano acusado de latrocínio. Ela está desempregada há dois meses e veio à reunião com a intenção de conseguir encaminhamento para um trabalho. Até recentemente morava e trabalhava em Rolândia, cidade de menor porte, vizinha de Londrina. O desemprego foi um indutor de menor relevância para a mudança de Mara para Londrina. O que mais pesou foi a possibilidade de maior facilidade de acesso aos serviços de saúde, pois sua filha mais velha tem problemas cardíacos. Mara foi mãe aos 15 anos e sua filha aos 16 anos. Ao passar pelo atendimento com a assistente social Mara obteve o cupom de alimentos e foi embora sem encaminhamento para trabalho. De fato, a solicitação de Mara é de longe a mais difícil de ser atendida.

Elisabete está grávida de 8 meses e também veio solicitar o cupom de alimentos. Ela mora com o marido e um filho e esta gestação é do segundo filho. Chegaram Dora e Ana, amigas de Elisabete. Dora estava brava porque seu cartão do Programa Bolsa Família foi bloqueado e isto já aconteceu 3 vezes. O bloqueio do cartão significa o corte no repasse do benefício³⁰. – “Além de eu trabalhar para elas (as assistentes sociais), ainda tenho meu benefício

³⁰ O bloqueio do cartão e a conseqüente suspensão do pagamento do benefício ocorrem quando não há cumprimento

bloqueado”. Dora auxilia o trabalho das assistentes sociais entregando avisos, por exemplo, para usuárias do mesmo bairro. – “Dizem que falta documento, não sei mais que tipo de documento eles querem, já dei tanto documento. Como eu vou arranjar mais documento? Só se eu for dar na rua para tirar mais documento”. Este era um diálogo entre amigas. Quando Dora percebeu minha presença próxima delas ela se reprimiu. Perguntou-me se eu era assistente social, afinal este é o referencial de autoridade que elas têm e eu era estranha ao grupo. Por mais que eu tentasse não me destoar das mulheres que procuram a assistência social, ainda assim continuava com cara de “estrangeira” para elas. Respondi que não e de pronto as informei que também não trabalhava no CRAS. Disse-lhes que sou socióloga e estava fazendo um estudo e então as 3 moças aparentaram ficar mais à vontade com minha presença.

Dora então prosseguiu: – “Olha, não repara não! Com as assistentes sociais eu sou educada.” – “É, a gente agüenta, né”, disse Elisabete. Informei-lhes que estava ali fazendo uma pesquisa sobre o atendimento, o que fez com que elas hesitassem. – “Ah, mas eu não quero deixar a assistente social brava, e se ela cortar o nosso benefício?”, reagiu Dora. Ao explicar-lhes meu compromisso com o sigilo elas ficaram novamente à vontade e disseram-me que poderiam me dizer todas as reclamações que tinham.

As falas de Dora, Ana e Elisabete vão se cruzando em uma impressionante sintonia de opinião sobre o atendimento da assistência social:

– O cupom, tem gente que não precisa e recebe e tem gente que está precisando e não consegue receber. Com o (Programa) Bolsa Família também acontece isto. Elas (as assistentes sociais e estagiárias/os) vão fazer as visitas e se você tem piso em casa elas dizem que você não precisa (do benefício). – Falaram para a minha avó que como a casa tinha piso e estava limpinha, ela não precisava de benefício. Vê se pode? Quem é que come piso?! Eu não como piso! – Quando elas chegam na casa e encontram piso batido [piso de terra, sem cimento ou qualquer forma de revestimento], roupa suja pela casa, sujeira pra todo lado, as crianças sujas com “ranhos” [secreção nasal], aí elas dão [o benefício]. Se você cuida da casa e deixa as crianças limpinhas, aí você não consegue. – Vê essa mulher aí toda limpinha e criança bem cuidada [referiam-se a Mara], ela está aqui só para cumprir o papel, mas ela não vai conseguir nenhum benefício, coitada... olha para ela, assim ela não vai conseguir nada. – Tem gente que não coloca piso na casa, não dá banho nas crianças e não limpa as coisas para continuar com o benefício.

das condicionalidades do programa ou quando se constata possíveis irregularidades no cadastro da família. Para regularizar a situação e voltar a receber o benefício, a usuária deve passar por atendimento pela equipe do Cadastro Único. O tempo de espera para esse atendimento pode ser de aproximadamente cinco meses contatos a partir do bloqueio do pagamento.

Elisabete é chamada para o atendimento enquanto Dora e Ana continuam falando nesta direção sobre o possível julgamento estereotipado por parte das assistentes sociais. Fazem questão de destacar, contudo, que acham a assistente social daquele território “muito legal”. Elisabete inclusive dá ênfase ao fato de que gostou da palestra da assistente social, procedimento que antecede o atendimento individual na reunião de acolhida. Dora e Ana chegaram após a palestra, o que é uma estratégia comum para evitar a explanação da assistente social.

Após o atendimento, Elisabete, a gestante, recebeu um cartão com data de entrega de 4 cupons de alimentos. Ana foi agendada para reavaliação³¹ em 14 de novembro. Segundo suas informações, ela recebe o Vale-Gás que são R\$15,00 (quinze reais) por bimestre, pagos pelo governo federal. Dora foi agendada para reavaliação no dia 20 de novembro. Ela recebe R\$ 95,00 (noventa e cinco reais) do Programa Bolsa Família, mas está com o cartão bloqueado; só lhe foi agendada data para atendimento pelo Cadastro Único para o final do mês.

Contrariando as suposições das 3 amigas, Mara recebeu o cupom de alimentos. Observa-se que ela acumula diversas situações consideradas “condições de vulnerabilidade” pelos critérios da assistência social: está desempregada, tem uma filha com problemas de saúde, tem um genro preso e uma criança em casa – o neto³².

Três dias após, estou na recepção do CRAS, e Helena chegou logo cedo. Ela veio solicitar um cupom emergencial e como havia mais pessoas na recepção ela se sentiu constrangida em falar ali mesmo de seu caso. Do lado de fora da porta Helena pediu, então, para a recepcionista, Solange, sair e ouvi-la na parte externa, à distância das demais pessoas. Solange pediu para Helena entrar e falar baixo na recepção mesmo. Helena disse que preferiria falar a sós.– “Eu sou pobre, mas não tenho que me rebaixar tanto assim não. Não quero falar para os outros ouvir”, disse Helena em tom amistoso enquanto Solange a recebia em clima informal. Este é o perfil de Solange. Ela diz que desse modo é mais fácil desarmar as/os usuárias/os que eventualmente chegam com certa agressividade.

³¹ Após receber o Cupom de Alimentos por determinado período, geralmente em torno de três meses, ao solicitar a renovação do benefício, a usuária deve passar por uma reavaliação da assistente social.

³² Segundo relato das assistentes sociais, normalmente nas reuniões de acolhida algumas visitas são agendadas para averiguar melhor a situação da família a ser atendida pelos benefícios do CRAS. Este procedimento é mais empregado para casos novos, podendo ser utilizado também para os casos já atendidos pelo CRAS. Nesta reunião do dia 06 de novembro de 2006 a assistente social não está marcando visitas porque entrará de férias em breve. Por isso, algumas pessoas já saíram com o cupom alimentação e outras foram agendadas para atendimento no CRAS.

Helena é uma usuária de postura mais reivindicativa. Ao perguntar se teria 2 cupons de alimentos por ocasião do Natal e receber resposta negativa, Helena questionou: – “Não é direito do pobre ter comida, comprar sabão pra ficar limpinho e cheirosinho?”. Helena recebeu neste dia um cupom de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) mais o cartão com validade para 3 meses no mesmo valor, com o qual ela poderá retirar o cupom de alimentos nos meses seguintes.

Helena mora com sua irmã, Alice, que tem 6 filhos e é casada. Alice recebe benefício do Programa Bolsa Família no valor de R\$ 95,00 (noventa e cinco reais) e do Bolsa Escola Municipal no valor de R\$ 100,00 (cem reais), totalizando R\$ 195,00 (cento e noventa e cinco reais). Helena e Alice são filhas de uma mulher que era moradora de rua e têm uma trajetória de mendicância e vivência de rua. Nesta ocasião as irmãs estavam vivendo em uma área de ocupação. Isto é visto como um avanço pela equipe do CRAS, pois agora elas conseguem estabelecer um convívio familiar em uma moradia. Helena faz tratamento psiquiátrico e toma um coquetel de medicamentos. Por isso, a equipe do CRAS minimiza sua postura mais exigente. Entendem sua postura como decorrente do problema psiquiátrico e não como consciência do seu direito. Sendo uma coisa ou outra, o que importa é o sucesso de Helena na obtenção do benefício.

Helena estava com atendimento agendado para quase um mês após, mas recebeu a liberação dos cupons antes porque tem vindo até 3 vezes por dia ao CRAS. Parece que ela venceu a equipe do CRAS pelo cansaço. Solange, que atende na recepção, disse-me que o CRAS sabe que a situação de Helena é de alta vulnerabilidade, mas dependiam de alguns procedimentos, como a vinda de sua ficha que estava no CRAS de outra região da cidade. Diante da insistência de Helena, disse-me Solange que a assistente social antecipou a concessão, mesmo sem receber a referida ficha.

Após a saída de Helena, Mariana chegou à procura de Lúcia, técnica³³ do CRAS. Vera, a funcionária que também atende na recepção, perguntou o nome completo de Mariana para o preenchimento que ela faz no livro da recepção. Mariana, a usuária, disse que só daria seus dados se fosse de fato atendida por Lúcia, porque do contrário o CRAS anota nomes para formar uma lista grande como se fossem pessoas atendidas, quando na verdade só teriam

³³ Técnica/o é a designação utilizada na assistência social para se referir às/aos profissionais ocupantes de cargo de nível superior. Supõe-se que trabalhar nesta política seja executar técnicas, ou ainda, que o Serviço Social, principal formação das e dos profissionais da área, seja uma formação técnica.

passado pela recepção. Mariana repetiu isso por várias vezes, de diferentes modos, para expressar claramente que julgava essa lista falsa³⁴.

Inicialmente Mariana foi atendida na recepção por Lúcia. Ela estava procurando trabalho para um filho de 16 anos que estava saindo do Programa Agente Jovem, do Governo Federal, o qual foi encerrado. Lúcia disse que poderia lhe dar uma carta de recomendação e sugeriu um supermercado da cidade. A partir deste ponto elas entraram para a sala de Lúcia que fez também outros encaminhamentos dos quais não tomamos conhecimento.

No dia 04 de dezembro de 2006 estava agendada uma reunião de acolhida por Janáina, uma assistente social, na própria sede do CRAS, que utilizava o espaço da garagem. Das 12 (doze) pessoas que estavam agendadas, 7 (sete) compareceram no início da reunião, sendo 2 (dois) homens. Havia também uma criança. Após a exposição de Janáina sobre a política de assistência social começaram os atendimentos individuais, neste caso, em sua própria sala, já que a reunião ocorrera na sede do CRAS.

A primeira pessoa que entrou para atendimento, um homem, ficou aproximadamente 30 minutos com Janáina. O outro homem que aguardava ficou irritado com o tempo de espera e foi embora. As mulheres que continuaram esperando desaprovaram sua atitude: – “Ele quer ganhar, mas não quer esperar. – Ah, já esperou esse tempo todo e agora vai embora”. Ele foi embora às 14h50min e chegara ao CRAS antes das 13h30min. Seu nome foi chamado às 15h25min. Se estivesse presente teria esperado aproximadamente duas horas para o atendimento individual.

Júlia chegou para tentar atendimento com uma assistente social. Ela tinha um horário agendado para uma reunião alguns dias antes e alegou ter faltado porque estava em uma dinâmica para obter novo emprego. Júlia estava indignada, dizendo que já procurou várias vezes a assistência social, mas nunca teve atendimento. Júlia argumentou com a funcionária da recepção, Vera, que vem desde o início do ano ao CRAS e falou para ela vir “mais pra frente”. “Quando é no final do ano dizem que é para voltar no ano seguinte”. Júlia dizia considerar a situação e o atendimento “humilhantes”. Indignada, disse que faltaria em seu serviço para vir ao atendimento e “ver no que vai dar”. Falava isso com muita insatisfação e irritação por não poder agendar o atendimento em horário compatível com seu trabalho. Aos poucos Júlia foi se

³⁴ A este respeito existem diferenças de procedimentos entre os dois CRAS envolvidos na pesquisa. Em um deles, de cada pessoa que entra na recepção por qualquer motivo lhe é solicitado o nome para constar da lista de atendimentos. No outro CRAS anota-se no livro de registro da recepção apenas os nomes das pessoas que receberam alguma providência, como, por exemplo, os casos que são agendados para atendimento pela assistente social.

acalmando e Vera manteve a calma o tempo todo. Júlia dizia já ter pensado em desistir de procurar o CRAS porque nunca consegue ser atendida. Saiu com um horário agendado e estava um pouco mais calma.

Uma mulher que fez o Cadastro Único em fevereiro de 2006 veio buscar informações sobre sua inclusão. Faz dez meses que seu cadastro foi feito. Vera lhe disse que “é demorado mesmo” e sugeriu que ela esperasse mais alguns meses e depois procurasse novamente o Centro de Assistência, já que este CRAS não atende seu bairro.

Era 5 de dezembro e estávamos em uma manhã calma de movimento no CRAS. Lourdes veio ao CRAS solicitar cupom de alimentos. Ela se mudou recentemente para Londrina e está morando na casa de sua filha. Veio com o marido, 1 filha e um filho. A filha, responsável pela casa, já recebe o cupom e terá o benefício até o mês de fevereiro. Como a filha Jéssica já é atendida pela CRAS, Lourdes não pôde fazer um novo cadastro, pois é considerada uma mesma família. Lourdes tinha uma postura de passividade. Olhando para ela enquanto falava de sua situação de “necessidade” com a funcionária eu tive a impressão de que ela estava em vias de chorar. A funcionária, Vera, sugeriu que Jéssica, filha de Lourdes, viesse ao CRAS falar com a assistente social para verificar a possibilidade de algum outro atendimento. Vera ficou pessoalmente abalada com a situação de Lourdes. Disse saber que a mulher de fato tinha necessidade do benefício e que foi honesta ao falar a verdade sobre morar com uma filha que já recebe o cupom. Porém, Vera tinha de seguir as regras.

Segundo a funcionária, as pessoas que são da cidade e conhecem os serviços e as regras, vão aprendendo com o tempo a

“mentir em alguns pontos, como estratégia de sobrevivência. Infelizmente o sistema é assim e ensina às pessoas como driblar as regras. (...) À noite em casa, quando eu estiver jantando, vou me lembrar desta mulher e pensar se ela conseguiu comida de algum modo”.

Vera pensa que se a mulher tivesse omitido o fato de que mora com sua filha, ela teria chances de receber o cupom. Acha que esta teria sido a conduta da mulher, se ela já conhecesse o funcionamento da assistência, como também teria reagido como protesto diante da negativa, em vez de ter sido tão passiva.

Vera e um estagiário presente na cena falaram como se sentem atingidos e impotentes diante de situações como a de Lourdes, que, para eles, não havia dúvidas sobre a “carência de

alimentos”. Ambos citaram situações em que “tiraram dinheiro do próprio bolso” para ajudar pessoas que procuram o CRAS. O estagiário falou de um caso recente em que ele deu dinheiro para uma senhora pegar o ônibus para uma entrevista de trabalho, após ser atendida para fazer o cadastro do Programa Bolsa Família. Este era apenas mais um dia de alta comoção diante das situações de miséria humana. As pessoas que trabalham nos CRAS também sofrem os constrangimentos diante das carências das pessoas que procuram o serviço e dos limites para atendimento.

Mais tarde chegou Luzia, muito brava, pedindo informações sobre o Programa Bolsa Família. Segundo ela disse, por 5 anos uma tia recebeu o benefício em nome de seus filhos e que ela teve muitas dificuldades para intervir na situação porque as pessoas da assistência social não davam importância para ela. Finalmente Luzia teria conseguido fazer o cadastro em seu nome, mas ainda não estava recebendo o benefício. Ela queria saber qual era a previsão de mudança e foi encaminhada para atendimento com o estagiário do Cadastro Único.

Dia 20 de dezembro de 2006. Estamos em uma reunião de entrega de cupons de alimentos e a assistente social, Valquíria, é quem coordena a atividade. Sebastião veio pegar o cupom. Ele portava um cartão em seu nome, no entanto, na listagem o cupom estava no nome de sua esposa. Sebastião ficou desorientado, confuso, disse que foi ele que fez a ficha no CRAS e não entendia por que o cupom estava no nome de sua esposa. Valquíria orientou-o a que ele voltasse à sua casa e pedisse para sua esposa vir com os documentos dela para retirar o cupom. Ele seguiu a orientação, mas um tanto quanto contrariado. Sebastião parecia sentir-se desprestigiado pela assistência social. Mais tarde sua esposa veio retirar o cupom.

Instantes após o episódio com Sebastião, Pâmela retirou o cupom que constava no nome de sua mãe, Rosana. Como Pâmela não falou nada e apenas entregou um documento, foi autorizada a receber o cupom. Ao assinar ela perguntou à Valquíria se assinaria seu nome, quando então a funcionária percebeu que aquela não era Rosana. Valquíria entregou o cupom a Pâmela sem tecer qualquer comentário sobre a suposta proibição da entrega dos cupons para terceiros. Na hora tive a impressão de que a funcionária não quis voltar atrás em sua decisão para não demonstrar que não percebera que a pessoa diante dela não era Rosana.

Enquanto as pessoas eram atendidas para retirar seus cupons, Maria aguardava para falar com Valquíria separadamente. Maria foi solicitar um cupom e sua argumentação sustentava-se na queixa de que sua vizinha receberia o benefício do Programa de Erradicação

do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa Bolsa Família, enquanto ela recebia apenas o PETI, que faz pagamento a cada dois ou três meses em razão de atrasos. Maria tem duas crianças inscritas no PETI. Valquíria pediu para ela ir ao CRAS. Na saída Maria disse “obrigada” à Valquíria com um tom de gratidão.

Dia 23 de janeiro de 2007 na recepção do CRAS, Marta, uma usuária, se irritou porque entendeu que a assistente social marcou para ela retirar um cupom hoje. Carlos, que atendia na recepção, disse-lhe que hoje agendaria uma data e horário para ela ser atendida no plantão da assistente social, quando então haveria a avaliação sobre a concessão do benefício. Marta ficou muito brava e disse que não sairia sem falar com a assistente social. Permaneceu por algum tempo na recepção e na área externa da sala falando sobre sua insatisfação. Logo se acalmou e voltou ao balcão da recepção, onde seu atendimento foi programado para o dia 05 de fevereiro, duas semanas após.

Marta ainda continuou na recepção aguardando pela assistente social e fazia comentários indignados com as mulheres ao lado: – “Por que ela me mandou vir hoje aqui? Está pensando que a perna da gente é o que?”. Marta acabou conseguindo falar com a assistente social e saiu às 09h30min, pouco mais de meia hora após ter chegado ao CRAS. Considerando-se o tempo médio, esta foi uma espera curta. Mais uma vez, a demonstração de indignação, o protesto e a insistência tiveram resultado. Não sabemos qual foi o encaminhamento da assistente social.

Neste dia, várias pessoas portavam um pedaço de papel branco com anotação da data de hoje. Na recepção elas recebiam outro lembrete com a data para o atendimento com a assistente social. Essas pessoas vieram até o CRAS, muitas vezes caminhando longas distâncias, apenas para trocar um papel por outro. No geral passavam por esse procedimento sem queixas, ao contrário de Marta.

Ana e Beatriz conversavam na recepção a respeito dos valores que recebem do PBF e estavam confusas quanto aos critérios e à composição do valor. Elas estavam muito insatisfeitas, mas calmas. As usuárias dirigiram-se a Carlos, que atendia a recepção e parecia não saber esclarecer suas dúvidas. Carlos disse-lhes que a assistente social poderia dar essas explicações das reuniões, o que não aconteceria tão em breve. Tentei, então, ajudá-las a compreender e os dois casos eram de fato coerentes com os critérios estabelecidos pelo PBF. Nem sempre esta coerência é identificada quando conversamos com as usuárias.

Ana é viúva e tem 5 (cinco) filhos, porém vivem duas pessoas na casa, ela e uma criança. Ela se queixou do atendimento e do valor recebido do PBF que é de R\$65,00 (sessenta e cinco reais). Ana trabalha eventualmente quando tem colheita de café. Nessas ocasiões ela sai às 6 horas em um trator para trabalhar. Disse-me que tem períodos em que ela não consegue trabalhar por problemas de saúde e que veio ao CRAS e “praticamente implorou por um cupom de alimentos”, mas não foi contemplada porque recebe o PBF. No entanto, disse ela, há pessoas que recebem o PBF e/ou o PETI e são atendidas também pelo cupom, assim como há famílias em que várias pessoas trabalham e têm mais renda e recebem benefícios da assistência social. Pela composição de seu domicílio e pelos critérios do PBF, o valor recebido por Ana está correto: R\$ 50,00 (cinquenta reais) do benefício básico, somados a R\$ 15,00 (quinze reais) do benefício variável referente a uma criança, o que totaliza R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais).

Beatriz é casada; são dez pessoas em sua casa. Ela tem dez filhos; oito deles vivem com ela, um é casado e mora em outra casa. Uma filha que é deficiente vive com uma tia. O marido de Beatriz trabalha e recebe aproximadamente R\$ 800,00 (oitocentos reais) mensais, o que representa uma renda familiar per capita de R\$ 80,00 (oitenta reais). Quatro dos filhos estão em idade escolar, mas não cumpriram a frequência mínima de 85% exigida pelo PBF e por isso o benefício está bloqueado por um mês. Considerando-se que o PBF transfere benefícios para o limite de 3 crianças ou adolescentes e considerando-se a renda familiar per capita, Beatriz recebe R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) que são acumulados com o PETI no valor de R\$ 120,00 (cento e vinte reais), sendo R\$ 40,00 (quarenta reais) para, igualmente, três crianças. Porém, hoje Beatriz foi informada de que não receberá mais o PETI e ficará somente no PBF. Ela ficou inconformada por não lhe terem dado a opção de escolha, já que o valor do PETI é muito maior. Segundo a concepção de Beatriz, com este corte do PETI ela mereceria então receber o cupom de alimentos, mas não fez a solicitação hoje. O caso de Beatriz reflete as confusões existentes com a integração do PETI ao PBF.

Aproveitei uma oportunidade de conversar com Adriana, funcionária do CRAS, para esclarecer algumas coisas sobre o caso de Beatriz e sobre a integração do PETI ao PBF. Segundo Adriana, ao fazer a integração será mantido o valor do benefício maior, sem acúmulo. Ela não sabia por quanto tempo esses valores seriam mantidos. A mudança teria ocorrido no último mês de novembro, há 3 meses. Nesta época teria havido uma reunião na Prefeitura do Município de Londrina (PML) com os grupos de beneficiárias do PETI e as assistentes sociais

lhes teriam explicado as mudanças. Na avaliação de Adriana “algumas pessoas não entendem mesmo, mas outras entendem e vêm procurar o benefício mesmo assim para ver se consegue algo a mais”. A impressão que tive sobre Ana e Beatriz foi de que elas não entenderam mesmo. Ainda segundo Adriana, serão corrigidos os casos em que a usuária está recebendo o menor valor, mediante solicitação de revisão. Este parece ser o caso de Beatriz. Resta a dúvida se ela pedirá a correção do valor, já que por hora ela não sabe desta possibilidade. Um aspecto que chamou a atenção neste episódio foi a impossibilidade do atendimento da recepção esclarecer as dúvidas das usuárias sobre as novas regras e os procedimentos que deveriam ser adotados com a integração do PETI ao PBF.

Os episódios destacados do diário de campo nos permitem identificar algumas situações que consideramos recorrentes no cotidiano da assistência social, de acordo com a experiência londrinense. Podemos destacar a configuração de um cenário de relações de poder e de conflito entre usuárias e assistente social; as tentativas de ambas as partes em driblar as dificuldades impostas em seu dia-a-dia na relação com a outra parte; os estereótipos que pairam sobre a assistência social e a população usuária; o emaranhado de situações em que os critérios dos benefícios assistenciais não fazem sentido para a população usuária e, igualmente importante, a intermitência na aplicação das regras, com conformações diferentes de casos atendidos. Fundamentalmente, percebe-se a insuficiência dos recursos repassados para a população usuária a título de benefício assistencial, o que provoca a situação de presença constante nas unidades de atendimento da política, a fim de ampliar o período de concessão, acessar novos benefícios ou inserir-se em mais de um programa. A seletividade na distribuição dos benefícios, os baixos valores transferidos e a pluralidade de programas assistenciais em concorrência uns com os outros são os principais fatores para explicar tal contexto em que a população usuária entra em competição por benefícios e em conflito com as executoras da política.

Este cenário nos possibilita formular perguntas sobre a condição de cidadania das mulheres pobres que acessam a política de assistência social. Formular perguntas e respondê-las é o grande desafio ao qual as Ciências Sociais devem se debruçar, como destaca Zygmunt Bauman ao recuperar as lições de Cornelius Castoriadis. Seguindo o alerta de Cornelius Castoriadis de que a condição contemporânea de nossa civilização moderna enfrenta o problema de não mais se questionar, Zygmunt Bauman (1999, p. 11) o avalia com a idéia de que,

Não formular certas questões é extremamente perigoso, mais do que deixar de responder às questões que já figuram na agenda oficial; ao passo que responder o tipo errado de questões com frequência ajuda a desviar os olhos das questões realmente importantes. O preço do silêncio é pago na dura moeda corrente do sofrimento humano. Fazer as perguntas certas constitui, afinal, toda a diferença entre sina e destino, entre andar à deriva e viajar. Questionar as premissas supostamente inquestionáveis do nosso modo de vida é provavelmente o serviço mais urgente que devemos prestar aos nossos companheiros humanos e a nós mesmos.

Dada a dimensão do desafio que se coloca ao pensar sobre cidadania e direito social no Brasil, não temos a segurança de que estamos formulando as questões mais cruciais, porém, ainda que provisoriamente, nos parece de fundamental importância interpelarmos o conteúdo da política de assistência social tendo por base a dimensão do direito e da cidadania.

Os fragmentos retirados do diário de campo quando acompanhamos o cotidiano dos CRAS nos autorizam a perguntar: Em que medida a assistência social constitui-se em direito social a ser usufruído pela população atendida? Quais são os princípios de justiça que orientam os critérios, normas e práticas da assistência social? Que função esses critérios e normas de fato desempenham para o acesso aos benefícios? Quais são as implicações da afirmação de um direito da família para a conquista de cidadania por parte da população usuária da assistência social? Essas são algumas das questões que nos mobilizam neste estudo.

3.2 A CIDADANIA NA PERSPECTIVAS DA GESTÃO E DA EXECUÇÃO

A noção de que usuárias e usuários são sujeitos de direito já é bem cristalizada no nível discursivo dos órgãos gestores da assistência social, federal e municipal. Interessa-nos analisar o quanto esta noção está incorporada na prática da assistência social para pensar na possibilidade de conversão do “favor” e da “ajuda” em direito. Romper com a tradição do favor e da ajuda é um indicador de fundamental importância para a constituição de direito. No entanto, esta é a primeira questão de grande complexidade quando nos colocamos a analisar a situação brasileira e londrinense.

Nos diálogos e entrevistas com as assistentes sociais e demais profissionais que atuam no atendimento dos serviços e programas da assistência social é notável como as referências aos pleitos das usuárias e usuários são sempre tecidas tendo por base o verbo “pedir”. Nesses termos, fala-se de “pedir benefícios” e, por vezes, com ocorrências muito menos frequentes, fala-se de

“pedir ajuda”. O histórico do uso do verbo “pedir”, tal como empregado na assistência social, remete-nos principalmente a uma tradição de “ajuda” e “favor”, não de “direito”. A assistente social Janaína reflete sobre a própria expressão “benefício”, suspeitando que ela seja inadequada para falar de direito. Assim se desenvolve a reflexão de Janaína:

(...) benefício... [essa] palavra é um resquício da antiga assistência social que tinha a assistência propriamente dita. Benefício vem de benéfico, benéfico vem de caridade... e se algo que é direito... não... não deveria ser benefício. Então precisa voltar a discutir qual vai ser a palavra melhor indicada pra isto. Porque você vê como a gente... como as mudanças acontecem. (...) Nós vamos ter que discutir qual vai ser a melhor. Porque melhor não é benefício. (...) Então a gente vai ter que, sabe... o próprio beneficiário, o usuário... e usuário também é uma palavra que vai ser modificada... vou falar público... nosso próprio público alvo. A gente tem assim sabe, uma dificuldade porque a mudança que teve, ela foi... ela foi tão rápida que a gente não conseguiu adequar as terminologias. Isto está em uma discussão, a nomenclatura... e qual vai ser o melhor termo? Nós estamos na fase ainda de adaptação e tal. (...) Então, a gente tem... tem se encontrado e tem feito estas reflexões e discussões. É benefício? Então, é direito? Mas como que nós estamos usando a palavra benefício? Então, são as contradições do nosso agir profissional, do nosso dia a dia (Janaína – trabalha no CRAS).

A fala desta assistente social, inclusive com seu ritmo intermitente, revela como a situação de entrevista não é tão somente um momento de exposições de informações, prática, idéias e pensamentos já internalizados, como pode ser também um momento de auto-reflexão sobre a prática profissional e os valores que orientam essa prática.

De modo mais direto, a reflexão da assistente social Janaína trata do fato de que lidamos com contradições que expõem o descompasso entre a mudança de concepção na legislação que caracteriza a assistência social como um direito - tal como preconiza a Constituição Federal de 1998 e a LOAS de 1993 – e o uso de terminologias que pertencem à tradição assistencial. Com relação a esses termos, o modo como devemos nos referir ao público da assistência social não é uma questão evidente, mas sim objeto de reflexão e análise. A escolha de terminologia que Janaína faz no momento da entrevista, “nosso público-alvo”, também não é desprovida de crítica. Correntes que defendem um enfoque participativo para as políticas públicas, concebendo a existência de sujeitos de direitos, criticam a definição de “público-alvo”, uma vez que pode conter a conotação de dirigir-se a objetos de intervenção da ação estatal.

Em meio a uma emaranhando de expressões e tendo em consideração que as palavras não são neutras, conforme Donna Haraway (2004), as expressões com as quais estamos habituadas/os a lidar devem ser retidas para análise. Estamos frontalmente em desacordo com a idéia segunda a qual “a linguagem é um instrumento empregado para denominar e para a transmissão do conhecimento. Ela apenas registra uma situação. Ela é, por definição neutra e se situa além do campo ideológico”

(SEMPRINI, 1999, 66). Ao contrário, entendemos a linguagem como parte constituinte dos sistemas de poder e de representação e assim sendo torna-se arena de luta. Por isso o empenho de estudiosas e estudiosos feministas por uma revolução na linguagem.

Por outro lado, as categorias analíticas da Sociologia são sempre tomadas de empréstimo da linguagem o que reforça a exigência de lhe atribuir sentidos específicos – que não são neutros – bem como historicidade. Neste caso, as categorias analíticas são a arena de luta. Se as expressões se inscrevem nessas arenas, logo, são processos históricos. Desse modo, vale atentarmos para o alerta de Ulrich Beck (2003) sobre o risco de usarmos “categorias zumbis”, ao nos referirmos ao uso de categorias que perdem seu potencial explicativo diante das mudanças sociais. Para uma pesquisa, em muitas ocasiões, o uso da linguagem, de expressões e de categorias são os mais reveladores da existência de um pêndulo entre a inovação e a persistência que configura os processos sociais. Esse movimento pendular está muito presente na política de assistência social.

A tradição do funcionamento da assistência social no Brasil, coexistindo com o padrão de baixos investimentos públicos para a área é um grande obstáculo para a consolidação da assistência social como direito, ainda que os textos legais tenham avançado significativamente neste terreno. Conforme sintetiza Márcia Pastor (2006, p. 47),

Tradicionalmente concebida como uma prática de benemerência e baseada numa cultura política que associava pobreza à marginalidade, a assistência social foi desempenhada majoritariamente por instituições de cunho filantrópico que atendiam aos necessitados na perspectiva do dever moral de ajuda ao próximo, já que as ações do poder público nesta área, quando existiam, eram residuais e seletivas.

Ao analisar a combinação da tradição vigente na assistência social com a tradição dominante na arena política, e os obstáculos postos para a igualdade e a emancipação, temas caros para a discussão sobre cidadania, Amélia Cohn (2005, p. 49) constata que “o primeiro problema é o da associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania. O tema levanta a relação entre a lógica da igualdade e a da emancipação”. Implantar políticas que visem diminuir a desigualdade social e, ao mesmo tempo, visem à construção da cidadania, exige, segundo a autora, que as políticas sociais enfrentem a dupla tradição brasileira, por um lado o assistencialismo e, por outro, o clientelismo. O primeiro traço nega os direitos sociais, enquanto o segundo visa ao controle das pessoas pobres.

Como o problema ganha dimensões tão extraordinárias, as pesquisas que vêm sendo realizadas, especialmente as voltadas para o estudo de políticas públicas, têm sido divididas, conforme Amélia Cohn (2005, p. 50), em duas grandes linhas. A primeira voltada para a mensuração da pobreza e mecanismos precisos e eficientes de focalização das políticas. “A segunda enfatiza a dimensão da cidadania e da conquista dos direitos sociais por parte dos segmentos pobres da população, acentuando o caráter público de tais políticas e programas”.

Seguimos, neste estudo, colada às preocupações lançadas nessa segunda linha de pesquisa. Ao buscarmos a identificação de elementos que possam sinalizar mudanças em tradições tão arraigadas na assistência e no direito à cidadania, devemos, de partida, conceber a inevitabilidade da coexistência de traços tradicionais com traços inovadores, tanto no campo da assistência social, quanto no campo da ação política.

Segundo definição da LOAS, a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado e, enquanto tal, é parte constitutiva da Política de Seguridade Social. De acordo com a redação de seu artigo primeiro, a assistência social “provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. O problema de início presente nesta concepção é a grande dificuldade, senão impossibilidade, de definir quais são as “necessidades básicas”. E sem essa definição o exercício do direito ficará comprometido.

Poderíamos considerar, do modo mais restritivo possível, que ‘as necessidades básicas’ referem-se à alimentação. No relatório do MDS de setembro de 2006 diz-se que “em média as famílias beneficiárias do programa (Bolsa Família) gastam R\$ 144,60 (cento e quarenta e quatro reais e sessenta centavos) com alimentos e produtos para a casa” (MDS, 2006c, p. 28). Considerando-se que, em junho de 2006, o PBF transferia em média aproximadamente 62,00 (sessenta e dois reais) por família, constata-se então que esse benefício representa aproximadamente 43% da média familiar de gastos com alimentação e produtos para a casa. Portanto, esta necessidade básica não é garantida, por exemplo, com os valores transferidos pelo PBF.

De acordo com o MDS (MDS, 2006a, p. 5), com a ancoragem legal estabelecida pela Constituição Federal de 1998 e com a LOAS, “a assistência social foi ordenada política pública garantidora de direitos da cidadania”. Nesta perspectiva, “o SUAS, implantado a partir de 2005

em todo o território nacional, efetiva, na prática, a assistência social como política pública de Estado, fazendo a necessária ruptura com o clientelismo e as políticas de favor e de ocasião”.

Como tal ruptura não pode ser efetivada tão somente pela vontade do governo federal com a formulação de procedimentos burocráticos, sua efetivação deve ser tomada como objeto de investigação a partir da prática na execução dos serviços e programas.

A execução da política de assistência social, a partir da implantação do SUAS, passa pelos serviços dos CRAS, “uma unidade pública que concretiza o direito socioassistencial quanto à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade socio-familiar e ênfase no território de referência” (MDS, 2006a, p. 11). Neste documento, intitulado *Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social – Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social*, a expressão “direito” aparece com 53 (cinquenta e três) ocorrências e “cidadania” aparece com 18 (dezoito) ocorrências. O CRAS representa, então, a “porta de entrada” para o acesso aos direitos assistenciais, a partir do qual se faz encaminhamentos e acompanhamentos para a rede de apoio, constituída por serviços governamentais e não-governamentais.

A constituição de uma rede sócio-assistencial de proteção à população em situação de risco e vulnerabilidade é um avanço e uma importante conquista no âmbito da proteção social, em contraste com a antiga tradição da filantropia, da caridade e da benemerência, que atuavam de forma esporádica, localizada e na condição de favor. Ao tipificar a assistência social como política pública, tenta-se vencer tal tradição, instituindo, ao contrário, a necessidade de serviços duradouros, a ampliação do público beneficiário, dentre outros aspectos, mas, fundamentalmente, a noção do direito, isto é, da assistência social como um direito, assim como o é a educação e a saúde, por exemplo. Entretanto, vencer tradições tão arraigadas não é um processo fácil e muito menos ágil, ao contrário tende a ser marcado por ambigüidades.

Maria Luiza Mestriner (2001, p. 13) chama a atenção para a confusão no Brasil entre a assistência social, a filantropia e a benemerência, “entendidas como expressões de altruísmo, solidariedade e ajuda ao outro”. Segundo a autora, a filantropia confunde-se com a solidariedade, porque se baseia em sentimentos de amor à humanidade, gestos voluntaristas e na preocupação com o bem-estar público. “No sentido mais restrito, constitui-se no sentimento, na preocupação do favorecido com o outro que nada tem” (MESTRINER, 2001, p. 14).

Já a benemerência pode ser praticada na forma de esmola, auxílio, asilos, orfanatos e abrigos, entre outros. Associa-se ao sentido de caridade. A diferença entre a filantropia e a benemerência parece ser o caráter racional, de acordo com as definições de Mestriner. “Enquanto a filantropia tem uma racionalidade que já chegou a conformar uma escola social positiva, a *benemerência* vai se constituir na ação do dom, da bondade, que se concretiza pela ajuda ao outro” (MESTRINER, 2001, p. 14).

Diferentemente, a assistência social, considerada como política pública de direito,

além de delimitar a ação a um campo, o social, institucionaliza uma prática, imprime uma racionalidade, constrói um conhecimento. Assim, ela compreende um conjunto de ações e atividades desenvolvidas nas áreas pública e privada, com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social (MESTRINER, 2001, p.16).

Onde a filantropia predomina não há base social e institucional para a efetivação do direito, enquanto princípio de cidadania e de justiça, e, por conseqüência, corrói-se a possibilidade de constituição de uma sociedade democrática, a qual tem como critério básico a participação cidadã. A participação subsidiada pela filantropia é a de subordinação e, conseqüentemente, (re)produz sujeitos reduzidos à sujeição, à subalternidade. Programas sociais que não estão consolidados como direito, como é o caso do PBF que não produz segurança, certeza e confiança na inclusão e na permanência do benefício, associa-se à filantropia.

Preocupada com os efeitos das ações filantrópicas para qualidade da esfera pública, Maria Célia Paoli entende que as ações de caráter filantrópico, públicas ou privadas, “rompem com a medida pública entre necessidades e direitos e, portanto, não criam seu outro pólo, o cidadão participativo que comparece no mundo para além da figura passiva do beneficiário, sombra de quem o beneficia” (PAOLI, 2002, p. 380).

Nesse sentido, a política de assistência social tem o desafio de instituir o direito em substituição às ações filantrópicas. O problema é saber como perseguir tal objetivo quando grande parte da execução das ações da assistência está destinada às entidades filantrópicas, que se vão convertendo em prestadoras de serviços ao poder público e que carregam consigo toda essa tradição do beneficiário e da beneficiária passivos, “sombras” das organizações assistenciais.

A filantropia e a disseminação desse modelo de intervenção na questão social, vincula-se a uma determinada concepção do Estado. A concepção de impotência ou incapacidade do Estado

para responder aos problemas sociais, muito presentes no Brasil, se, por um lado, reveste-se das qualidades de “consciência social”, por outro lado, serve perfeitamente aos objetivos de redução do Estado em vista dos ajustes das políticas neoliberais.

Estes dois fatores estão estreitamente ligados e interferem de forma significativa na reconfiguração da relação entre Estado e sociedade civil, afetando o desenho de políticas sociais que temos e a decorrente compreensão da sociedade e dos agentes políticos sobre os direitos sociais e as condições de acesso aos mesmos.

Para além das contradições no uso de expressões que configuram o universo discursivo da assistência social, por exemplo, quando conciliam a noção de “pedir” com a noção de “direito”, é perceptível que a defesa da assistência social como direito vem-se sedimentando no modo como se expressam as profissionais da área, assistentes sociais e outras trabalhadoras, tanto entre aquelas que são funcionárias do Município, quanto entre as que atuam em organizações conveniadas. O que ocorre, no entanto, é que as percepções dessas profissionais variam em grau.

No decorrer das entrevistas pedimos às profissionais da área que avaliassem o quanto é real falar da assistência social como direito. A semelhança das respostas aparece inicialmente na ênfase que as entrevistadas dão ao reconhecimento do significativo avanço obtido no terreno legal. A Constituição Federal de 1998 e a LOAS de 1993 aparecem claramente como conquista de elevada consideração. Em relação aos avanços mais recentes na assistência social, as falas das assistentes sociais avalizam os novos programas, como bem ilustram esses exemplos:

Eu acho que foi um grande avanço em partes, na medida em que aboliu a cesta básica. Isso é inegável. Entre cesta básica e [Programa] Bolsa Família, muito antes o [Programa] Bolsa Família...por quê? Cesta básica você não dava autonomia para família dizer o que ela ia fazer com aquele dinheiro. Vinha lá o arroz e o feijão, ninguém perguntava se ela queria aquele arroz naquele mês se ela não tinha ganhado de outra pessoa e não precisava do arroz. Então você dá autonomia pra essa pessoa fazer o que quiser com o dinheiro. Então porque, se a gente começa trabalhar a questão dela ter autonomia, como é que você vai entregar uma cesta básica. E, por outro lado, a cesta básica... eu não, mas eu ouço muitos relatos de profissionais mais velhos... que famílias ficavam gerações e gerações dependentes da cesta básica, passava do pai pro filho e ... na proposta do [Programa] Bolsa Família é pra se buscar uma mudança a longo prazo. Quando você coloca condicionalidade, você sabe que muitas crianças estão sendo mantidas no colégio porque a mãe não quer perder o [benefício do Programa] Bolsa Família. Você sabe que muitas mães estão fazendo o acompanhamento e estão fazendo a pesagem... o acompanhamento pré-natal, por conta do Bolsa Família. Então assim, a diferença é cabal, entre a cesta básica, o modelo antigo de assistência social e o novo modelo proposto. Sim. Mas a gente tem que ter muito cuidado para que isto não camufle quais são os verdadeiros direitos do cidadão, que é sim ter um trabalho, que é sim ter condições dignas de vida, e não precisar ficar dependendo de um benefício. Então assim, alguns grupos, algumas pessoas com quem eu trabalho, tem muito esta visão. Então eu acho que o grande cuidado é esse. Tem muitas pessoas que não adianta você querer

trabalhar autonomia, querer trabalhar desenvolvimento e isso e aquilo, porque a pessoa está passando fome. Então é uma urgência que você não pode negar. Você tem que correr em auxílio. Tem que ser feito alguma coisa. Mas não pode deixar de dizer, deixar de fazer com que eles pensem que isto é um paliativo, que o correto é ela ser qualificada, ela ter estudo adequado, é ela ter espaço no mercado profissional... (Flávia – trabalha em uma organização conveniada)

Eu acho que foi bem positivo, achei que foi uma melhora bem positiva, foi muito bom tá, a gente começou o atendimento com cesta básica só, então depois veio outros benefícios, que as pessoas podem escolher o que pode comprar no mercado, não vem a cesta pronta já, com aquilo que foi escolhido não por eles, mas por pessoas que compraram. E eles têm o direito de comprar até uma coisa diferente, que ele nunca coma...tá comprando lá. E eu acho que foi um avanço, assim, em termos de benefícios e também em termos de espaço físico (Vera – trabalha no CRAS).

Flávia e Vera colocam destaque na mudança de modelo da assistência social, mudança que se caracteriza com a substituição da cesta básica pela transferência condicionada de renda. Ao receber um benefício em dinheiro há indubitavelmente um ganho de autonomia por parte das pessoas beneficiadas. Algumas questões, no entanto, não são tão lineares quanto elas supõem.

Entre o recebimento de um benefício em dinheiro e a autonomia para seu uso não há uma relação necessária, antes, pode ser também um terreno de conflitos. O modo como se emprega o dinheiro recebido não é plenamente livre, uma vez que as assistentes sociais orientam seu uso e, principalmente, organizam um tipo de vigilância sobre sua aplicação. As responsáveis pela execução dos programas de transferência condicionada de renda orientam as mulheres para o que consideram “bom uso do dinheiro”. As orientações gerais são: a) usá-lo preferencialmente para alimentação; b) usá-lo para aquisição de itens que atendam às necessidades do grupo familiar coletivamente e não como apropriação de interesse individual; e, c) não adquirir produtos considerados supérfluos. Iogurte e tintura para o cabelo são exemplos dados pelas assistentes sociais sobre os produtos supérfluos.

Para o caso dos benefícios transferidos pelo governo federal geralmente a ação das assistentes sociais fica mais circunscrita à orientação e a eventuais casos de supervisão, mas mesmo essa supervisão pode ser considerada uma vigilância. No que tange aos benefícios municipais o controle é mais rigoroso, sobretudo com o cupom de alimentos que possibilita a fiscalização de cada caso. Os cupons são utilizados em estabelecimentos comerciais conveniados com o Município. Estes estabelecimentos encaminham cópia do cupom fiscal de compra correspondente a cada cupom de alimentos ao setor de controle do Município. Esse setor confere cada caso para averiguar possíveis “abusos” no uso do recurso. Ocorrem situações em que casos

considerados abusivos, quando identificados, são relatados nas reuniões em vários grupos como um método pedagógico no qual guardam sob sigilo o nome da pessoa envolvida. À semelhança dos ensinamentos de Èmile Durkheim (1991), a punição tem uma função social educativa, portanto, deve tornar-se de conhecimento geral. Mesmo que não se revele quem é a pessoa envolvida, dá-se uma comprovação de que a fiscalização está sendo exercida e é eficiente.

Por outro lado, existem por parte das assistentes sociais, a exemplo de Flávia, expectativas em relação aos desdobramentos propiciados pela assistência social neste modelo de prioridade à transferência condicionada de renda. Enquanto a cesta básica produziria uma relação de pendência permanente que se transferiria de uma geração para outra, o PBF tem como objetivo a autonomia das pessoas beneficiárias, entendida como aquisição de independência em relação ao benefício. Por isso o programa determina um limite de idade de até 15 anos para a inclusão de crianças e adolescentes, lembrando que famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00 (sessenta reais) são elegíveis mesmo na ausência de crianças e adolescentes.

Na contramão das expectativas do PBF e das assistentes sociais, podemos afirmar que até o momento os casos de desligamento do PBF por melhoria na renda da família atendida limitam-se a situações absolutamente residuais. Raramente ocorre uma situação dessa natureza e quando ocorre não é suficiente para figurar nas estatísticas. Ao longo do ano de 2006, consideradas as várias etapas da pesquisa, não tomamos conhecimento de nenhum caso. Este é o grande desafio com o qual o MDS vem lidando há algum tempo e não representa uma exclusividade do caso brasileiro. Os programas de transferência condicionada de renda pelo mundo, e especialmente na América Latina, debatem-se com as dificuldades de implantar ações que contribuam para o desligamento das famílias beneficiárias, com aquisição de autonomia financeira. Criar as chamadas “portas de saída” desses programas continua sendo o ponto frágil dessas experiências, conforme atesta estudo do Centro Internacional da Pobreza (SOARES, RIBAS e OSÓRIO, 2007).

A crença na educação como meio de ascensão social alimenta outra expectativa das assistentes sociais, ilustrada na fala de Flávia ao afirmar que “o correto é ela ser qualificada, ela ter estudo adequado, é ela ter espaço no mercado profissional”. Nesse raciocínio o “espaço no mercado profissional” decorre do fato de “ter estudo adequado” e, portanto, “ser qualificada”. A crença nessa linearidade entre estudo, qualificação e trabalho já foi abalada há algum tempo e, desde a década de 1960, estudos de Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron demonstraram como

a escola pode atuar no sentido de reproduzir as desigualdades entre as classes, sendo um dos sistemas mais eficazes de conservação social (BOURDIEU e PASSERON, 1989). Mesmo defendendo a educação como direito, efetivamente, essa linearidade nunca foi mais do que uma promessa para a grande maioria da população. No demais, afirmar o direito ao trabalho, embora seja necessário que se faça, vem sendo uma luta cada vez mais com ares de derrota diante do avanço de um sistema econômico que produz, em escala cada vez maior, verdadeiros “seres humanos refugados”, para tomarmos de empréstimo a expressão de Zygmunt Bauman (2005) em *Vidas Desperdiçadas*. Em uma análise desalentadora para a condição humana, Bauman considera que este

É um inescapável efeito colateral da *construção da ordem* (cada ordem define algumas parcelas da população como ‘deslocadas’, ‘inaptas’ ou ‘indesejáveis’) e do *progresso econômico* (que não pode ocorrer sem degradar e desvalorizar os modos anteriormente efetivos de ‘ganhar a vida’ e que, portanto, não consegue senão privar seus praticantes dos meios de subsistência) (BAUMAN, 2005, p. 12).

Este é, portanto, um processo que envolve a escassez dos postos de trabalho e dos meios de vida e, especialmente, enfraquece o poder do Estado para o cumprimento de seu papel de assegurar proteção social aos indivíduos. Seus rebatimentos produzem o esvaziamento da esfera pública e com ela as possibilidades de engajamento coletivo para a resolução de problemas sociais. Como sentencia o autor, em resumo estamos diante de um duro golpe para a política e tentamos, em vão, resolver localmente problemas que são produzidos globalmente.

Diante da dimensão dos problemas que estão postos para a assistência social brasileira, o depoimento de Flávia e o distanciamento que podemos tomar em relação a ele revelam a tensão entre a utopia – que envolve a educação, o trabalho e o Estado – e o recrudescimento das desigualdades e da exclusão social, que produzem incessantemente novos usuários para a assistência social, visto que produzem “seres redundantes”. As circunstâncias históricas parecem jogar contra a assistência social brasileira. A promulgação de uma “constituição cidadã” (1988) e a aprovação da LOAS (1993) ocorrem num momento histórico em que as bases da proteção social estão perecendo sob o avanço das políticas neoliberais com os arranjos estruturais e o enxugamento do gasto público.

O mais contraditório neste processo é que ao falarmos do enfraquecimento do Estado não nos referimos à perda de sua capacidade de arrecadação, pois esta, ao menos no caso brasileiro, está sempre em ascensão. O que ocorre é um verdadeiro ataque à capacidade do Estado para

regular os conflitos entre grupos sociais e para investir em proteção social, do que resulta o duro golpe para a política. Esse investimento, no Brasil, tem ficado aquém dos gastos públicos com pagamento de juros e amortização da dívida. Prevê-se que em 2008 o Estado gaste 248 bilhões de reais com essas despesas, enquanto gastará 48 bilhões de reais com os serviços saúde, por exemplo (ABONG, 2008). Isto revela um contexto em que o Estado configura-se uma arena de luta na qual os interesses são disputados tendo-se em vista a partilha do fundo público.

Francisco de Oliveira (1988, p. 21) chama nossa atenção para a novidade produzida pelo Estado de Bem-Estar (ainda que no Brasil tenhamos apenas um rascunho desse Estado) ao introduzir o financiamento pelo fundo público da reprodução do capital e da reprodução da força de trabalho, por meio dos gastos sociais públicos gerais. Isto faz com que a disputa pela destinação do fundo público traduza a luta de classes nesses períodos mais recentes do capitalismo. Com essa configuração, o Estado, segundo ele, continua a ser classista, “isto é, um instrumento poderoso para a dominação de classe. Mas está muito longe de repetir apenas o Estado "comitê executivo da burguesia”.

Ao radicalizar a luta de classes pela distribuição do fundo público, a receita do modelo liberal defende a premissa de que o encorajamento aos investidores e a confiança que eles podem adquirir para investir passam pela existência de um sistema de controle rigoroso dos gastos públicos – diga-se, com serviços sociais e proteção social –, redução da carga tributária e, principalmente, flexibilização das relações de trabalho. Estes seriam, sem síntese, os princípios para a promoção do Estado Mínimo, difundido como reposta para a crise do Estado-Providência. De acordo com Francisco de Oliveira (1988, p. 25), a própria denominação da crise nestes termos revela o acento ideológico da crítica à crise. Segundo o autor,

Trata-se de uma verdadeira regressão, pois o que é tentado é a manutenção do fundo público como pressuposto *apenas* para o capital: não se trata, como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado *em todas as arenas*, mas *apenas naquelas* onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo "mal infinito" do capital.

Denominamos como neoliberal essa perspectiva da direita de um Estado mínimo tão somente no que diz respeito às responsabilidades com o financiamento dos gastos sociais e da reprodução da força de trabalho e máximo nos compromissos com o financiamento do capital. De acordo com essa lógica, o que se pretende, segundo interpretação de Zygmunt Bauman, é “a separação entre economia e política e a proteção da primeira contra a intervenção regulatória da

segunda, o que resulta na perda de poder da política como um agente efetivo”. Ainda de acordo com o autor, seus efeitos “auguram muito mais que uma simples mudança na distribuição do poder social”, mas produz praticamente o aniquilamento do agente político (BAUMAN, 1999, 76). Com esse efeito, a conquista e consolidação de direito e de cidadania parecem muito mais distantes. O resultado mais imediato, com a extinção dos postos de trabalho, flexibilização das relações de produção e estrangulamento da proteção social, é a produção de “seres redundantes”.

Esses “seres humanos redundantes”, ou “seres humanos refugados” têm na assistência social um dos possíveis destinos. Uma vez procurando o acesso aos serviços e programas oferecidos pela assistência social, essas pessoas estão à procura de um direito que se vincula à cidadania? Até que ponto é factível que se defina a assistência social como direito? Retomamos, assim, nossa pergunta às profissionais da assistência social que atuam diretamente no atendimento à população. A partir do ponto de consenso quanto aos avanços diagnosticados – o corpo de leis, a criação dos programas de transferência condicionada de renda e a implantação do SUAS – encontramos as variações de grau na análise que elas fazem da consolidação da assistência social como direito.

Vejamos a opinião de Patrícia, coordenadora de um CRAS:

Patrícia: [silêncio...] Olha, eu acho que é real, hoje já é real mas... com muita coisa ainda pra vir. Eu acho que a assistência... ainda é uma política muito nova, que está em uma fase de crescimento. E que...já é sim, eu vejo como um direito. Porque as pessoas já estão tomando consciência disso, então quando eles nos procuram, tem muitos que já sabem.

Pesquisadora: Porque elas já vêm com a postura de quem procura um direito...

Patrícia: De quem procuram um direito...porque nós deixamos isto claro também para eles, através das reuniões, das reuniões socioeducativas, reuniões de acolhidas, nós sempre colocamos como direito. Então, claro que tem muito ainda que alcançar, mas é um direito sim.

O silêncio presente no início da resposta de Patrícia foi uma ocorrência comum durante as entrevistas com as funcionárias dos CRAS e das organizações conveniadas e revela a hesitação diante das perguntas colocadas, como também a reflexão diante de uma questão para a qual não se têm respostas prontas e já elaboradas. Além disso, havia a sensação, de nossa parte, de que as funcionárias entrevistadas se sentiam sendo avaliadas pela pesquisadora, o que aumentava a hesitação para elaborar respostas às questões apresentadas e apreensão quanto ao modo de se expressar.

Falar do direito em oposição ao favor e à ajuda era, então, pedir uma auto-avaliação para as entrevistadas. Patrícia, mais otimista que muitas outras funcionárias, possivelmente pela responsabilidade da função de coordenação que ocupa, acredita que a assistência social já se constitui, na prática, como um direito e atribui a incorporação deste princípio pela população usuária à capacidade educativa das reuniões realizadas pelo CRAS. Alguns problemas ficam encobertos nesta interpretação.

Primeiro, como notamos nas observações em campo junto à rotina de atendimento dos CRAS e relatamos nos fragmentos selecionados do caderno de campo, nem sempre o que é dito nas reuniões realizadas pelas assistentes sociais é bem compreendido pela população e, se não há boa compreensão, compromete-se tanto a incorporação quanto isso que Patrícia denomina “tomada de consciência”. Além disso, as reuniões realizadas contêm baixíssimo teor de crítica social e então se acredita que o repasse de informações produz a “tomada de consciência”.

Segundo, para analisarmos se a assistência social é, efetivamente, um direito, não basta tratarmos de uma possível tomada de consciência por parte da população atendida. Embora a atitude assumida pela população usuária diante da assistência social seja de fundamental importância, esta não é suficiente para configurar o direito. Igualmente, precisamos colocar sob investigação, por exemplo, os critérios de funcionamento da política, dos serviços e dos programas e, inclusive, as atitudes das profissionais da assistência social perante a população atendida. Estas questões também ficam encapsuladas na interpretação de outra funcionária. Vejamos:

Olha, a população ainda é muito... muito leiga nos seus direitos e deveres também. Porque todo direito implica num dever também. Toda... toda... toda moeda tem dois lados! Eu vejo assim, muito... oh! A população tem muito... desconhece muito ainda essas... seus direitos. (...) Eu creio assim, que as nossas leis, elas são muito complexas e mudam muito. (...) Então eu acredito que essa falta de estabilidade legal nas questões das leis, isso gera nos próprios profissionais da área uma... uma... um não domínio. (...) Eu acredito que na área social, na área mais... mais... nessa camada menos esclarecida, com menos chance, menos acesso às informações, é... eles têm menos consciência ainda dos seus direitos. Na prática eu a... eu acredito que ainda tem muito pra se caminhar! O que eu vejo de diferença aí, que a gente pontuou, que a gente tem visto nos usuários, nas... nas famílias que nós atendemos, que os grupos socioeducativos têm sido a ferramenta primordial nesse... nessa conscientização, neste desenvolvimento social aí nessa área (Lúcia – trabalha no CRAS).

Lúcia, ao responder à mesma pergunta formulada para as demais entrevistadas, articula sua resposta buscando na população usuária sua argumentação. Nesta tentativa, ela relaciona

fatores que dizem respeito à “consciência” da população atendida pela assistência social com a instabilidade das leis brasileiras caracterizadas pela curta vigência e constantes modificações. Esta argumentação levanta, então, argumentos de duas naturezas distintas que se articulam: a existência, ou não, de consciência da população e o funcionamento das instituições.

Acreditamos que “consciência” é uma categoria analítica por demais escorregadia, que habita um terreno movediço e não nos auxilia muito na análise, sobretudo quando se trata de imputação, como é o caso neste momento, da assistente social à população atendida. Sua aplicação nesse meio da assistência social caracteriza o uso de um tipo de marxismo muito barateado para uso assistencial. De qualquer modo, o que chama a atenção na fala de Lúcia é a “culpabilização” da população atendida pela assistência social. Mesmo considerando as constantes mudanças nas leis e, portanto, o funcionamento das instituições, como um obstáculo para a tomada de “consciência”, em síntese Lúcia considera que a assistência social ainda não se constitui como direito em razão das características do público que atende. Isto é, responsabiliza mais o público atendido e, ao fazê-lo, amortece a crítica aos fatores que criam obstáculos para o acesso e o exercício de direitos, entre os quais se inclui o conhecimento, o saber. Portanto, esta população, em grande medida, está desprovida das condições necessárias – inclusos o saber, o conhecimento e a informação – para assumir uma atitude diante da assistência social de quem está em busca de um direito.

É preciso que desloquemos o eixo de análise da “culpabilização” do indivíduo para as condicionantes forjadas pelo funcionamento da sociedade e a lógica de funcionamento do capitalismo. Isto requer a adoção de uma teoria sociológica que, em vez de opor, articule, sociedade e indivíduo, entendendo-os como categorias relacionais e não-binárias. É esse empreendimento que Norbert Elias (1994) pretende levar a cabo em seu livro *A sociedade dos indivíduos*. Segundo o autor, toda sociedade complexa comporta simultaneamente uma dimensão de firmeza, que pressiona o indivíduo, e uma elasticidade, que possibilita a alguém existir. Pensar nas responsabilidades individuais e, conseqüentemente, nas escolhas realizadas, exige o reconhecimento desse processo relacional entre decisões individuais e oportunidades. Seguir por essas vias de Norbert Elias implica em rejeitar as abordagens deterministas, bem como as voluntaristas, e compreender como estrutura e ação, ou sociedade e indivíduo, se articulam reciprocamente e forjam relações de conflito, longe de qualquer perspectiva romântica acerca do funcionamento da sociedade.

A análise de Lúcia, compartilhada com muitas outras profissionais que atuam na assistência social, de certo modo atribui maior centralidade ao indivíduo e à ação individual. Isto decorre do mau uso de uma teoria social que subjaz às orientações atuais da política de assistência social e se remete ao conceito de “vulnerabilidade negativa” e “vulnerabilidade positiva”, conforme discussão desenvolvida no capítulo I.

Ao fazer esta trajetória para sua argumentação, Lúcia colocou em evidência pontos relevantes, como o perfil político da população usuária da assistência social e a instabilidade das regras, mas fatores que são internos ao próprio funcionamento da assistência social foram deixados na sombra. Lúcia apontou como obstáculo as modificações constantes nas legislações brasileiras localizando-as num plano mais distante, sem se dar conta de que, na própria assistência social, existe uma dinâmica muito veloz de mudanças de regras e critérios que são igualmente fatores que geram dificuldades para a compreensão por parte da população usuária.

A informação é considerada, por gestoras e executoras, a principal ferramenta para a suposta promoção de consciência junto à população beneficiária. A esse respeito, Márcia Pastor (2006, p. 72) analisou a importância da informação para a democratização da política de assistência social. Afirma ela,

(...) foi possível constatar que os atores da Política de Assistência Social [em Londrina] apresentam, quase como uma premissa, a compreensão de que a democratização deve propiciar o acesso tanto aos serviços e benefícios quanto às informações, para que se possibilite assim o próprio acesso aos direitos sociais.

Estamos de acordo quanto à “premissa”, isto é, que o “próprio acesso aos direitos sociais” passa pelo acesso à informação, e encontrar essa concepção no interior da assistência social por parte de gestoras/es e trabalhadoras/es da área já é por si só, efetivamente, um grande avanço quando a comparamos com a tradição danosa da assistência social, como bem analisou Márcia Pastor. Contudo, divergimos do otimismo da autora quanto à efetivação de tal concepção. Segundo uma das preocupações constantes da Sociologia, o que falamos e o que fazemos não necessariamente coincidem diretamente. Esta preocupação por várias ocasiões veio à tona na pesquisa e a observação em campo nos serviços da assistência social, municipais e conveniados, contribuiu para a análise.

Nos meses durante os quais mantivemos contatos com as mulheres atendidas pela assistência social constatamos que as informações ainda circulam muito precariamente e o grau

de compreensão ainda é muito baixo. Em muitas situações as informações são centralizadas na assistente social do CRAS; os demais trabalhadores e trabalhadoras da unidade passam informações imprecisas, ou não passam.

Por outro lado, as reuniões de acolhida e as reuniões dos grupos socioeducativos, consideradas os principais veículos de informação entre a política de assistência social e a população usuária, não possibilitam a transmissão de informações de forma tão eficiente. O mais comum, neste caso, é que as mulheres não se lembram do que foi dito na reunião anterior e depois de mais de um semestre de realização das reuniões mensais dos grupos socioeducativos elas não sabiam nos explicar qual era o objetivo de tais encontros. Estes são resultados não planejados pela política de assistência social, mas nos dão o sinal de que o acesso às informações é, ainda hoje, um desafio para a efetivação dessa política no campo do direito à proteção social.

Para as profissionais da assistência social que manifestam uma certa hesitação em afirmar que o princípio de direito da assistência social é fato consolidado na execução da política, o caráter focalizado dos benefícios ganha contornos de limites ao direito, conforme expressam em suas reflexões:

Janáina: A gente realmente fala em direito, porque existe uma política específica pra isso, não há como a gente negar. A LOAS foi um ganho. A gente tem colocado isso. Mas não tá no nível de exercer como direito, até porque não existem recursos disponíveis pra isso (Janáina – trabalha no CRAS).

Valquíria: Antes da implantação da LOAS eu acho que era mais assim essa coisa do assistencialismo, de encarar a política como um favor e não como uma questão de direito. Mas... a política ainda continua uma política seletiva, não são todos que têm o acesso ao direito. Por exemplo, um dos programas que a gente administra aqui no CRAS é o cupom. É necessário fazer uma seleção, não são todos que são incluídos. Então assim, é direito, mas ela continua uma política seletiva. Não [é] para todos, [é] para alguns (Valquíria – trabalha no CRAS).

Adriana: ainda tem o que caminhar [para que o direito seja real]. A partir do momento que você tem que fazer uma seleção, usar os critérios... então, é direito por uma parte e por outra você acaba usando os critérios para selecionar. A partir do momento que não precisar mais selecionar e que dá o direito a todos, aí sim podemos falar do direito de todos. Mas sabemos que tem ainda essa questão de seleção, sabemos ainda que tem que ultrapassar essa questão, mas estamos no caminho de melhorar. Se a gente vê o que era a assistência antes o que é hoje, já avançamos muito e temos que avançar muito mais ainda. A partir do momento que a gente não precisa mais usar os critérios... de que essa família é atendida e essa não pode ser atendida por causa dos critérios... a gente tem que ultrapassar isso para daí sim falar em direito como um todo. Então ainda está sendo um direito parcial (Adriana – é coordenadora do CRAS).

Para essas três entrevistadas, portanto, o direito na assistência social é algo em construção que se depara com o forte obstáculo da focalização e da seletividade o que, automaticamente, restringe o acesso ao direito. Elas falam da aplicação de critérios e da exclusão de famílias em decorrência de tais critérios. No entanto, mesmo dentro dos critérios, não se garante atendimento a todas as solicitações em virtude da escassez de recursos. Este é, de fato, o principal elemento que impõe dificuldades de acesso aos benefícios. Afirmar que se trata de um direito e ao mesmo tempo fazer uma seleção para o acesso constitui uma contradição em termos.

O histórico da assistência social e a seletividade condicionam, em grande parte, as atitudes das pessoas que buscam o acesso aos benefícios. Alguns dos relatos das mulheres atendidas, conforme consta dos *fragmentos do diário de campo* citados anteriormente, expressam a concepção que elas têm sobre o funcionamento da assistência e o modo como lidam com essa estrutura. Se fossemos falar em termos de “consciência”, como fazem algumas profissionais da assistência social, poderíamos afirmar que essas mulheres têm consciência sobre o funcionamento da assistência e é esta consciência que as faz assumir estratégias diferenciadas de acordo com os objetivos visados. Elas até podem errar em alguns prognósticos, como Elisabete, Dora e Ana se enganaram em relação ao desfecho do atendimento de Mara (ver fragmentos do diário de campo); contudo, tal erro não invalida por completo a percepção que elas têm da assistência social e lhes serve de orientação de conduta ao buscar o acesso a um benefício.

Tendo uma vez questionado as profissionais da assistência social sobre o quanto é real falarmos da assistência social como um direito, na expectativa de receber suas avaliações sobre avanços e obstáculos, lhes perguntamos sobre a postura adotada pelas usuárias. Se algumas dessas profissionais consideram que a assistência social brasileira é, efetivamente, um direito e essa efetivação passa, necessariamente, por mudanças nos dois lados da relação – o pleito e a concessão do benefício – é preciso então que analisemos como elas percebem a postura das usuárias. Saber se as usuárias ainda fazem uso das noções de “favor” e de “ajuda” era a questão de interesse neste ponto. Vejamos a percepção das profissionais da assistência social:

Noélia: [silêncio...] sim... ainda aparece [usuária que trata a assistência como favor ou ajuda], não tão freqüente mais... mas ainda aparece... é... por mais que a gente fale que a gente é funcionário público, que quem mantém isso aqui é a prefeitura, que eu estou aqui pra atender... então... o CRAS ajudou muito nisso também, porque eles sabem que têm o território, tem as atividades das assistentes sociais que prejudica por um lado, mas por outro lado também ajuda... eles já vêem a gente assim como... como quem está trabalhando. Mas é fato, quando pegam o benefício eles falam “Deus te abençoe”.

Pesquisadora: é uma gratidão pessoal?

Noélia: uma gratidão pessoal... assim... eu creio em Deus, eu não sou atéia, mas ainda, quando eles pegam o benefício eles agradecem a um poder sobrenatural, não à assistência (Noélia – trabalha no CRAS).

Flávia: É... eu ouço muitas falas assim: "Nossa, se não fosse essa ajudinha que o governo me dá eu não sei o que faria...Ah, mas pra mim tá bom, qualquer coisinha...eu preciso." Então assim, muitas têm essa fala (Flávia – trabalha em uma organização conveniada).

Lúcia: O que eu vejo [é] que... que pega, que mistura aí, que é uma coisa muito interessante (...) é que as pessoas misturam ainda direito, favor e afeto. Isso é uma coisa muito... muito... muito difícil pra eles discriminarem o que é uma coisa e o que é outra. (...) Mas... é... eles não... eles olham realmente... o que pesa, que eu tenho visto é a afetividade. É o carisma. E acaba sobrepujando os direitos, o favor sobre essas coisas aí (Lúcia – trabalha no CRAS).

De acordo com a percepção dessas entrevistadas, existe um avanço na assistência social também no que diz respeito à incorporação da noção de direito por uma parcela da população atendida. Este é um indicador de elevada importância para analisar a cidadania por meio do direito social. Esse avanço convive, contudo, com seu contraponto que é a sobrevivência das noções tradicionais de ajuda e de favor. Essas noções carregam consigo não somente a história da assistência social brasileira, como também um conjunto de tradições políticas e religiosas, fatores esses que se entrecruzam.

Durante a pesquisa de campo, por algumas ocasiões colaboramos com as assistentes sociais na entrega dos cupons de alimentos a fim de reduzir o tempo de espera das beneficiárias. Nessas oportunidades, nossa sensação era a mesma apontada nestas citações. Tínhamos a forte impressão de que o modo de agradecimento das beneficiárias, na maioria das vezes, expressava uma gratidão pessoal, como se o benefício pertencesse à pessoa que faz a entrega. Seus olhares dirigidos à pessoa que lhes entregava o benefício pareciam expressar uma forma de redenção.

A gratidão pessoal pela obtenção de um benefício revela um modo de subordinação que remonta à tradição política brasileira que combina patrimonialismo, cordialidade, violência e medo. A conservação, ainda que não generalizada, dessa tradição de mando produz efeitos devastadores para o funcionamento das instituições democráticas.

O cuidado que algumas usuárias demonstravam ao falar conosco na pesquisa e destacar que não queriam desagradar as assistentes sociais por receio de corte de seus benefícios, como explicitou-nos Dora em situação relatada nos *fragmentos do diário de campo*, demonstra bem a permanência de uma relação de subordinação e da compreensão de que o acesso ao benefício é

devido à suposta vontade pessoal da assistente social. Dentro desta lógica parece inevitável que as usuárias não desenvolvam uma visão segundo a qual a política de assistência social está personificada nas assistentes sociais.

Esse padrão de relação entre assistente social e usuárias é também tributário do clássico problema brasileiro para a diferenciação do público e do privado. Numa sociedade marcada historicamente pela apropriação privada do espaço público e da coisa pública, não é difícil de compreender porque as usuárias vêem as assistentes sociais como as detentoras pessoais, portanto privadas, dos benefícios assistenciais.

A assistente social Noélia observa, ainda, a presença da tradição religiosa com o agradecimento “Deus te abençoe”. Essa forma de agradecimento combina a subalternidade da tradição política com o peso da passividade da tradição religiosa, cristã, na sociedade brasileira, um dos obstáculos mais persistentes para a cidadania e o direito na assistência social, assim como para a democracia em muitas circunstâncias, notadamente no que diz respeito à cidadania das mulheres.

A influência histórica da Igreja Católica na sociedade brasileira resulta em grande importância desta religião para compreendermos os processos políticos no Brasil, para analisar seja o imobilismo, seja a mobilização da sociedade civil. Angela Randolpho Paiva explora o contraste entre protestantismo e catolicismo no que se refere à relação dessas duas religiões com o mundo da política. Fazendo um estudo comparativo sobre a abolição da escravidão no Brasil e nos Estados Unidos, a autora defende a tese de que o descompasso temporal entre os movimentos de abolição daqui e de lá se explica pelas influências religiosas de cada sociedade, apontando uma afinidade eletiva entre religião e democracia (PAIVA, 2003, p. 19).

As denominações protestantes desde cedo propiciaram “melhor interação com a esfera social, imprimindo um novo sentido para a agência humana” (PAIVA, 2003, p. 29-30), e com isso favoreceram a existência da ação social e da participação na esfera social. Três concepções do protestantismo são fundamentais para promover uma nova possibilidade de participação: inserção no mundo; responsabilidade individual para a salvação; e liberdade de pensamento.

Já na tradição católica havia um distanciamento em relação às coisas mundanas, incluindo-se os problemas sociais como a desigualdade, o que oferecia menos possibilidade de participação e ação cidadã. A hierarquia, a universalidade, a centralização, o conservadorismo e a

idéia de salvação religiosa do católico são fatores explicativos desse distanciamento do mundo (PAIVA, 2003).

Com isto, Angela Randolpho Paiva sustenta que determinados *ethos* religiosos geram maior ou menor capacidade de inserção social e guardam maior ou menor afinidade com o pluralismo crescente que é característico da construção da esfera pública da sociedade ocidental. Até a primeira metade do século 20, o *ethos* protestante, tal como a tradição presente nos EUA, fora mais favorável para promover a inserção social, apresentando uma “afinidade entre puritanismo e democracia” (PAIVA, 2003, p. 40). No Brasil, por outro lado, a tradição católica acabava por justificar e reforçar as desigualdades sociais, entre elas a escravidão, promovendo um certo tipo de imobilismo de seus fiéis.

Contudo, a posição do catolicismo brasileiro passa por grandes mudanças a partir da segunda metade do século 20, o que modificará a relação entre religião e democracia no Brasil, primeiramente com a Ação Católica e depois com a Teologia da Libertação. Isto redefine o papel da Igreja Católica na sociedade brasileira. É este aspecto que dá sentido aos estudos que buscam identificar e compreender as virtualidades das religiões para “implementar e incrementar a mudança social” (PIERUCCI e PRANDI, 1996, p. 11). Note-se, todavia, que essas mudanças não representam grandes avanços em relação à condição das mulheres e à cidadania feminina, pensadas no interior do catolicismo.

Alguns estudos têm explorado a relação entre catolicismo e movimentos sociais no Brasil, como, por exemplo, o estudo de Márcia Pereira Leite sobre o Movimento Popular de Favelas no Rio de Janeiro. Como afirma a autora, “hoje, nos partidos políticos, particularmente no PT, nos sindicatos, nas centrais sindicais, nos movimentos populares urbanos, nas associações de moradores, nos movimentos de mulheres, encontramos lideranças que vieram das CEBs³⁵” (LEITE, 2003, p. 65).

De acordo com uma vasta bibliografia que trata do surgimento dos movimentos sociais no Brasil a partir da década de 70, relacionando-os à Teologia da Libertação ou às Comunidades Eclesiais de Base, há uma significativa contribuição desses movimentos para a redemocratização brasileira. Em um contexto de redução do espaço público e da participação política, sob as ditaduras militares na América Latina, a Igreja Católica Progressista, sob a influência da Teologia da Libertação, serviu de proteção para os variados movimentos sociais, incluindo os sindicatos de

³⁵ CEBs: Comunidades Eclesiais de Base.

trabalhadores, os movimentos de trabalhadores rurais, os movimentos de mulheres, e tantos outros. Por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) possibilitou-se a proliferação, entre as populações pobres, de uma nova utopia de libertação, que associava o cristianismo e o marxismo. Este é um momento de redefinição da relação entre Igreja e Estado no Brasil e na América Latina.

Conforme definição de Rubem César Fernandes (2002, p. 39), “nas CEBs, enfim, os fiéis teriam voz. As CEBs puseram as pessoas para falar”. Com isto, a partir da década de 1970, a Igreja desempenhou importante contribuição para a organização da sociedade civil, formação dos movimentos sociais e redemocratização do país.

Tratar da relação entre a Igreja Católica e o espaço público faz todo sentido para o estudo de caso em Londrina, onde a administração municipal, desde 2001, é composta por muitas pessoas que tiveram a iniciação de sua formação política dentro das CEBs de forma mais específica, ou da Teologia da Libertação, de forma mais geral. A Igreja Católica é também uma das principais origens da filantropia no Brasil e, em Londrina, o que registra a assistência social local, em sua constituição estatal e não-estatal, na mesma fonte de tradição.

Reconhecer a contribuição nas últimas décadas desses movimentos religiosos para a filantropia e a democracia no Brasil não significa, contudo, eximi-lo de críticas. Não obstante suas contribuições, as influências religiosas produzem obstáculos para a secularização de valores políticos e, não raramente, apresentam sérias divergências com ideais e propostas de cunho feminista. Neste aspecto há, principalmente, dois riscos. Um risco que diz respeito à filantropização da assistência social, o que reduz a importância da esfera pública e obsta as noções de direito e cidadania em detrimento das noções de favor, ajuda e solidariedade. O outro risco diz respeito à reprodução dos papéis tradicionais de gênero, enfocando a mulher a partir de suas responsabilidades para com a maternidade e a família. Esses riscos ganham corpo no cenário londrinense.

3.3 A CIDADANIA NA PERSPECTIVA DAS MULHERES POBRES

Tratar de cidadania é falar de direito. Ao longo das entrevistas em grupos focais pudemos perceber que as mulheres usuárias da assistência social têm concepções bem concretas sobre cidadania. Elas não reproduzem concepções simplificadas sobre o direito a voto e o direito de ir e vir, nem constroem definições abstratas sobre direitos e deveres. Ao contrário, elas definem cidadania a partir de suas necessidades práticas, imediatas e concretas, calcadas em seus cotidianos. Diferentemente das profissionais da assistência social, essas mulheres atribuem à noção de cidadania significados construídos na vida prática e que não se restringem a concepções legalistas.

Grupo 4: – Eu acho que cidadania é você ter emprego, você ter uma casa, água, luz, rede de esgoto, saneamento, para você poder ser um bom cidadão...

– E um bom salário! – E ter salário para você poder comer (...).

– A gente é meio cidadã... (...)

– Cinco por cento...

– É muito! É muito! Tem muito bairro por aí que não tem água, não tem luz (...), não passa um ônibus...

– O povo vai para trás ... não vai para frente... (...)

Pesquisadora: – Por que somos meio cidadãs?

Usuárias: – Acho que por falta de oportunidades também... se tivesse mais oportunidade nós seríamos mais cidadã...

– Não dão oportunidade pra gente...

– E por falta de emprego também...

– Emprego têm, mas não dão oportunidade pra gente...

– Pra você arrumar serviço tem que ter [experiência] na carteira ... o que eles querem você tem que ter na carteira, eles querem comprovação na carteira...

(...)

– Ou por indicação de amigo [para arrumar serviço)]ou por graça divina, porque se não é difícil... é quase que impossível!

Pesquisadora: – O que nós temos de direitos?

Grupo 3: – educação, saúde, habitação... escola ... alimentação... trabalho ... (várias vozes compõem a resposta)

A cidadania para essas mulheres está diretamente relacionada às condições de vida que se pautam, sobretudo, pelos direitos sociais e econômicos. Se, por um lado isto revela a ausência de referências aos direitos políticos, por outro lado essas falas das usuárias da assistência social revelam um elevado grau de politização da questão social. Considerar a educação, a saúde, a habitação, o saneamento e, fundamentalmente, o trabalho e o salário, como direitos de cidadania significa inscrevê-los no âmbito das responsabilidades sociais. Esta concepção contribuiu para

que os problemas relacionados à pobreza e às desigualdades sociais sejam discutidos, portanto, enquanto questão social e não individual.

Ao mesmo tempo, as usuárias tecem críticas sobre a qualidade da cidadania vivenciada por elas. “A gente é meio cidadã” é uma fala que expressa a constatação do grau de exclusão a que estão submetidas. Para essas mulheres, o trabalho é o cerne da exclusão. Colocando a questão nos termos de Zygmunt Bauman, essa exclusão produz “seres humanos refugados”. Ao arrolar o trabalho e um bom salário como condições para a existência de cidadania, essas mulheres lançam olhares sobre a precarização das relações de trabalho e os obstáculos, por vezes quase intransponíveis, para a entrada da população pobre no mercado de trabalho. Esse é o contorno da questão social na atualidade. Relacionar a cidadania ao trabalho e ao salário é uma concepção direta, concreta e objetiva e, ao mesmo tempo, tão longe de ser realizada por grandes grupos sociais.

Segundo Robert Castel, a questão social tem um diferencial fundamental se comparadas as sociedades pré-industrial e industrial. Na primeira, a questão social referia-se a situações de proteção aos indivíduos em situação de vulnerabilidade decorrente de eventos como doença, infância, velhice, deficiências, abandono, entre outros. Eram, portanto, indivíduos incapacitados para o trabalho e, desse modo, “isentos da obrigação do trabalho”. A sociedade industrial produz uma nova questão social à medida que cria um contingente de indivíduos que são capazes de trabalhar, mas não trabalham, porque de fato não existe trabalho. A definição, ou o rótulo de “vagabundo” não dá mais conta da situação, se é que já deu alguma vez. Trata-se de uma crise da condição de assalariado. A questão do “livre acesso ao trabalho” está no cerne dessa nova questão social. Esclarece o autor,

Descobre-se, então, que a liberdade sem proteção pode levar à pior servidão: a da necessidade. (...) A tarefa de uma política social a partir do século XIX será, realmente, escorar esta estrutura muito friável do livre contrato de trabalho. (...) Da sociedade pré-industrial à sociedade pós-industrial, opera-se, assim, uma reviravolta total. A vulnerabilidade nascia do excesso de coerções, enquanto, agora, parece suscitada pelo enfraquecimento das proteções (CASTEL, 1998, p. 44-5).

Segundo o autor, isso caracteriza a distinção entre a problemática do auxílio, pertencente à sociedade pré-industrial, e a problemática do trabalho pertencente à sociedade industrial e que aprofunda seu agravamento nas últimas décadas, período esse que vem recebendo variadas denominações na Sociologia. Robert Castel denomina esse período como “sociedade pós-

industrial”; Zygmunt Bauman adota a denominação de “sociedade líquida” e Ulrich Beck emprega o nome de “segunda modernidade”, para citarmos apenas alguns exemplos. Apesar das diferenças entre as diversas explicações, há um núcleo comum de preocupações em torno das novas condições de trabalho e de proteção social.

As mulheres entrevistadas nesta pesquisa sentem os efeitos deste processo e, corretamente, deduzem que ser “meio cidadã” não implica em uma vontade pessoal, mas sim em condições sociais que condicionam suas oportunidades de vida e as posicionam na estrutura social profundamente hierarquizada e desigual. Com isto, essas mulheres elaboram uma concepção que denota menor centralidade no indivíduo e menor crença na ação individual, diferentemente do que encontramos em algumas falas de profissionais da assistência social.

Além do descarte do mercado de trabalho e dos salários reduzidos quando há a inserção, as discussões nos grupos apontam também para a precariedade ou inexistência de serviços públicos e equipamentos de uso coletivo. Água, energia elétrica, transporte coletivo e saúde ganham destaque enquanto a educação aparece de modo muito tímido no debate. Essa classificação de prioridades demonstra a emergência que essa população enfrenta em relação às necessidades mais básicas e imediatas de sobrevivência.

Inúmeros são os estudos produzidos no Brasil que apontam justamente para o fato de que a cidadania das mulheres pobres é diretamente influenciada pelo grau de acesso a serviços públicos e equipamentos sociais de uso coletivo, o que se remete ao debate sobre investimento em políticas sociais³⁶. A carência desses serviços e equipamentos e sua distribuição desigual entre diferentes regiões da cidade ou do país refletem, portanto, na negação de cidadania para grandes parcelas da população, com efeitos diferenciados para homens e mulheres em razão da divisão sexual de papéis vigente em nossa sociedade. Considerando as atribuições femininas voltadas para o cumprimento das tarefas de reprodução social, a cidadania das mulheres sofre maiores impactos da ausência ou precariedade de serviços públicos.

Os debates que se desenrolaram nos grupos entrevistados não apresentam uma crítica pautada pelas desigualdades de gênero, mas revelam claramente a crítica às desigualdades sociais que condenam as populações pobres ao desemprego ou subemprego e às precárias condições do serviço público e da estrutura urbana. Entendemos que isso representa uma dimensão política do discurso das mulheres usuárias da assistência social. Neste ponto divergimos do estudo de Teresa

³⁶ Ver: BLAY, 1983; MACHADO, 1995; SADER, 1988; SOARES, 1998; JELIN, 1994 e MARIANO, 2001.

Caldeira (1987). De acordo com pesquisa realizada pela autora, as mulheres envolvidas na investigação declaravam com frequência não entender nada de política.

Se ampliarmos a noção de política para incluir as percepções que são desenvolvidas sobre seu cotidiano e suas condições de vida, quando as mulheres usuárias da assistência social dizem “a gente é meio cidadã”, ou seja, cidadãs pela metade, em face da realidade que enfrentam em relação ao trabalho, ao desemprego, aos baixos salários, à estrutura urbana e aos serviços públicos, é correto considerarmos, então, que elas estão politizando o seu cotidiano.

Por outro lado, mesmo sem experiências de ação coletiva, essas mulheres usuárias da assistência social tratam com facilidade e, via de regra, de modo espontâneo e sem provocações, sobre as eleições e suas preferências em relação às candidaturas. De modo geral, essas manifestações apareciam em diálogos quando da ausência das assistentes sociais, notadamente as que atuam nos CRAS, pois a presença delas inibe as declarações das usuárias. Isso ocorre porque as assistentes sociais são identificadas como defensoras das candidaturas apoiadas pela administração municipal e as usuárias, segundo suas declarações, votariam em candidatos da oposição à administração municipal nas eleições de 2006.

Duas questões chamam atenção nesta situação. Primeiro, diferentemente do distanciamento político identificado por Teresa Caldeira em áreas pobres de São Paulo, temos no contexto de Londrina uma certa proximidade dessas mulheres pobres com temas considerados políticos, numa concepção mais clássica de política. Ou seja, aquele distanciamento não se configura entre as mulheres atendidas pela assistência social em Londrina. Entretanto, não há elementos suficientes para atribuímos, ou negarmos, o desenvolvimento desse traço político como efeito da ação da assistência social, uma vez que nossa pesquisa é exclusivamente com mulheres participantes dos programas assistenciais.

O segundo ponto que chama nossa atenção é o comportamento eleitoral dessa população beneficiária da assistência social em Londrina. As mulheres declaravam, com muita frequência, voto em candidatos de oposição³⁷. Lembremos que tanto o governo federal quanto o municipal são do PT. Votar na oposição, neste caso, representava não votar no governo do Programa Bolsa Família (federal) e do Programa Bolsa-Escola (municipal). Este comportamento foi confirmado pelas apurações de votos em Londrina. Nas eleições de 2006 as candidatas e candidatos alinhados

³⁷ Vale registrar que essas declarações de voto apareceram muito frequentemente em conversas informais e sem que houvesse provocação de nossa parte, porque essa não era uma preocupação presente inicialmente no estudo. Desse modo, nunca lançamos diretamente a pergunta sobre seus votos e as declarações surgiam em meio às avaliações sobre os serviços e programas de assistência social.

aos governos federal, estadual e municipal foram muito mal votados no município, especialmente no estrato populacional beneficiário dos programas assistências.

Flávia, assistente social de uma organização conveniada com a Secretaria Municipal de Assistência Social, percebeu esse comportamento e se surpreendeu positivamente, como demonstra o seguinte trecho:

Mas eu me surpreendi no momento da eleição. Assim... eu não toquei na questão de quem você vai votar ou não, mas em... após as reuniões, nos cafezinhos... então sempre surgia o tema. E a grande maioria que recebia o Bolsa Família eu achei que fosse votar no partido atual, no presidente Lula... não votou... não teve essa visão. Mesmo que achasse que ele tava fazendo um favor com o Bolsa Família as outras estórias de corrupção, os escândalos... falou mais alto. Então isso pra mim foi surpreendente. Mas a maioria ainda tem essa visão de que é uma ajuda. Tem que ser trabalhado. É uma outra coisa para se trabalhar, é difícil colocar na cabeça de que [é um direito]... leva tempo, ohhh... (Flávia - trabalha em uma organização conveniada).

O resultado das eleições em Londrina no ano de 2006 diverge da média nacional, quando grande parcela da população beneficiária do PBF votou em candidaturas do PT, com destaque para a reeleição do presidente Lula. Este comportamento eleitoral das/os beneficiárias/os da assistência social, no caso de Londrina, é um importante indicador de autonomia política em relação à concessão do benefício. Demonstra que essa população, ao votar, não considerou ser devedora de algum favor.

Podemos então inferir que, por um lado, é possível que as/os usuárias/os concebam os benefícios que recebem como direito e, em o fazendo, não alienam seu direito político. Neste tocante, afirmam sua cidadania. Por outro lado, existe o efeito do desgaste político do PT, no cenário nacional e local, o que antecedeu as eleições de 2006 e que pode ter influenciado essa baixa adesão eleitoral em Londrina. Mesmo no caso de validade desta última hipótese não se invalida, contudo, a constatação de que as/os beneficiárias/os do PBF não votaram maciçamente no governo e em seus candidatos e isto representa uma certa independência entre o recebimento do benefício e a escolha eleitoral.

Se isso pode ser considerado um avanço, vale observar, entretanto, que nas definições iniciais que os grupos deram para direito e cidadania não houve inclusão dos benefícios da assistência social. Podemos inferir que os benefícios assistenciais são considerados como direito ao analisar o comportamento eleitoral das mulheres participantes dos programas, contudo, isto não está racionalizado em seus discursos; nestes o trabalho é considerado o direito mais básico.

Questionadas se é um direito receber benefícios assistenciais do governo, os diversos grupos reagiram diferentemente. Alguns se colocaram favoravelmente à afirmação e outros ficaram hesitantes, demonstrando não ter clareza a respeito. Destaca-se que as noções de direito e de ajuda são fundidas nas concepções dos grupos. Os diálogos a seguir ilustram essa situação.

Pesquisadora: e a assistência social, será que é um direito nosso também? Vocês falaram da habitação, da alimentação, da educação, da saúde, mas e a assistência, será que ela é um direito também?

Grupo 3: – Ahhhh... acho que é uma ajuda.

[Silêncio...]

Pesquisadora: teria diferença entre entender a assistência como uma ajuda ou como um direito?

[Silêncio ...]

Grupo 3: – Acho que não ... é um direito ... se você está ajudando é um direito... tudo bem.

Pesquisadora: e os benefícios da assistência social, isto é um direito?

Grupo 4: – é, sabe por que? Porque eles ajuda quem está precisando, então é um direito, mas tipo assim... todo mês tem reunião, então a pessoa que pega o benefício tem que participar da reunião. Só que eu não tenho tempo de ir, entendeu? Porque o tempo que eu tenho eu tô vendendo verdura na rua...

Grupo 5: – ah, eu acho que é uma forma de ajudar a gente, apesar de que é pouco, mas antes pouco do que nada.

Grupo 6: – ajuda bem, vichê Maria... ajuda bastante... porque eu também não trabalho (...) dá pra gente comprar uma roupa pra criança, comprar um leite... ajuda bastante e eu tenho problema de saúde também, pra trabalhar eu não agüento ficar de pé o dia inteiro, eu tenho problemas nas pernas. Ajuda muito, vichê!

– ajuda bastante, dá pra comprar remédio ... e eu fui lá e comprei uma calça de frio pra ele [o filho].

As declarações das mulheres e o relato das assistentes sociais permitem a constatação de que a população usuária tem dificuldades para incorporar a assistência social como um direito, diferente do que ocorre em relação à educação e saúde, por exemplo. Mesmo sabendo que esses direitos não se realizam plenamente, as entrevistadas têm a percepção do direito. Essa percepção alinha-se com a noção, tributária da filosofia política de Hannah Arendt (1983), do direito enquanto “direito a ter direitos”, uma noção inspiradora deste estudo.

A inferência que podemos fazer em face do comportamento eleitoral deve ser ponderada e tomada com muita cautela quando o objeto de análise é o benefício assistencial como direito, neste caso a transferência de renda como direito. Cotejando as diferentes informações sob análise o que se pode constatar, seguramente, é uma ambigüidade na combinação entre transferência de renda e cidadania. Com resultado semelhante, o estudo de Ana Maria Medeiros da Fonseca

(2001, p. 20) sobre o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas constata que, para as pessoas titulares dos benefícios, a renda transferida “não é um direito”.

De acordo com as discussões que realizamos com os grupos de pessoas beneficiárias da assistência social, notamos que existe uma dualidade entre as percepções de direito e de ajuda, assim como a dualidade entre o comportamento político e a articulação de um discurso, especialmente porque estamos tratando de uma população pouco letrada. O que há de positivo neste processo marcado pelas dualidades é que ele traz à luz indicações de mudanças na tradição política brasileira. Podemos até questionar a capacidade desses programas assistenciais em promover as propaladas “consciência”, “autonomia”, “empoderamento” e “independência” – expressões que figuram nos documentos do MDS – mas já não é possível simplesmente que se afirme a existência de uma relação de clientelismo entre beneficiário e governo. Há uma relação de subordinação, mas que não se confunde com clientelismo.

Ao colocar em discussão se o benefício assistencial é um direito, novamente os grupos dão destaque ao trabalho como o direito fundamental. Por inúmeras ocasiões mulheres e homens declararam que prefeririam trabalho ao benefício assistencial, revelando insatisfação com o desemprego e a dependência à assistência social, como ilustram os trechos a seguir:

Grupo 4: – Eu acho que tem é que ter serviço para os pobres...
– É mesmo...
– Precisa é de serviço.

Grupo 5: – Se eles achassem uma forma de trabalho pra gente, para gente poder trabalhar... como uma forma de renda pra gente... a gente trabalhando, seria melhor.
– Bem melhor do que o Bolsa Escola!
– Com certeza!
– Uma fonte de renda que a gente pudesse trabalhar, né.

Grupo 7: – ah, sei lá, ele ajuda bastante a gente...
– mas, melhor seria se tivesse emprego, né?
– Porque com esse dinheiro não dá pra fazer nada, praticamente, uma família grande, ela paga água e luz e acabou o dinheiro.
– Então é uma ajuda [o Bolsa Família], eu acho que não compensa. Seria melhor a governo abrir emprego em indústria pra gente poder trabalhar. Porque trabalhando a renda é maior. Porque às vezes pra muitas pessoas é uma esmola, por que o que você vai fazer com 15 reais? Ninguém vive com isto! (...)
– Ajuda, eu não vou falar que não ajuda, porque ajuda. Dá pra comprar material, comprar uma blusa pro moleque, chinelo. Mas que é pouco é, eu não vou falar que é muito porque é pouco. Mas é como ela falou, deveria ter serviço, emprego, porque uma hora acaba [o benefício], uma hora vai acabar, o certo seria serviço.

Os grupos também apresentam críticas às formas de trabalho precarizado, tal como os sem-registro em carteira, e às desigualdades que caracterizam a divisão social do trabalho. A função ocupacional desempenhada pelos indivíduos e grupos sociais é um critério fundamental de hierarquização social. Assim se desenvolve a discussão em um dos grupos:

- eu acho que pros pobres não muda nada [receber o PBF], porque se você não trabalhar, se não der seus pulos...
- mas a gente trabalha e a gente continua do mesmo jeito...
- não, trabalhar tudo bem, mas trabalhar e ser registrado, a pessoa tem que ser valorizada.
- e quanto mais a pessoa trabalha pesado, menos valor tem.
- é verdade...
- vai lá perguntar quanto ganha um advogado ou um juiz pra tá lá atrás do gabinete dele, e vai lá perguntar quanto ganha um servente de pedreiro que bate massa e carrega massa o dia inteirinho...
- e sem contar os cortador que tá lá na roça de sol a sol, de chuva a chuva... produzindo comida pro pessoal da cidade comer, e não tem valor (grupo 5).

Neste ponto, o grupo demonstra uma fecunda crítica social a respeito de como a riqueza e os bens sociais são distribuídos de acordo com o trabalho realizado e de como esse sistema atua no sentido de produzir injustiça social. De acordo com Barrington Moore Jr. (1987, p. 78), a divisão do trabalho é uma questão a ser enfrentada e resolvida em qualquer sociedade, somada à distribuição de bens e serviços e à autoridade. Certamente há intersecções inevitáveis entre as três questões e delas resultam concepções de justiça e injustiça. Referindo-se à articulação entre as duas primeiras questões, o autor considera que

(...) no ponto em que a divisão do trabalho está em intersecção com a distribuição do produto social, há indicações de um sentido generalizado de que as pessoas, mesmo os membros mais humildes da sociedade, devam ter recursos ou bens suficientes para executar seu trabalho na ordem social, e que há algo moralmente equivocado, ou mesmo indigno, quando tais recursos não estão disponíveis.

As discussões do grupo 5 denunciam o que consideram injusto nessa combinação entre funções socialmente avaliadas como capacidade especial e o prestígio que dela decorre, privilegiando grupos ocupacionais na distribuição de renda que se faz pela atribuição de salário. Conforme Karl Marx (1988) já criticou, a divisão social do trabalho produz desigualdades sociais, visto que cria distinções entre os grupos sociais ocupacionais e os hierarquiza. Considerando que esses grupos ocupacionais se reproduzem socialmente, existe a tendência de uma correspondência entre grupo social e grupo ocupacional, de modo que os trabalhadores e trabalhadoras das parcelas populacionais pobres e extremamente pobres são preservados, quando

muito, nas atividades ocupacionais de menor prestígio social, menor remuneração e piores condições de proteção social. Essas atividades tendem a concentrar as funções que envolvem o esforço físico e o contato com sujidades. Por isso, as possibilidades de que este grupo populacional se beneficie do crescimento de empregos gerados é, muitas vezes, remota.

Na contramão das aspirações manifestas pela população usuária da assistência social, muitos críticos dos programas de transferência condicionada de renda alardeiam o risco de desestímulo ao trabalho. Os que defendem a transferência de renda em patamares de baixo valor também se orientam pelo mesmo temor. Contrariando esses temores, pesquisa realizada pelo Centro Internacional de Pobreza constatou uma maior participação na força de trabalho, ainda que pequena, dos beneficiários adultos do PBF no trabalho, se comparadas com famílias igualmente pobres não incluídas no programa (SOARES, RIBAS e OSÓRIO, 2007).

A postura desses grupos na defesa da importância do trabalho é compatível com resultados encontrados em outras pesquisas realizados no Brasil com populações pobres, sejam participantes ou não de programas sociais. Ana Maria Medeiros da Fonseca (2001, p. 215), em sua pesquisa em Campinas, confirma:

Todas elas [as entrevistadas] insistem que se existisse emprego não seria necessário um programa do tipo renda mínima. O trabalho como um direito é a aspiração mais forte das representantes das famílias. É o trabalho que permite o reconhecimento social.

Análises sociológicas inspiradas na abordagem weberiana tende a explicar essa relação entre trabalho e reconhecimento social a partir da idéia de ética do trabalho. Diferentemente dessa perspectiva, Cynthia Andersen Sarti (2005a, p. 49), apoiando-se em Alba Zaluar, explica como “a ética do trabalho, para os trabalhadores urbanos [pobres], não advém do valor moral da atividade em si, mas do papel de provedor da família que tem o trabalhador, configurando, portanto, uma ‘ética de provedor’”. É esta ética que sustenta o trabalho como substantivo masculino. Para as famílias pobres, o trabalho é a principal fonte de dignidade e de respeitabilidade, sobretudo para o homem, a quem cabe a responsabilidade de provedor. Nas palavras da autora,

O trabalho, conferindo *dignidade* ao pobre por ser o fundamento de sua autonomia moral, legitima sua reivindicação de *respeito*, dentro da mesma lógica em que o trabalhador reivindica o *respeito* de seus familiares e garante, como *chefe de família*, a respeitabilidade de seus familiares (SARTI 2005a, p. 92).

Este interesse central pelo trabalho coexiste com a consciência das mulheres entrevistadas sobre as dificuldades de grande monta para entrar no mercado de trabalho. As dificuldades, segundo elas, são geradas principalmente por dois fatores: a idade e a baixa escolaridade. Há também muitos relatos sobre problemas de saúde que as impede de trabalhar. Para esses casos, as entrevistadas defendem a continuidade de benefícios assistenciais. Para essa parcela, relegada aos benefícios assistenciais, paira um cenário de desalento com o destino do “Estado social”, conforme visualizado atualmente em um movimento de recuo.

Se o chamado “Estado social” foi uma promessa para os países da Europa ocidental, no Brasil ele não passou de uma utopia. Sem a mesma força dos trabalhadores no conflito das relações de trabalho e nas condições de um país de capitalismo periférico, o Brasil jamais realizou, de fato, um “Estado social”, se tomamos a experiência europeia como referência. Refletindo particularmente sobre o Brasil, Lena Lavinas (2004, p. 67) considera:

É notório que o sistema de proteção social latino-americano jamais se constituiu verdadeiramente num welfare, embora tenha se inspirado do modelo europeu nas suas origens, tomando os mesmos valores de solidariedade e coesão social. O Brasil não é exceção nessa matéria. De cunho corporativista-meritocrático, voltado aos segmentos formais da economia, nosso sistema de proteção social se caracteriza por ainda oferecer cobertura restrita, atendendo a uma parcela reduzida da população, da qual as pessoas pobres sempre foram, de facto, excluídas em razão dos seus vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. Não sendo um grupo de pressão, sem posição sócio-ocupacional definida, as camadas pobres da população jamais foram sistemática e regularmente beneficiadas, e seu atendimento sempre foi justificado como um ato humanitário ou uma moeda política.

No processo que combina um sistema de proteção social de caráter excludente e os efeitos da globalização, de um modo mais perverso, o caso brasileiro integrou-se às políticas neoliberais de ajuste econômico e redução do Estado, sem ter implantado antes o pleno emprego e a proteção social. O resultado é que a dissolução dos sistemas de proteção – emprego e seguro social – significa, no Brasil, a precarização do que já era precário.

De acordo com Anete Brito Leal Ivo (2004, p. 59), o que caracteriza a perspectiva neoliberal é a “distensão da relação entre proteção social e emprego, rompendo o modelo que caracterizou a construção do Estado social”. Nos países da América Latina, enquanto a crise do emprego era menos sentida, os programas de combate à pobreza recorriam à idéia de “recursos da pobreza” como estratégia de ação. Os “recursos da pobreza” referiam-se à capacidade das famílias em se adaptar às mudanças econômicas e ao arrocho salarial mobilizando outras fontes de renda, aumentando as horas de trabalho e ocupando mais membros da família em atividades

remuneradas, sobretudo as mulheres. Em síntese, tratava-se da intensificação do uso da força de trabalho (GONZÁLEZ DE LA ROCHA, 2004).

Mercedes González de la Rocha, considera que a idéia de “recursos da pobreza”, após a expansão da globalização e do neoliberalismo dos anos 90s, deve ceder espaço para a “pobreza de recursos”, no sentido de que hoje a pobreza se intensifica com a escassez de possibilidades de intensificação do uso da força de trabalho. Para pensarmos particularmente no caso das mulheres pobres, enquanto foi possível vigorar a estratégia de mobilização dos “recursos da pobreza”, muitas vezes isso significava o uso do trabalho feminino em atividades remuneradas, em casa ou fora dela, ou ampliação de jornada de trabalho para aquelas que já eram ocupadas. Na ausência de equipamentos sociais como creche e escola em período integral, mobilizar esses recursos da pobreza invariavelmente produzia o efeito de sobrecarregar as atividades das mulheres. Ou seja, os recursos da pobreza, muitas vezes, era um outro modo de referência às mulheres.

Se intensificar o uso da força de trabalho dos membros da família era basicamente a única forma de proteger-se da pobreza, ou pelo menos da pobreza mais severa, logo a proteção social não fazia parte do histórico dessas famílias. Por isso, então, ao listar o que consideram direito, as mulheres pobres não incluem a assistência social ou a transferência de renda. Elas incluem o trabalho e vários serviços públicos como direitos. Por que o mesmo não ocorre em relação à assistência social? Devemos compreender que essas mulheres não interpretam a transferência de renda como direito, fundamentalmente, porque de fato não o é. Tratar a transferência de renda como direito é um princípio, aliás de grande importância, mas devemos admitir que esse direito não é real. Os próprios critérios de seleção e as condicionalidades exigidas fornecem base sólida para os questionamentos sobre a idéia de direito. Soma-se, ainda, o modo dúbio como a assistência social, em Londrina, emprega direito e dever, ou obrigação.

Um elemento suscita inquietação sobre a aspiração da população usuária da assistência social a trabalho. A centralidade do trabalho manifesta convive com uma ambigüidade em seus discursos. As pessoas fazem coro ao afirmar que o direito fundamental é ter trabalho e que prefeririam um emprego ao benefício assistencial. Em contradição, apresentam uma certa desconfiança sobre seus pares, em algumas circunstâncias, acerca da valorização do trabalho, como podemos verificar em dois grupos:

- Grupo 4: – precisa é de serviço, (...) porque a pessoa acostuma, acostuma...
- se acomoda, né...
- se acomoda... é um filho dentro e outro fora...
- [muitas risadas]

– Olha o leite³⁸... “ah, meu filho está grande e vamos parar de pegar o leite... então vamos lá outro [filho]” ...

(...)

Pesquisadora: mas vocês acham que a existência desses benefícios acomoda as pessoas...

– eu acho ... acomodam ...

– eu acho que acomoda...

– até o pai acomoda ... até o pai...

– é, homem que não gosta de trabalhar...

– [comentários simultâneos sobre estímulo dos benefícios assistenciais para ter filho]

Pesquisadora: vocês acham que isto estimula ter filhos...

– estimula sim!

Pesquisadora: 15 reais? 30 reais?

– 15 reais cada criança! Tem mãe que tem 4, 5 filhos...

– tem mulher que tem mais!

Pesquisadora: mas o benefício é por 3.

– Só pode pegar por 3?!

– Mas aí está errado também...

– Olha, tem uma mulher lá perto de casa, ela tem 3 benefício! Ela recebe o Bolsa [Família], ela recebe o PETI e ela recebe outro benefício.

– é, então.

– ela ganha mais de 800 reais. O marido dela trabalha com o meu pai e ganha mais de 800 reais. E ela bate forte, forte, forte... tenta cortar o benefício para ver...

Grupo 9: – deveria entrar no cálculo todas [as crianças e adolescentes]... deveria ser em partes iguais até os 16 anos. Daí a partir dos 16 anos tem cursos para fazer... já dá pra ganhar um dinheiro daí³⁹.

– mas em um ponto é até bom [o limite de 3 crianças ou adolescentes], porque tem muita gente aí que ia fazer filho só pra pegar dinheiro ...

– [ocorrem manifestações de concordâncias em falas simultâneas]

– ali no Santa Fé [favela] a maioria das pessoas só queria ter filho pra receber benefício... [manifestações de concordâncias] e não queria saber de trabalhar...

– teve um tempo ali que tinha um monte de mulher grávida porque tinha cesta básica [manifestações de concordâncias]... tava com um filho no colo e fazia o pré-natal do outro...

– agora cortou [a cesta básica] e acho que não tem tanto [filho]...

– mas era um filho atrás do outro... tem mulher que teve 9 filhos, tudo um atrás do outro a cada 9 meses...

– acho que é uma acomodação, as pessoas gostam de aproveitar da boa vontade dos outros e eu acho que isto não é justo, porque eu acho, na minha opinião, a pessoa que realmente necessita... porque eu acho que todo mundo ali necessita... só que tem as pessoas certa, que nem ela falou, às vezes a pessoa vai lá e troca por droga... mas nem todos são assim, as pessoas idosas que nem tem condições de trabalhar está com carinho de papel [para trabalho de coleta de materiais recicláveis], é uma judiação... e tem gente que tem boa saúde e fica esperando pela cesta básica. E o idoso que é necessitado... então eu acho errado. Então eu acho que tem que haver mais um controle pra todo mundo ali, mais controle... porque quem precisa... realmente precisar todo

³⁸ Programa do Leite do Governo do Estado do Paraná.

³⁹ As pessoas do grupo desconheciam o critério de limite para 3 crianças ou adolescentes; ou não se recordavam, porque este é um dos conteúdos das reuniões. Elas podem ter se esquecido ou não ter compreendido. Neste momento houve o relato de uma mulher dizendo que tem dois filhos, mas que recebia apenas por um. No entanto ela recebe R\$ 30,00 e isto indica que os 2 filhos estão incluídos. Como apenas um tem sido chamado para a pesagem na unidade básica de saúde, ela acredita que só ele está incluído. A pesagem é uma das condicionalidades do PBF. Neste caso empírico há um problema de padronização dos procedimentos, o que dificulta a compreensão por parte das pessoas atendidas sobre os critérios de funcionamento do PBF.

mundo precisa, porque ninguém sabe a vida de cada um dentro de casa. Só que eu acho que os idosos e as pessoas que realmente precisa... eu acho que cada um precisa procurar um serviço, porque serviço tem, pra quem quer trabalhar, agora pra quem não quer, quer moleza, aí é difícil achar.

Compreender porque essas mulheres vêm a si mesmas como dedicadas ao trabalho e as demais como acomodadas com o benefício assistencial é uma difícil tarefa. Podemos formular algumas suposições. Primeiro, pode ser que elas falam de suas aspirações por trabalho por acreditar que é essa a nossa expectativa ao ouvi-las. Segundo, pode ocorrer que as mulheres que estão freqüentando as reuniões em grupos organizados pela assistência social tenham uma relação com o trabalho diferente daquelas que não freqüentam esses espaços e, neste caso, elas de fato teriam comportamentos distintos de outras mulheres. Estaríamos, então, diante dos problemas relacionados às generalizações. Terceiro, ao falar das outras mulheres elas podem estar revelando suas próprias práticas sociais, porém deslocam essas práticas para as “outras” mulheres por terem a compreensão de que estas não são aprovadas socialmente. Quarto, ao falar da acomodação das outras mulheres e famílias e o estímulo dos benefícios assistenciais para a maternidade, essas mulheres podem estar reproduzindo os estereótipos que circulam nos vários meios, especialmente nos meios de comunicação em massa⁴⁰. A associação entre essas várias situações pode explicar a ambigüidade do discurso das usuárias.

Dentre essas possibilidades que apontamos, duas merecem mais atenção, o deslocamento dos comportamentos reprovados socialmente para os “outros” e a incorporação de estereótipos muito difundidos socialmente. Este último aspecto, embora não possa ser desprezado para análise, deve ter menor incidência na articulação dos discursos dessas mulheres. Tudo nos leva a crer que, na maioria das vezes, elas estão falando de casos conhecidos empiricamente, e não apenas reproduzindo uma idéia geral sobre o assunto. Se assim o for, esses estereótipos têm menor influência na formulação de opiniões das pessoas que vivenciam diretamente o meio da assistência social.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, encontramos uma situação bem sociológica. O ato de deslocar para os “outros”, sujeitos indefinidos, as atitudes, comportamentos e valores que estão em desacordo com as normas aprovadas socialmente é uma estratégia de validação da dignidade moral de quem faz a declaração. Assim, a pessoa se afirma em sintonia com as

⁴⁰ Em outra oportunidade as mulheres de um grupo citaram uma reportagem, recente na ocasião, transmitida por um programa de rede nacional sobre uma família na região nordeste do Brasil. Nessa família a mulher teria engravidado mais de uma vez para ter acesso a um benefício associado à maternidade. As mulheres concordavam com o tom da reportagem.

expectativas sociais a seu respeito e se preserva moralmente. Por isso, geralmente não encontramos nas pesquisas, por exemplo, pessoas racistas, misóginas e homofóbicas, muito embora elas reconheçam que nossa sociedade porta todos esses preconceitos e discriminações. Ou seja, existe o racismo, mas ninguém se declara racista. Existe o machismo e a homofobia, mas raramente alguém se declara como tal. No caso em questão na fala dos grupos, se o trabalho é um valor social, raramente alguém vai se assumir como “acomodado” com os benefícios assistenciais; e se a assistência social é uma “ajuda”, uma caridade, raramente alguém vai se declarar satisfeito com a condição de beneficiário.

Devemos notar algo a mais nesta questão. Se, hipoteticamente, as pessoas atribuem às outras aquilo que corresponde às suas próprias práticas em relação ao trabalho e à assistência social, então elas conhecem a dimensão valorativa em que estão envolvidas. Elas absorvem, implicitamente, que o imperativo social vigente é de que as pessoas se dediquem à busca de trabalho, ainda que este não mais exista para grande parcela da população. Ao fazê-lo, elas também absorvem que a assistência social não é um direito e não propicia dignidade. Ao incorporar essas duas concepções, reproduzem com normalidade a idéia que vincula a assistência social à acomodação.

Existe ainda uma “acusação” nestas declarações dos grupos. As mulheres pobres aumentariam a taxa de fecundidade para garantir o acesso e/ou a permanência de um ou mais benefício assistencial. A exemplo do que ocorre com a idéia de acomodação, o grande risco presente neste raciocínio é de generalização. Nos moldes dos programas televisivos, um caso particular pode ser generalizado como se expressasse o comportamento geral de um determinado grupo social. A este respeito, e para comprovarmos que se trata de um estereótipo, pesquisas recentes têm revelado que a queda da taxa de fecundidade entre as mulheres pobres, com menor escolaridade e menor renda, foi maior do que entre as mulheres não-pobres no período entre 1991 e 2004 (BERQUÓ e CAVENAGUI, 2006).

Ainda precisamos destacar que esse tipo de abordagem que desqualifica a população usuária da assistência social, tão presente em meios políticos conservadores e nos meios de comunicação, mas, também, entre as próprias usuárias e até entre as assistentes sociais, não dá conta de compreender as determinações da pobreza e não se pergunta sobre suas origens e seus meios de reprodução. É extremamente inapropriada a acusação às mulheres pobres de ter muitos

filhos quando não se formulam perguntas sobre suas condições de vida, suas condições de acesso aos direitos sexuais e reprodutivos e suas condições materiais de sobrevivência.

Uma concepção política malthusiana sobre a pobreza subjaz a esse julgamento moral e também se expressa no critério do PBF de incluir no máximo três crianças e adolescentes. Essa é uma concepção que associa a pobreza ao tamanho da população e, conseqüentemente, vê como alternativa a redução das populações pobres. Uma das formas de atingir tal objetivo é implantar políticas anti-natalistas e controlar, mediante programas governamentais, a fecundidade das mulheres pobres.

É razoável constatar que o PBF está inscrito nessa concepção política malthusiana, pois de outro modo não existem boas razões que justifiquem a limitação para 3 crianças ou adolescentes. No caso das mulheres em domicílios sem rendimento e até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, a taxa de fecundidade no ano de 2004, no Brasil, era de 4,6 (BERQUÓ e CAVENAGUI, 2006), o que revela a existência de famílias extremamente pobres com filhos e filhas que não são computados para efeito de cálculo do benefício do PBF.

É justo ou não esse limite de 3 crianças ou adolescentes? As mulheres usuárias da assistência social não têm acordo sobre isso, mas há predominância entre aquelas que julgam mais justo incluir todas as crianças e adolescentes para o cálculo.

As restrições do PBF para a inclusão de um número de crianças e adolescentes maior que 3 interferem nos direitos reprodutivos das mulheres e, nessa medida, representam um tipo de obstáculo para a efetivação da cidadania feminina. Ainda assim o programa e as assistentes sociais falam de autonomia e empoderamento das mulheres, quando algumas delas endossam o temor de que um benefício assistencial possa estimular as mulheres a terem filhos, uma abordagem superficial sobre a questão. Noélia, assistente social de um CRAS, expressa sua opinião:

Então, nós estamos caminhando pra mudança de... o planejamento familiar está caminhando para que diminua o número de filhos. **É a nossa esperança.** As famílias às vezes eram de 14 filhos, mais a mãe e o pai eram 16. E agora nós temos 3 irmãos, 4... e a próxima geração não vai ter nenhum irmão. Mas, ao mesmo tempo, **essa classe que está no corte da renda... ela ainda não conseguiu compreender isso.** E você tem lá no Nordeste as mulheres que conseguiram a licença maternidade... se elas comprovam que não estão trabalhando e que não têm renda... conseguiram achar essa brecha no INSS e agora estão tendo um filho por ano pra poder ter o benefício de 350,00 reais [um salário mínimo] durante 4 meses. Então isso existe. Aqui ainda a gente ouve... não a assistente social... as pessoas ouvem e contam pra gente... que as pessoas falam assim: “é, ficou grávida? Mais 15 reais!” E a gente sabe que é verdade porque elas vêm aqui e falam para o recepcionista: “olha, eu estou grávida e... quando eu posso agendar aí no Bolsa Família

porque eu preciso, ele já vai nascer, então eu já vou colocar o nome dele no Bolsa Família”. Pra ver se acrescenta o benefício. Por incrível que pareça, 15 reais não vai dá para ela comprar fraudada nem para o mês (...) mas ela já acha que é uma perspectiva a mais que ela tem. Então, tá difícil a gente resolver esta questão dos 3 filhos (Noélia – trabalha no CRAS – grifo nosso).

Diferentemente de Noélia, consideramos que se existe um problema com altas taxas de fecundidade entre as mulheres pobres, certamente sua causa não está na existência de um programa de transferência de renda. Todavia, a própria definição da taxa de fecundidade das mulheres pobres como problema já é em si um problema.

Sem contradição com nossa crítica, os movimentos feministas consideram que a redução do número de filhos pode possibilitar maior autonomia para as mulheres, uma vez que são elas as responsáveis pelas funções de reprodução social. Todavia, essa compreensão não aliena o direito de escolha da mulher. Neste caso, a defesa do feminismo pelo planejamento familiar o inscreve no âmbito dos direitos sexuais e reprodutivos e rejeita qualquer definição de número máximo de filhos, assim como rejeita a maternidade compulsória.

O exercício ou não da maternidade e o número de filhos, poucos ou muitos, são decisões que deveriam dizer respeito às escolhas das mulheres. Entretanto, a história de nossa sociedade é muito mais ilustrada por tentativas do Estado de regular o uso do corpo da mulher, passando pelas políticas pró-natalidade ou anti-natalidade.

Noélia aponta como sua “esperança” a redução do número de filhos das mulheres pobres, no entanto, elas ainda não compreenderam isso, segundo o julgamento da assistente social. A perspectiva malthusiana ainda sobrevive nas entranhas do Estado e, onde ela entra, sai pela porta a possibilidade de cidadania das mulheres, não só porque pretende limitar os direitos reprodutivos, mas também porque, efetivamente, penaliza as famílias e mulheres com maior número de filhos, que são exatamente os arranjos domiciliares mais vulneráveis.

Se essa perspectiva, que julga moralmente as mulheres no lugar de compreender suas condições e as origens da pobreza, sobrevive em campos onde se espera uma certa reflexividade ou crítica social, não há motivos para estranhamentos, então, quando a encontramos entre as mulheres usuárias da assistência social. Se essas mulheres não encontram condições de efetivação dos direitos sociais básicos para a sobrevivência material, então tratar dos direitos sexuais e reprodutivos está, de fato, distante de suas realidades. Entretanto, o fato de que elas não

concebem a sexualidade e a reprodução como direito não autoriza o Estado a negá-lo por meio de medidas restritivas.

3.4 ESTRATÉGIAS DE ACESSO E RELAÇÕES DE PODER

Ao elaborar uma síntese das percepções das assistentes sociais e das usuárias acerca dos obstáculos para a efetivação da assistência social como direito, podemos destacar como cada uma das partes envolvidas tem a tendência de localizar os problemas existentes do outro lado, sem perceber que se trata de uma problemática construída na relação entre assistência social e população usuária. Como toda relação social, esta é uma relação de poder.

Pensar nos poderes periféricos ou moleculares, isto é, nos micropoderes, é a chave interpretativa que nos possibilita compreender essa relação. De acordo com Michel Foucault (1979 e 2003), o poder é fluido e, dado que não está centrado em uma única fonte determinada, é, ao contrário, descentralizado e permeia todas as relações. Desse modo, o poder diz respeito a uma prática social, a uma relação, e, então, inexistente sujeito sem poder; todo sujeito o exerce, o que não elimina a subordinação e o conflito. Por isso encontramos em Michel Foucault uma perspectiva positiva do poder. Se em algumas tradições sociológicas o poder diz respeito à capacidade de se impor sua vontade, o que supõe a anulação do outro, como em Max Weber, para Michel Foucault o poder constrói, e não nega, o sujeito.

Nesta perspectiva, a assistente social e a usuária exercem poder, ambos são micropoderes e acabam por constituir estruturas sociais, no caso, as relações entre agente público e usuárias da assistência social. Não obstante a existência de regras de procedimento, acima da assistente social, a pesquisa de campo revela que a profissional exerce o poder de arbitrar sobre os casos que se apresentam no CRAS. Elas podem facilitar uma inclusão no benefício, quando estão sensibilizadas pela situação, ao deixar de aplicar algum item das regras vigentes por considerar, segundo suas definições, a gravidade da situação de vulnerabilidade da família.

Quando isso ocorre, a usuária pode ser contemplada com a ampliação do período de vigência de seu benefício, com o “direito” de ser incluída em mais de um programa e com a antecipação da agenda para atendimento ou da entrega do benefício, entre outras facilidades. De modo inverso, podem esperar período mais longo pelo recebimento de um cupom de alimentos e por atendimento pelo Cadastro Único que é a base de dados para inclusão e pagamento do PBF.

Ou seja, o arbítrio da assistente social pode facilitar ou dificultar a vida de uma usuária. Por isso dizemos que a assistente social personifica o benefício.

Nos *fragmentos do diário de campo* encontramos situações nas quais a assistente social flexibiliza a regra para atender um determinado caso. Helena é um caso paradigmático. Ciente das dificuldades para ser atendida em sua solicitação, ela se dirigia ao CRAS três vezes por dia até que conseguiu reverter a decisão anterior da assistente social e receber, com antecipação, um cupom de alimentos, mesmo morando com uma irmã que recebe o Bolsa Família e o Bolsa Escola Municipal, totalizando R\$ 195,00 (cento e noventa e cinco reais), na ocasião. A rigor não é permitido receber mais de um benefício no mesmo endereço, já que o critério de família para a assistência social é sintetizado na unidade domiciliar.

A insistência de Helena e sua atitude de reivindicação não são a regra nos CRAS. Isto não chega a ser incomum, mas ocorre com menor frequência. O mais comum é a atitude de subalternidade e timidez. Paradigmático também é o modo como as funcionárias do CRAS explicam o comportamento da Helena, atribuindo-o a “problemas psiquiátricos”. Ou seja, é a “loucura” que explica a postura reivindicadora e não, hipoteticamente, a noção de direito. No caso de usuárias que demonstram irritação é comum que as funcionárias as qualifiquem de “barraqueiras” ou “descontroladas”.

Helena fez uso de uma estratégia e esta foi eficiente para atingir seu objetivo. O fato de que as usuárias recorrem a estratégias para facilitar o acesso aos benefícios demonstra que elas desenvolvem formas de resistência ao poder das assistentes sociais. Segundo Michel Foucault (1979 e 2003), a resistência é poder, porque se desenvolve perante a um poder instituído. Onde há poder há resistência e esta se converte em poder. Assim, o exercício do poder se constrói nas duas vias da relação. O poder, neste caso, não contém uma estrutura binária como na formulação dominante *versus* dominado, mas sim uma estrutura relacional em que poder e resistência travam uma luta constante e, ainda que silenciosa, não é invisível.

No contexto da assistência social, a resistência é o poder das usuárias e essa se expressa na elaboração de estratégias. Dessa forma o poder da usuária é a insistência em sua frequência ao CRAS e no modo de se dirigir às funcionárias da unidade, a omissão de algumas informações ou o exagero de algumas situações.

As estratégias elaboradas por parte das pessoas que pleiteiam o recurso é um efeito colateral da existência de seletividade para a concessão de benefícios assistências, a seleção dos

mais pobres entre os pobres como meio de administração da pobreza. Essas estratégias são formuladas a partir dos estigmas que imperam sobre a população usuária da assistência social, bem como a partir do acúmulo da experiência na relação entre usuárias e assistentes sociais. Esta é uma relação permeada de estereótipos e desconfianças, de ambas as partes, além de ser uma relação em que os micropoderes são mobilizados para a realização dos objetivos de cada uma das partes envolvidas. Neste processo ocorrem conflitos e cooperações.

A conversa com Dora, Ana e Elisabete, usuárias da assistência social no aguardo do atendimento, já citada anteriormente nos fragmentos do diário de campo, revela uma percepção comum dessas mulheres em relação aos mecanismos de funcionamento da política, que passa, necessariamente, pela representação que fazem sobre o julgamento da assistente social. Permitimo-nos repetir o diálogo delas:

– O cupom, tem gente que não precisa e recebe e tem gente que está precisando e não consegue receber. Com o (Programa) Bolsa Família também acontece isto. Elas (as assistentes sociais e estagiárias/os) vão fazer as visitas e se você tem piso em casa elas dizem que você não precisa (do benefício). – Falaram para a minha avó que como a casa tinha piso e estava limpinha, ela não precisava de benefício. Vê se pode? Quem é que come piso?! Eu não como piso! – Quando elas chegam na casa e encontram piso batido (piso de terra sem cimento ou qualquer forma de revestimento), roupa suja pela casa, sujeira pra todo lado, as crianças sujos com “ranhos” (secreção nasal), aí elas dão. Se você cuida da casa e deixa as crianças limpinhas, aí você não consegue. – Vê essa mulher aí toda limpinha e criança bem cuidada (referiam-se a Mara), ela está aqui só para cumprir o papel, mas ela não vai conseguir nenhum benefício, coitada... olha para ela, assim ela não vai conseguir nada. – Tem gente que não coloca piso na casa, não dá banho nas crianças e não limpa as coisas para continuar com o benefício (Fragmentos do diário de campo).

Mara, a mulher a quem Dora, Ana e Elisabete se referem com descrença de que ela possa ser contemplada em sua solicitação, é uma nova usuária da assistência social. Esta é a primeira vez que ela procura um CRAS. Já as outras 3 estão habituadas com o serviço e vão, de certo modo, “pegando o jeito de como as coisas funcionam”, segundo definição delas.

Algumas usuárias mais antigas da assistência social definem-se como “crônicas”. Esta é uma expressão que foi utilizada por muito tempo pelas assistências sociais e, mais recentemente, está sendo abolida do seu vocabulário em virtude da maior circulação da idéia de que a assistência social é um direito. Quando uma usuária nos disse “eu sou crônica”, pensamos que ela estaria falando de alguma doença. Em conversa posterior com a assistente social compreendemos seu verdadeiro sentido naquele contexto. Ser “crônica” significaria, segundo essa aplicação, ser

uma pessoa com dependência da assistência social por longo período sem perspectiva de adquirir independência em relação ao benefício.

Situações como essas nos permitem considerar que as usuárias incorporam “o jeito de como as coisas funcionam” na assistência social. Isto inclui tomar de empréstimo a linguagem empregada pelas assistentes sociais e a adoção de uma postura que a observação e a vivência lhes indicam potencializar suas chances de acessar o benefício e ter sucesso numa seleção que inclui excluindo.

A percepção desenvolvida por essas usuárias do diálogo citado sobre como se apresentar diante da assistência social – por exemplo, demonstrar sua condição de miséria com base na higiene e nos cuidados com a casa – não corresponde fielmente aos parâmetros de julgamento das assistentes sociais. No entanto, é igualmente verdadeiro o fato de que a manutenção desse comportamento por parte de usuárias mais antigas da assistência social se dá tão somente porque é eficiente no acesso delas aos benefícios. Desse modo, não chega a ser uma falsa percepção, mas sim uma percepção parcial que as usuárias desenvolvem.

Considerada a situação deste ponto de vista, vemo-nos diante de exemplos da reprodução da pobreza no plano da subjetividade. Se a usuária tem o temor de perder o benefício caso sua residência esteja mais bem cuidada e limpa, assim como ela e as crianças, e, diante de tal temor, mantém as condições de miséria com o objetivo de demonstrar mais claramente suas necessidades para a assistente social, podemos afirmar que essa relação, nessa lógica, contribui para a reprodução da pobreza.

Ilustrativo da mesma situação é o comportamento que muitas das usuárias apresentam nas atividades com as assistentes sociais. Geralmente essas reuniões, como as de acolhida, as do grupo de apoio socioeducativo e as de entrega do cupom de alimentos, com mais destaque para as primeiras, são situações em que visualizamos extremo desânimo. Chega a ser um ambiente um pouco depressivo. Segundo as assistentes sociais, a demonstração de desânimo faz parte do ritual das pessoas quando procuram a assistência social e tem como objetivo exhibir-se como “coitadas”. De acordo com elas, as mesmas pessoas, em situações diferentes, por exemplo, ao cruzar com elas em um ônibus urbano, exibem um comportamento totalmente diferente em que exprimem ânimo e disposição.

As estratégias de acesso adotadas pelas usuárias, além da linguagem e da postura, também envolvem a busca de mecanismos que possibilitem um melhor enquadramento nos

critérios estabelecidos pelos programas de transferência de renda ou agilizem sua inclusão. A recomendação, repassada às demais mulheres por uma usuária integrante do grupo 4, é ilustrativo a esse respeito:

- tem gente que tenta bolsa [família] e não consegue. Coloca o menino na rua pra trabalhar para ver! Você fica na esquina e deixa e menina lá trabalhando. Aí chega a polícia e você fala “eu sou a mãe dela”. Então você vai receber o PETI.
- [muitas risadas]
- Pesquisadora: você conhece algum caso assim?
- não, mas estou dando uma idéia (...)

Ficaremos sempre na dúvida quanto a saber se esta usuária estava tão somente “dando uma idéia” ou se estava inspirada por experiências conhecidas. No entanto, o que podemos ter clareza é quanto ao relativo apoio manifestado para com a usuária, uma vez que não houve qualquer tipo de reprovação ou de discordância entre o grupo em relação à proposta apresentada. Se no grupo entrevistado a sugestão assumiu uma forma de “brincadeira”, seguida de risadas generalizadas que mais aparentavam concordância que desaprovação, por outro lado, não é raro que se cogite esta possibilidade nas conversas informais entre as mulheres. Mas sempre como algo que “as outras fazem, “eu nunca fiz”.

A postura das usuárias de deslocar as estratégias de acesso aos benefícios para “as outras” e jamais para si mesmas demonstra que existe uma certa reprovação à conduta, ainda que implícita. Assim, as usuárias ficam na intermitência entre a validação e a crítica às estratégias. A política de assistência social, nestes contextos, gera um ambiente de desconfiança mútua e é muito comum encontrarmos usuárias que se queixam do fato de que as assistentes sociais “sempre duvidam do que elas falam”.

Diante da dúvida, as assistentes sociais lançam mão de mecanismos que permitem averiguar a veracidade da informação prestada a respeito da necessidade da família. Um desses mecanismos é a visita domiciliar, e a seu respeito existe uma ambigüidade no julgamento das usuárias. Algumas consideram-na como forma de fiscalização e como prova da dúvida sempre alimentada pela assistente social. Outras usuárias consideram a visita domiciliar necessária para o melhor controle da distribuição dos benefícios a fim de reduzir os casos de destinação indevida dos recursos e, portanto, de injustiça. Ambas as posições, no entanto, estão de acordo quanto ao fato de que a visita domiciliar é um ato de fiscalização. A divergência é quanto à interpretação de seus efeitos para o direito. A fiscalização garante ou constrange o direito à assistência social? A

divergência que se manifesta a esse respeito relaciona-se diretamente com a fluidez da noção de direito entre as usuárias da assistência social.

A realização de visitas domiciliares como forma de melhor controlar a adequação aos critérios de concessão dos benefícios é também, em linhas gerais, defendida pelas assistentes sociais e demais profissionais que atuam na assistência social. Contudo, algumas assistentes sociais fazem a ressalva de que usam a visita como mecanismo de acompanhamento das famílias e não como meio de fiscalização, pois vêem as tentativas de fiscalização como método invasivo. As usuárias, diferentemente, só percebem as visitas como mecanismo de fiscalização.

No entender das funcionárias da assistência social que acreditam na efetividade das visitas domiciliares para o controle da distribuição dos benefícios, existe a ressalva da impossibilidade de visitar todas as famílias que procuram o CRAS para solicitar um benefício.

Segundo declarações de assistentes sociais e demais funcionárias/os, uma estratégia que parece ser recorrente é a declaração da renda familiar abaixo dos valores reais para possibilitar a inclusão no programa ou aumentar o valor do benefício. Uma assistente social assim se pergunta sobre como ter controle dessas situações:

Você sabe então que sua renda *per capita* tem que estar dentro dos cento e vinte reais. Então o que você faz? Você diz que seu marido não ganha nada, mas ele é autônomo e tira quinhentos reais por mês... e aí é muito complicado porque... como é que você vai saber, quais são os instrumentos que você tem pra saber se ele tá dizendo a verdade ou não? (Flávia – trabalha em uma organização conveniada)

A impossibilidade de confirmar a veracidade das declarações de renda dadas à assistência social deve-se à forma de inclusão dessa população em um mercado de trabalho regido pelas regras da economia informal. São empregos sem o contrato formal de trabalho, sem a chamada “carteira assinada”, ou então os trabalhos realizados como “bicos”, que são atividades esporádicas. As condições do mercado de trabalho brasileiro, muito marcado pela economia informal, estão entre as razões que motivam a defesa de um programa de transferência de renda universal, ou, na sua impossibilidade, apenas o critério de idade.

Outra estratégia bastante empregada pelas usuárias é o “exagero”. Na visão das assistentes sociais, elas tentam exagerar a sua situação de carência para obter mais piedade e agilizar a concessão do benefício. Exagerar sua carência é um modo de dar maior dramaticidade à situação, que inegavelmente já é por si muito dramática. Essa é a percepção das assistentes sociais:

Janaína: É uma questão histórica, as famílias pensam estratégia de sobrevivência... elas existem, cada uma tem uma. Não vou nominar, porque cada família tem uma. Uma estratégia: “eu estou sem nada em casa agora, tá completamente vazia minha despensa”... (Janaína – trabalha no CRAS)

Adriana: ainda tem [estratégias de sobrevivência] ... até aconteceu uma situação antes. Inclusive uma outra usuária veio nos falar: “olha, vocês tomam cuidado com as pessoas que chegam aqui gritando, dizendo que estão desesperado, que estão passando fome”. (...) Tem pessoas que vêm aqui, até dizem que estão passando mal, às vezes está passando mal mesmo, diz que não tem nada em casa, que está morrendo de fome... porque o arroz e o feijão... a pessoa pode até estar passando por dificuldade, mas passando fome mesmo, sem ter o que comer, não tem. Até porque nós temos as igrejas hoje que tem a campanha do quilo e de uma forma ou de outra são atendidos por algum alimento, mais o nosso cupom. E essa última [ocorrência] que tivemos para o cupom ela disse que estava desesperada sem ter o que comer e com criança em casa... até pra ser atendida. Porque teve um caso que a pessoa colocou tanto assim, que a gente até falou “vamos lá [em sua casa], a gente vê o que a gente pode fazer”. Daí teve um caso que a mulher falou: “não, não, não precisa disso moça [da visita domiciliar]... eu não estou... tenho comida, mas é que eu preciso mais disso”. Entendeu? Então, na realidade, quando as pessoas chegam aqui dizendo que está morrendo de fome e não tem o que comer, não é real, porque de uma forma ou de outra alguma coisa ela tem. (...) Então, de uma forma ou outra são atendidos. Aí elas usam de estratégias para pular, para não pegar plantão ou quer falar com a assistente social direto, algumas coisas eles usam. Então existe sim (Adriana – coordenadora do CRAS).

Um aspecto presente na fala de Adriana é como essa percepção da estratégia de exagero é também compartilhada por usuárias, que se dirigem às assistentes sociais com o intuito de alertá-las sobre a situação. Embora seja real o fato de que muitas mulheres falam de sua situação de modo a imprimir grande dramaticidade, é difícil fazer a distinção entre o que é real e o que é exagero, dado que suas realidades são de grande penúria na maioria das vezes. Diante de misérias tão acachapantes, o exagero pode estar no próprio grau de desigualdade social existente. Por isso Adriana adota um critério para distinguir o desespero real do encenação: a recusa da usuária de receber a visita domiciliar. De qualquer forma, é preciso que se faça uma ressalva. A percepção de quem vive a situação de carência de recursos básicos tende a ser diferente da pessoa que a observa. Desse modo estamos trabalhando com percepções externas que devem ser relativizadas.

Também podemos interpretar as tentativas dessas usuárias de exagerar suas carências como uma forma de antecipação. Sabedoras da demora comum na espera dos benefícios, elas tentam caracterizar sua urgência, hoje, para apressar o benefício. Se esperassem “ficar sem comida” para solicitar um benefício, sabem que teriam sérias dificuldades no atendimento imediato. Este é mais um exemplo de como as estratégias das usuárias concretizam formas de resistência ao poder instituído e ao modo de funcionamento dos programas. Como suas estratégias interferem no modo de ação das assistentes sociais, elas também estão exercendo

poder. Esse aspecto relacional dos comportamentos das usuárias e das assistentes sociais fica explicitado na fala de Lúcia.

– Eles têm assim um... um... uma leitura da gente de que é uma assim... eu falo que eles são muito perceptivos. Bom, a relação... na relação você desenvolve uma dinâmica de relacionamento, isso em qualquer nível de relação humana. Mas a gente vê assim que eles têm assim, quando eles querem pedir determinadas coisas eles sabem pra quem eles pedem. Então, eles sabem, dentro do grupo...

Pesquisadora: Eles mudam a postura também, dependendo de quem os atende?

– Muda! Muda a postura porque eles pegam o jeito da gente. Eles sabem com quem eles choram, com quem eles agradam, com quem eles chegam mais... mais posicionados. Então a gente tem esse perfil, aqui nos atendimentos, de ver que eles pegam o jeito de cada um e... eles têm essa leitura. Eles têm! Eles têm porque quando eu, principalmente nos meus grupos, eu... eu checo isso! Porque eu percebo isso assim, a nível subjetivo. Mas eu gosto de testar a minha linha de raciocínio de... de... de diagnóstico, então eu já fiz isso em grupos e puxei essa reflexão e eles mesmos falaram: “Ai! Mas a gente sabe com quem a gente fala e como a gente fala!” Então, assim, eu já ouvi da boca dos usuários isso. Então quando eles vêm ao CRAS, eles assim, eles se relacionam com todo mundo, mas eles acabam é... adquirindo um manejo de lidar conosco dentro dos serviços. Eles acabam fazendo isso sim!

Uma outra assistente social observa como as estratégias podem abrigar tanto o esforço de sobrevivência quanto as tentativas de obter indevidamente o benefício. No primeiro caso haveria uma certa tolerância moral. Já o segundo caso estaria recoberto de imoralidade, como nos apresenta seu relato:

Existe de tudo, existe realmente aquela estratégia para sobreviver, porque a família precisa mesmo. Então vamos dar um exemplo [de estratégia] que eles usam: precisa do passe [passagem para transporte urbano] para ir para o curso, vamos supor assim, para ir para Epesmel, e utiliza o passe para comprar leite e faz o trajeto a pé. É uma estratégia de sobrevivência, totalmente aceitável, porque na hora que você vê o filho ali com fome é realmente... E outros que vem no CRAS e mente às vezes em alguma situação, mente... recebe Bolsa Família, daí ele chega e omite que recebe o Bolsa Família na tentativa de receber um outro benefício. Claro que depois é verificado no sistema⁴¹. (...) Existem também pessoas que não precisam tanto, de acordo com a avaliação da renda *per capita*, e que vêm e tentam utilizar também [uma estratégia]. Então aí eu acho que já ultrapassa o limite da estratégia da sobrevivência e passa para o "ludibriar", porque tem também sabe? Tem casos assim de pessoas que fez o Bolsa Família e que agora está na Polícia Federal, pra resolver a situação. Porque a pessoa realmente tinha uma situação muito boa. (...) Aí já é falta de caráter mesmo... (Patrícia – é coordenadora do CRAS).

⁴¹ Segundo declarações de funcionárias dos CRAS, existem situações nas quais as pessoas conseguem driblar a verificação do sistema. A pesquisa no sistema seria feita com o nome da pessoa responsável pelo benefício e pelo endereço. Se uma outra pessoa residente no domicílio procura o CRAS para solicitar um cupom de alimentos e declara um endereço com alguma modificação, por exemplo, uma rua ou um número diferente, ela não será identificada no cadastro do PBF. Se a assistente social não conhece a pessoa e se não há tempo hábil para realizar uma visita domiciliar, essa pessoa tem boas chances de receber, ao menos por um tempo, o cupom de alimentos.

No geral, as assistentes sociais e demais funcionárias estão de acordo com essa distinção que Patrícia estabelece e vêem como legítimas as tentativas das usuárias de facilitar o acesso aos benefícios, quando estas estão de fato diante de necessidades básicas. Isso demonstra o fato de que as equipes dos CRAS, em geral, e as assistentes sociais, em particular, reconhecem a gravidade das situações enfrentadas pelas famílias e a inadequação dos critérios existentes para muitos desses casos.

Distinguir as estratégias de sobrevivência, levando-se em consideração as condicionantes da pobreza e da miséria, das estratégias de favorecimento, ou, como diz Patrícia, as tentativas de “ludibriar” os programas governamentais, é um procedimento de fundamental importância. Fazer essa distinção contribui para reduzir os riscos de criminalizar a população usuária da assistência social.

O estereótipo difundido socialmente de que a população pobre vai sempre tentar “tirar proveito” dos programas sociais é um ato discriminatório que não compreende as próprias limitações desses programas para dar respostas satisfatórias para o problema da pobreza. Quando se age desse modo reproduz-se a atitude de culpabilizar e criminalizar a pobreza. Patrícia, a exemplo de outras funcionárias, tenta reduzir os efeitos da estigmatização dessa população. No entanto, é possível reduzir, mas não é possível eliminar esses estigmas, pois eles são produto direto da focalização e da seletividade.

As tentativas das usuárias de empregar estratégias para lidar com as assistentes sociais e as atitudes destas de usar mecanismos para confirmar as versões que as usuárias dão sobre suas carências produzem uma relação de desconfiança mútua. As usuárias desconfiam dos critérios que efetivamente orientam as decisões das assistentes sociais e muitas vezes acreditam que elas comentem injustiças em suas avaliações sobre as famílias. As assistentes sociais, por outro lado, muitas vezes desconfiam que as usuárias estejam aumentando a dimensão de suas carências e/ou reduzindo o valor declarado como renda familiar. Nem sempre, porém, as assistentes sociais admitem sua desconfiança, como argumenta Noélia:

– Eu acho que ... é... faz parte da cultura...eu acho que isso [a desconfiança] é aí mais um mito... Porque se eles [assistente sociais] desconfiassem tanto das pessoas assim, nós não íamos nem estar fazendo atendimento assim como a gente faz, pra elas relatar tudo o que elas faz...eu acho que é mais um mito. Talvez as próprias pessoas que vêm, elas já estão desconfiadas... se a assistente social vai desconfiar de mim... e por isso que elas vêm “malacalentas”, como diz uma amiga nossa aí. Por que elas vêm assim? No médico, todo mundo faz a unha e toma banho ... não é só no médico, não é verdade? A gente se arruma pra qualquer lugar que a gente vai, não é? E elas quando vão no médico também

se aprontam um pouco mais, mas quando elas vem aqui, elas já vem um pouco mais “assim”... elas não usam batom, elas vêm meio caídas... pra ter aquela impressão, de que elas... Então... isso é algo assim, de praxe. Não tô nem sendo discriminatória, isso aí é assim, claramente...você fica sentada ali você vê isso, que elas... já pra produzir uma imagem...

Pesquisadora: Você acha que isso impacta a assistente social?

– Não mais, não mais...nós gostaríamos que fosse diferente. (...) Eu acho que tem muito de mito mesmo. “Alguém falou que se você chorar para a assistente social, você consegue, se você for assim a assistente social atende. Não adianta mentir, porque ela vai descobrir”. Têm uns jargões por aí, né... Mas eu gostaria que elas entendessem que a gente é um profissional, que eu estou aqui para ouvi-las e que elas realmente falassem a verdade... na maioria das vezes a gente está acreditando na palavra delas ... nós estamos acreditando na palavra delas ... nós não estamos aqui fazendo Cadastro Único. No Cadastro Único sim, os estagiários vão na casa e eles são orientados a perguntar: “esse carro de quem é?” Anota a placa pra conferir. Ela fala: “é do meu filho”. Aí elas pegam a placa e ligam lá no Detran pra conferir a placa. Nós aqui não fazemos esse tipo de trabalho. Então. Não olhar a assistente social como um detetive particular... porque realmente quando a gente está fazendo mais perguntas é porque a gente precisa entender mesmo a ... aquela situação. Não é pra ver se ela está errada, “ah, eu vou pegar essa mulher na mentira”. (...) Por exemplo, nós fomos visitar a Dona Teresa, se ela não estiver e o vizinho chegar e... e... e falar: “olha, ela foi no médico”. – “ah, ta, obrigada”. – “De onde você é mesmo, heim?”. – “da assistência. Fala que a gente esteve aqui. É da assistência”. Então, nós não vamos na casa do vizinho falar: “olha, você acha que a dona fulana está precisando? O que você acha?”. Jamais nós vamos fazer isso. Se a gente for na visita e ela continuar omitindo algum fato, ou mentir mesmo, vai ficar por isso mesmo. Nós não vamos fazer investigação. Não vamos. Longe de nós (Noélia – trabalha no CRAS).

Nos primeiros momentos da fala de Noélia chama nossa atenção como algumas coisas não são verbalizadas. Ela não verbaliza as expressões de miséria apresentadas pelas usuárias, mas nos espaços vazios de sua fala, nos espaços do não-dito, encontramos-las. Ao procurarem a assistente social ou o CRAS, as mulheres apresentam a imagem de miséria que é a percepção que elas têm dos critérios de inclusão. No entanto, segundo Noélia, as demonstrações de miséria forjadas pelas usuárias não mais influenciam a avaliação da assistente social. Isso se combina com a fala de muitas outras assistentes sociais que destacam o uso dos critérios técnicos e vêm na técnica um meio de obtenção da neutralidade. Neutralidade, neste caso, seria a vacina contra as estratégias de dramatização das mulheres, porém dramática é a própria vida dessas mulheres. O uso de critérios objetivos para inibir a influência dessas situações pode representar tanto a profissionalização da assistência social como também a banalização do drama da pobreza e da miséria.

Noélia diz que gostaria que as usuárias não olhassem as assistentes sociais como “detetives particulares” e atribui a um setor específico da assistência social, o Cadastro Único, a

função de controle, fiscalização e policiamento. Em certo sentido, este ato se assemelha às atitudes das usuárias.

As usuárias atribuem às “outras usuárias” aquelas atitudes que elas reprovam, como as tentativas de “enganar” a assistente social, a acomodação em não procurar trabalho e o aumento do número de filhos para receber benefício assistencial. De modo semelhante as assistentes sociais remetem a função de controle da política de assistência social ao Cadastro Único, como se este fosse um ser inanimado.

A separação entre assistência social e Cadastro Único inexistente para as usuárias. Esta é uma distinção analítica que faz sentido para Noélia e demais trabalhadoras do setor. As usuárias, com razão, percebem a assistência social de um modo mais unificado e, por esse motivo, não lhes faz diferença se quem vai às suas casas, na maioria das vezes, é um estagiário ou estagiária com uma camiseta do PBF e carregando na prancheta o formulário do Cadastro Único. O que conta para elas é que existe um modo de fiscalização. Ademais, as próprias assistentes sociais também realizam visitas domiciliares, mesmo que sem o objetivo de confirmar dados para o Cadastro Único.

A fala de Noélia é um gesto de transferência de responsabilidade por aquilo que ela mesma vê com reservas: a fiscalização. No entanto, se no plano administrativo o CRAS adota procedimentos distintos para o Cadastro Único e as demais atividades, no plano simbólico para as usuárias tudo isso é a assistência social, em conjunto e não em partes.

Ainda no depoimento de Noélia, encontramos seu estranhamento com o modo como as mulheres se vestem e se apresentam aos serviços e programas assistenciais. O modo como as mulheres se preparam para dirigir uma unidade básica de saúde e o modo como o fazem quando vão ao CRAS ou às reuniões marcadas pelas assistentes sociais são visivelmente diferentes. Esta conduta diferenciada se constrói sobre as percepções e as vivências do direito que as usuárias têm acerca dos serviços de saúde e dos programas assistenciais. Na assistência social elas vão à procura de caridade e se apresentam como um sujeito que merece piedade. Nos serviços de saúde elas consideram que procuram por seu direito e, conseqüentemente, não precisam demonstrar a legitimidade a partir de suas condições econômicas.

Fundamentalmente o que explica a diferença de conduta nos dois casos é a forma como se configura o direito, uma vez que este é universalizado na saúde e focalizado na assistência social. À universalização corresponde a demonstração de dignidade. À focalização corresponde a

demonstração do merecimento de piedade, a comprovação da legitimidade. Noélia declara que gostaria que fosse diferente o modo como as mulheres se portam diante da assistência social. Nós acreditamos que só é possível ser diferente no momento em que a assistência social não mais operar com seletividade.

Ao refletir sobre a presença das estratégias na relação entre usuária e assistência social, Valquíria, assistente social de um CRAS, chega a esse desfecho sobre a necessidade de universalização do direito.

– as famílias criam as suas estratégias de sobrevivência, elas criam estratégias. Então é necessário a gente estar mesmo buscando mais informação, avaliando realmente... a situação da família, pra você não cometer injustiças. Mas assim, o que a gente percebe é que as famílias muitas vezes omitem informações, mas assim... a gente entende isso como uma estratégia. Não como uma coisa que ela está agindo de má fé. Acho que é importante ela ter o conhecimento da política, ter o conhecimento realmente dos critérios de seleção... de inclusão... mas assim... é... é... [a estratégia] é uma forma dela ser incluída. Então muitas vezes acabam omitindo fatos. Mas não estão agindo de má fé, mas sim como estratégia de sobrevivência. É importante que a assistente social conheça, acompanhe, pra saber de fato se a pessoa tem condições... o bom seria assim... se esse benefício pudesse ser estendido a todos e que não houvesse essa necessidade de priorizar alguns casos (Valquíria – trabalha no CRAS).

Do que pudemos apreender nas experiências dos CRAS e no contato com as usuárias da assistência social, a focalização dos benefícios assistenciais é a engrenagem básica para a construção das relações de micropoderes entre as usuárias e as profissionais executoras da política, tal como se apresenta hoje. A necessidade de selecionar as famílias que serão incluídas em um programa engendra essas relações de poder que, de um lado são caracterizadas pelo poder de arbítrio da assistente social e, de outro, pelo poder de resistência das mulheres usuárias.

CAPÍTULO 4 – CIDADANIA COMO JUSTIÇA E RECONHECIMENTO

4.1 NOÇÕES DE JUSTIÇA E DE RECONHECIMENTO

Quando o problema que está posto para a política de assistência social é de distribuição de recursos escassos para parcelas significativas da população que vive em situação de pobreza e de extrema pobreza, alguma noção de justiça ajuda-nos a mediar a questão. No debate sobre concepções de justiça, a noção de indivíduo também se faz presente. Barrington Moore Jr. (1987) demonstra em *Injustiça – as bases sociais da obediência e da revolta*, que em todas as sociedades podemos encontrar sentimentos de injustiça social, sendo, assim, esta é uma manifestação universal. Para o autor, a injustiça, ou o sentimento de injustiça, resulta dos diferentes arranjos que cada sociedade elabora para tratar do “problema da coordenação social”, o que inclui os problemas relacionados à “autoridade”, à “divisão do trabalho” e à “alocação dos bens e serviços” (MOORE JR., 1987, p. 26-7). Em cada uma dessas três divisões do problema de coordenação social haverá uma noção de justiça e de injustiça. Todas as sociedades precisam lidar com esse problema e todas as pessoas, em qualquer sociedade, são implicadas no modo de resolução.

“Os seres humanos recorrem à autoridade para coordenar as atividades de um grande número de pessoas” (MOORE JR., 1987, p. 36). Desse modo, continua o autor,

A autoridade é um reflexo do fato (...) de que a sociedade humana é, em parte, um conjunto de arranjos através dos quais alguns homens procuram extrair um excedente econômico de outros, transformando-o em cultura. A autoridade é também um reflexo do fato de que a extração de um excedente não é tudo o que acontece nas sociedades humanas e não é a única fonte de cultura. A autoridade implica a obediência com base em algo mais que o temor e a coerção (MOORE JR., 1987, p. 38).

Esse algo a mais é a existência de um contrato social que opera mais na base implícita que explícita e institui um conjunto de limites para a ação das autoridades e dos subordinados. Como os termos do contrato social estão sempre em renegociação, os limites da obediência e da desobediência são constantemente testados. Esse contrato social regula as obrigações dos governantes para com os subordinados – proteção, manutenção da paz e da ordem e segurança material. No entanto, o contrato social pode ser violado e as pessoas podem voltar-se contra a

autoridade quando julgam que o princípio de reciprocidade presente na relação foi desrespeitado, o que gera um tema comum nas concepções de tratamento injusto.

O segundo tipo de problema é a divisão do trabalho, igualmente orientado por um contrato social explícito e implícito, sempre sujeito a renegociações. Nesse caso, o que se organiza é uma distribuição de tarefas e funções sociais com diferentes níveis de reconhecimento ou de *status*. As funções mais valorizadas são relacionadas ao controle do trabalho de outrem e às capacidades, especialmente intelectuais. Por outro lado,

As tarefas e funções sociais negativamente avaliadas diferem dessas no sentido em que envolvem (1) ausência de controle sobre outros seres humanos e, no lugar dele, subordinação; (2) ausência de habilidades, exceto as capacidades manuais mais rudimentares e fáceis de adquirir; (3) trabalho árduo, ou seja, repetitivo e, portanto, desinteressante, além de fisicamente penoso; (4) em vários casos, trabalho que exige contato com excremento, podridão, sujeira e morte (MOORE JR., 1987, p. 60).

Aquelas parcelas da população que dependem dos benefícios assistenciais oferecidos pelo Estado quando obtêm trabalho – o que se vai tornando uma situação cada vez menos comum – executam, via de regra, esses tipos de tarefas, pois são as únicas que lhes são disponibilizadas, quando o são. Esse sistema de diferenciação social torna-se mais relevante na produção das desigualdades em virtude do fato de que está relacionado com os critérios e métodos de distribuição de bens e serviços, ainda que não possamos falar em termos de determinação do primeiro sobre o segundo. Dois princípios contraditórios orientam os sistemas de distribuição. Segundo Barrington Moore Jr., a noção geral de igualdade “baseada no que a unidade de consumo necessita” é um dos princípios. O segundo “é um princípio de desigualdade baseado em algum escalonamento do valor das diferentes tarefas e funções sociais”. As tentativas de conciliação desses dois princípios, a rigor contraditórios, “assumem a forma de noções de justiça distributiva” (MOORE JR., 1987, p. 65).

O princípio de igualdade tem como justificativa oferecer uma “forma de segurança para o grupo”, é um tipo de “seguro social” em que a reciprocidade desempenha uma função social de fundamental importância. Já “as justificações para a desigualdade geralmente repousam em alguma capacidade ou função social especial que o grupo privilegiado possui e que é, supostamente, tanto escassa como valiosa para a sociedade em seu conjunto” (MOORE JR., 1987, p. 68). Em resposta ao conflito entre princípios de igualdade e princípios de desigualdade, surgem as noções populares de justiça distributiva, como tentativa de solucionar o conflito. No

entanto, a existência dessas noções não assegura a resolução “pacífica e racional” do conflito. Com isso, “as disputas relativas a tais princípios são uma fonte fundamental de ira moral e de senso de injustiça social” (MOORE JR., 1987, p. 76).

Cada uma das dimensões do problema da coordenação social – a autoridade, a divisão do trabalho e a distribuição de bens e serviços – produzem estruturas de diferenciação social, de hierarquia e de desigualdade. Mesmo havendo um contrato social, geralmente mais implícito que explícito, esses sistemas de desigualdade e os conflitos engendrados a partir deles produzem um sentimento de injustiça social em todas as sociedades. Do sentimento de injustiça pode resultar uma mudança social, mas não necessariamente, já que os seres humanos portam grande capacidade para a aceitação da injustiça (MOORE JR., 1987).

Barrington Moore Jr. compreende que todas as sociedades civilizadas são marcadas pela existência de princípios de desigualdade social. Para melhor analisar esses princípios o autor diferencia dois tipos polares de sistemas sociais. As sociedades regidas pela mobilidade social, nas quais o que conta é o desempenho. E as sociedades regidas pelo *status* social herdado, onde o que conta é o “desempenho das gerações precedentes”.

A noção de desempenho expressa a moralidade, ou o princípio de justiça, das sociedades fundadas na mobilidade social. Nessas sociedades, como é o nosso próprio caso, uma possível mudança social envolveria, nos termos de Barrington Moore Jr., uma transformação ou mudança moral nesse ponto⁴². Não implica dizer que só a mudança moral seja condição necessária, mas é um dos condicionamentos da ordem social. A possibilidade dessa mudança de princípios morais demanda a existência de uma “autonomia moral” capaz de tecer críticas devidas à ordem social e à sua moralidade vigentes, de modo a retirar-lhe a legitimidade e desenvolver um outro princípio moral em seu lugar. Esse é o modo de abalar a aceitação do princípio moral, para o que a ira moral desempenha papel fundamental.

A própria substituição do princípio moral de *status* herdado pelo critério de desempenho já exemplifica a idéia defendida pelo autor. Todavia, percebe-se, nesse caso, que um sistema de desigualdade é substituído por outro sistema de desigualdade. Isso parece ser inescapável ao longo da maior parte da experiência humana, nos diferentes tipos de sociedade, com destaque para as denominadas sociedade civilizadas. Contudo, de acordo com Barrington Moore Jr. (1987,

⁴² Retomarei esse ponto sobre mudança moral posteriormente com Chantal Mouffe. A autora defende que em vez de uma questão moral a busca pela justiça, ou ainda, por uma democracia plural e radical, deve se orientar pela recuperação da questão política (MOUFFE, 1996).

p. 611), “tal fato, em si, não prova que tais organizações (baseadas no princípio de igualdade na distribuição de bens e serviços) sejam impossíveis, embora prove a existência de fortes obstáculos”. Note-se, no entanto, que essa mudança no padrão de princípio moral da desigualdade relaciona-se a uma mudança no sistema econômico, o que não é coincidência. O autor trata dessa dimensão enquanto divisão do trabalho.

Se as desigualdades econômicas, sociais e políticas são imperativos categóricos da sociedade moderna, logo as disputas em torno de noções de justiça e de distribuição ganham destaque teórico e político. A teoria da justiça de John Rawls tem balizado grande parte desse debate. A proposta do autor é de uma “justiça procedimental pura”, fundada no princípio de direito igual de liberdade individual e no princípio segundo o qual as desigualdades econômicas e sociais devem ser tratadas de modo a promover a equidade (tratamento diferenciado para quem se encontra em situação de desvantagem) e a igualdade de oportunidades (RAWLS, 2002). Ensina-nos John Rawls,

A grande vantagem da justiça procedimental pura é a de que já não é mais necessário, para satisfazer as exigências da justiça, levar em conta a infundável variedade de circunstâncias e as posições relativas cambiantes de pessoas específicas. [...] É um equívoco focalizar as posições relativas variáveis dos indivíduos e exigir que cada alteração, considerada como uma transação única e de forma isolada, seja em si mesma justa. É o arranjo da estrutura básica que deve ser julgado, e julgado de um ponto de vista geral (1971:87-88 *apud* VITA, 1999, p. 484).

Algumas críticas das mulheres beneficiadas pelo PBF conectam-se a esse princípio de “justiça procedimental pura” de John Rawls, quando elas se queixam da existência de exceção às regras que beneficiam algumas e não todas as pessoas com o acúmulo de benefícios e quando se queixam dos valores diferentes repassados às famílias. Essas práticas geram para as mulheres beneficiárias do PBF um sentimento de injustiça, expresso no descontentamento dessa entrevistada:

- Mas eu já acho que os direitos devia ser todo mundo iguais, um pega 95, outro pega 50, outro pega 30, outro pega 15 e outro não pega nada! Acho que devia ser... é 100? É 100 pra todo mundo, desde que precisa é o 100, é o 50? É o 50! (...) Oh, muita gente pega três, quatro benefício e outros não pega nenhum, eu mesmo, vou atrás, vou atrás e sou sempre a última a saber das coisas. A hora que eu vou acabou! Não tem mais. (risos), então...ai fica difícil. Às vezes um fala ‘ah! Eu pego 80 do PETI’. Outro fala ‘ah! eu pego 95 do bolsa família’..ah! Outro fala ‘ah! eu pego 50 do cupom’. Eu falo... ‘ah! que “disgrama” eu não pego nada!’ Ai...Tipo meu marido não trabalha registrado, trabalha por dia. Eu não trabalho por dia e meu marido não é registrado. Eu falei ‘meu Deus do céu’. E tem muita gente que pega muito, né? Acha? Deveria ser igual a bolsa escola (municipal) é cem reais. Então, todo mundo já pega o cem reais, então já é igual, não

tem como dá briga. Agora, esse Bolsa Família aí, uns pega 95, outros pega 80, outros pega...30, 15, ninguém entende isso aí. Tem gente que tem um filho só pega 95, tem outros que tem 4 e pega 95, é difícil entender (Grupo 2).

Segundo a percepção dessas mulheres atendidas pelo PBF não há padrão legível na definição dos critérios do PBF, como não há igualmente padrão legível na aplicação das regras procedimentais. Por isso falam sempre com o sentimento de que o PBF é injusto na distribuição dos benefícios. Podemos incluir a distribuição de benefícios sociais na compreensão que Barrington Moore Jr. tem sobre a distribuição de bens e serviços articulada à divisão do trabalho. Nesse sentido é um problema a que toda sociedade precisa dar respostas.

O fato de que o sentimento de injustiça existe em todas as sociedades, ainda que não necessariamente resulte em indignação e revolta, como demonstra Barrington Moore Jr., não nos autoriza a dizer que a presença desse sentimento entre o público beneficiário de uma política social do Estado seja um fato de menor importância. Esse sentimento de injustiça expresso pelas mulheres conecta-se com uma percepção de arbitrariedade e de ausência de regras procedimentais.

A percepção de que o PBF orienta-se por práticas arbitrárias, como os demais programas governamentais, de acordo com as demonstrações por parte da população beneficiária do PBF, tem efeito político significativo na legitimação das políticas de assistência social, em especial para programas como o PBF, que fazem transferência direta de renda. Um segundo aspecto, igualmente importante, é que a noção de arbitrariedade dificulta o processo que poderia levar essas pessoas a perceber o PBF como um direito e a defender a assistência social como um direito social em contraposição com a noção de favor e de ajuda.

Em contextos como esse de gestão da extrema pobreza, com benefícios altamente seletivos e focalizados, uma justiça procedimental teria importância para engendrar a noção de direito. Resta saber se, dada a pluralidade das situações de desigualdade, mesmo na extrema pobreza, é legítimo falarmos de uma justiça procedimental aplicando-lhe o adjetivo de pureza.

Uma ressalva que pode ser feita à teoria de John Rawls, neste caso, é em torno do próprio princípio de “justiça procedimental pura”, pois esse princípio associa-se à noção de neutralidade das regras. Muitos estudos feministas e outros voltados para essa temática de desigualdade já apontaram para a possibilidade de que as regras supostamente neutras podem atuar no sentido de reforçar padrões de desigualdade e de subordinação. Assim, por exemplo, ao destinar o mesmo atendimento e o mesmo benefício a famílias que tenham caso de pessoas doentes ou numerosos

membros e a famílias que não enfrentam essas dificuldades, estaria o programa reforçando um padrão de desigualdade. As famílias com mais crianças, por exemplo, permanecerão com certo grau de vulnerabilidade social; assim como as famílias monoparentais chefiadas por mulheres. Nesse exemplo em particular, se o indivíduo é adotado como critério de distribuição resolve-se grande parte das dificuldades. Por isso podemos dizer que essa queixa das beneficiárias do PBF também se associa ao princípio de justiça procedimental, pois, na visão delas, não há justiça quando se destina o mesmo valor para uma família com 3 ou com 6 crianças.

Seria desejável que o princípio de justiça procedimental não implicasse, necessariamente, na adoção do mesmo critério para todas as pessoas em toda e qualquer situação social, isto é, na universalidade da regra, mas abrigasse a possibilidade de um certo grau de variabilidade dessa, de modo a minimizar as desigualdades. Isto é, que a justiça procedimental abarcasse uma noção de pluralidade. Neste caso, colocamos em cena as preocupações com o “fim” e não apenas com o “meio”, e John Rawls não está disposto a conceder tal ampliação em sua teoria, dado que um princípio de sua teoria é a prioridade do direito sobre o bem. E quando falamos do “fim” entramos no terreno do bem a que se destinam os recursos distribuídos.

Nesse ponto nos aproximamos das objeções levantadas por Amartya Sen a John Rawls ao apontar que este não leva em consideração as variações interindividuais que afetam as possibilidades de uso dos recursos materiais acessados pelas pessoas, como, por exemplo, numa situação de doença. Com isso Amartya Sen identifica limitações na proposta de igualdade de oportunidades e propõe que se leve em conta as “desigualdades de resultados e realizações”, o que demanda que não se considere apenas o critério de renda (VITA, 1999).

Os documentos do PBF refletem em alguma medida essas perspectivas de Amartya Sen, principalmente ao tratar da pobreza como produtora de incapacidades multifacetadas e não apenas econômicas. No entanto, entram em contradição com ela ao estabelecer como critério de acesso ao PBF a renda familiar *per capita*. Em outros termos, o PBF teoriza a pobreza de uma perspectiva multidimensional, mas adota um único critério de acesso.

Para tratarmos das dificuldades concretas vivenciadas pelo PBF a partir das insatisfações demonstradas pelas usuárias, o problema de legitimidade do PBF é que ele está a meio caminho entre a adoção do princípio da regra universal e a flexibilidade na aplicação da regra. Como essa flexibilidade não está na regra, mas é um desvio dela, as beneficiárias, corretamente, julgam-na como injusta. Esse tipo de operacionalização do PBF não torna o procedimento mais justo, mas

sim cria privilégios, da perspectiva das pessoas incluídas no PBF de acordo com o procedimento formal.

Insistimos, mais uma vez, que boa parte dessas dificuldades e ambigüidades encontram-se na adoção da diretriz de “centralidade da família”, significando com isso não a preocupação em atender às necessidades dos vários membros da família, mas sim tomá-la como unidade de referência do critério distributivo a fim de reduzir o volume de concessão de benefícios. Por isso não podemos transferir essas dificuldades do PBF à teorização de John Rawls, pois para ele o indivíduo é o sujeito postulante do direito, ou das oportunidades, e não um sujeito coletivo.

Na verdade, segundo a leitura que Álvaro de Vita (1999, p. 488) faz de John Rawls e de sua teoria de justiça, a teoria rawlsiana abre possibilidade de considerar como parâmetro de justiça distributiva fatores como diferenciais de nutrição, escolarização e logenvidade, pois “constituem um ‘complexo de capacidade’ claramente identificável e comparável”. A recusa de John Rawls seria, de acordo com essa interpretação, criar critérios distributivos demasiadamente multifacetados que demandassem a disponibilidade de um grande volume de informações a respeito dos postulantes. De fato, é preciso reconhecer que esse argumento é relevante. Levantar e armazenar informações muito detalhadas sobre um grande volume de requisitos aumenta a burocratização do processo de concessão de benefícios, aumenta os custos intermediários de uma política social, dificulta o controle e aprofunda o estigma. Esse é um argumento freqüentemente utilizado no debate brasileiro inclusive por aquelas pessoas que defendem critérios universalistas para a transferência direta de renda. No tocante a essas vantagens, o ganho principal com uma política universalista seria a eliminação do estigma que historicamente é impingido à população beneficiária da assistência social.

Um limite intocado na abordagem de John Rawls e de Álvaro de Vita diz respeito à cegueira em relação às estruturas sociais de injustiça de gênero e de raça/etnia, entre outras. Por isso precisamos buscar na produção feminista algumas contribuições. A divergência estabelecida entre John Rawls e Amartya Sen resolve-se melhor com as contribuições de Nancy Fraser e de Chantal Mouffe. Começando por Nancy Fraser (2001, 2002 e 2007), a autora defende a necessidade de articular demandas redistributivas e reivindicações por reconhecimento. Aqui não é abandonado o princípio de igualdade – como Álvaro de Vita pensa a respeito de Amartya Sen – , mas conciliado com o princípio de reconhecimento das injustiças culturais e simbólicas, o que nos remete à relativização da aplicação de regras gerais, neutras, universais e abstratas.

Há que se observar que as questões levantadas por Nancy Fraser e Amartya Sen são de natureza distinta. De certo modo, os questionamentos levantados por Amartya Sen mantêm-se no âmbito das preocupações com a injustiça econômica; logo, as diferenças, ou variações interindividuais, apontadas por ele, no geral não são culturais e simbólicas, como estar saudável ou doente, por exemplo. Essas são variações distintas, portanto, das diferenças de ordem cultural ou simbólica, as quais produzem injustiças no âmbito do reconhecimento, mas que também têm rebatimentos no âmbito da redistribuição, ou seja, relacionam-se com a injustiça econômica, como demonstra Nancy Fraser. Desse modo, as diferenciações e desigualdades que preocupam a autora adquirem um grau maior de complexidade, o que ela propõe resolver com a combinação de redistribuição e reconhecimento. É nesse terreno que cremos poder encontrar algumas saídas para esses dilemas entre igualdade e diferenciação nos critérios de acesso a benefícios sociais, sem descartar o fato de que políticas de reconhecimento e políticas de redistribuição tendem, freqüentemente, a produzir tensões, aparentando a busca de fins contraditórios, daí a existência do “dilema redistribuição/reconhecimento” (FRASER, 2001 e 2002).

No modelo de Nancy Fraser, classe social é apontada como situação pura da injustiça de distribuição, sexualidade menosprezada, como situação pura da injustiça de não-reconhecimento, e gênero e “raça” como situações paradigmáticas de coletividades ambivalentes que acumulam os dois tipos de injustiças, diante das quais os sujeitos precisam lutar tanto por redistribuição quanto por reconhecimento (FRASER, 2001). Partindo desse modelo, como tratar as populações dependentes de benefícios sociais governamentais, se afinal não pertencem mais a uma classe social que vende sua força de trabalho, mas se tornaram praticamente descartáveis para o sistema capitalista de produção?

Classe social não explica por completo a situação de marginalização e privação a que essa população está submetida, mesmo sendo, sem dúvidas, essa situação produto da sociedade capitalista. Nancy Fraser trata da injustiça de distribuição como sinônimo de exploração, marginalização e privação. Ao que parece, “exploração” está perdendo o sentido para essas parcelas da população, desprovidas da possibilidade de trabalho assalariado. Entretanto, sem dúvida alguma, a raiz da injustiça que atinge esse grupo é a economia política, a exemplo do que aponta Nancy Fraser para o caso da classe social, ainda que pensando no proletariado.

Portanto, uma vez considerada injusta a economia política, o “remédio” para essa situação de desigualdade é a justiça redistributiva que se caracteriza pela busca da igualdade. Como a

autora demonstra, “déficits distributivos são freqüentemente (talvez até sempre) acompanhados por déficits de reconhecimento” (FRASER, 2001, p. 256). Essa afirmação adquire um sentido ainda mais forte quando nos referimos aos estratos da população que são dependentes de benefícios sociais e praticamente descartados da divisão do trabalho.

Desse modo, a situação de ambivalência desses grupos sociais parece, de início, equivalente àquela de gênero e “raça”, de forma que se torna necessário, também para esses grupos, a combinação da justiça redistributiva com a justiça de reconhecimento. Entretanto, mesmo necessitando dos dois remédios, a raiz da injustiça vivenciada pelas populações pobres é, de modo mais direto, a distribuição. Se a justiça de reconhecimento implica, para gênero e “raça”, a afirmação de suas diferenças – sem necessariamente implicar na defesa de políticas identitárias –, para as populações pobres o que se pretende é a superação da pobreza, o que implica a própria eliminação dessa situação e não sua afirmação. Eis um sentido radicalmente diverso acerca da combinação da redistribuição com reconhecimento.

Uma ressalva deve ser feita a Nancy Fraser. A autora defende que para pensar em uma justiça redistributiva e de reconhecimento não é necessário aderir a uma teoria de justiça social específica. Bastaria ter uma noção geral de justiça (FRASER, 2001). No entanto, pensamos que no bojo de políticas seletivas e focalizadas, portanto não universais, implantadas por sistemas débeis de proteção social, como é o caso brasileiro, a adoção de critérios de justiça social torna-se indispensável, ainda que a focalização e a seletividade possam ser interpretadas como uma injustiça em si. Nestes contextos de focalização e benefícios restritivos, as contribuições da teoria da justiça de John Rawls tornam-se relevantes ao estabelecerem a exigência de procedimentos e tratarem os bens primários como direitos individuais.

Do convívio com gestoras do PBF em trabalho de campo é possível inferir uma certa tentativa de empregar a noção de família e rejeitar o direito individual como uma estratégia de distanciamento do pensamento liberal. Com isso, o PBF, ao insistir na oposição entre indivíduo e família, ou entre interesse individual e interesse coletivo, ou, ainda, entre direito individual e direito social, transpondo a lógica dicotômica para o campo do direito, confunde processo de individualização – marca distintiva da sociedade moderna – com individualismo.

É necessário que façamos a distinção entre indivíduo e individualismo, sendo esse último entendido como egoísmo pessoal. Nem mesmo Èmile Durkheim (1963), defensor entusiasta do princípio segundo o qual o interesse coletivo é moralmente superior ao interesse individual,

confundiu individualização com individualismo. Por isso Èmile Durkheim via na modernidade a contribuição para o surgimento da liberdade e do direito individuais.

O direito individual, portanto, é base da cidadania. Sem ele não há cidadania. Embora não seja suficiente para definir cidadania, ele é necessário. Isto não significa dizer que as políticas sociais, entre as quais a assistência social e o PBF, devam ignorar a família. Porém significa dizer que o enfoque de família deve ser problematizado a fim de colocar em evidência suas determinações e implicações.

Na teoria da justiça de John Rawls, a forma como ele concebe o indivíduo e o direito individual oferecerá elementos para as críticas de Chantal Mouffe. Segundo análise da autora, por elaborar uma teoria que pretende “respeitar a sua pluralidade e especificidade”, John Rawls considera “assim, não existe um critério independente de justiça e é o próprio processo que garante a justeza do resultado final” (MOUFFE, 1996, p. 42 e 43). A contribuição desse pensamento, para Chantal Mouffe, está em sua valorização tanto do pluralismo liberal, quanto da política baseada nos direitos, valorizações essas que se fundam no princípio de prioridade do direito sobre o bem.

O pluralismo liberal implica na inexistência de uma visão de bem comum única. A prioridade do direito sobre o bem designa a idéia de que não é válido sacrificar direitos individuais por causa de um bem comum, assim como não é igualmente válido que os princípios de justiça orientem-se por uma determinada concepção de felicidade (MOUFFE, 1996). Em decorrência desses pressupostos, John Rawls propõe que a justiça seja de princípios procedimentais, pois os procedimentos fundam-se em direitos, enquanto o bem a que se destina desdobra-se em várias concepções políticas conquanto se trata de um pluralismo. Para Chantal Mouffe, a contribuição desses pressupostos é que podemos remeter o debate sobre justiça à esfera política e retirá-lo da esfera moral.

Porém, é precisamente esta a dificuldade de John Rawls e o limite de sua teoria da justiça, na concepção de Chantal Mouffe. Tal dificuldade apresenta-se em razão de uma “cegueira” do liberalismo que aborda a política apenas como uma atividade instrumental. Essa “cegueira” teria forçado John Rawls a circunscrever sua teoria no campo da filosofia moral, o que nega sua dimensão nitidamente política. Isso se deve também à concepção de indivíduo racional e moral presente no pensamento liberal (MOUFFE, 1996).

O apelo à moral e a negação do político – por isso Chantal Mouffe denominou seu livro de *O regresso do político* – produzem uma contradição na teoria da justiça social de Rawls. Segundo interpretação da autora, sua intenção de buscar princípios racionais democráticos fracassa na ausência de uma concepção política. A saída para essa contradição não se localiza na tradição moral, mas na tradição democrática. A tradição democrática, portanto política, pode pôr em causa a concepção individualista e oferece um meio de colocar limites ao egoísmo pessoal. Para a autora não é possível, como pretende John Rawls, resolver o problema do egoísmo apenas na esfera moral. Esse problema deve ser destinado a uma democracia plural e radical que é, por definição, conflituosa, um espaço de antagonismo político (MOUFFE, 2001).

Podemos encontrar em Nancy Fraser uma proposta promissora de pensar a injustiça de gênero e a justiça social, a partir de articulações entre a filosofia e a política. Ganha relevo, para tanto, a noção de reconhecimento. Estamos tomando o reconhecimento como uma das dimensões da cidadania. Essa é uma abordagem que progressivamente vem ganhando terreno no interior das Ciências Sociais e da Sociologia, inspirada sobretudo pelos estudos desta autora. Ou seja, essa articulação entre reconhecimento e cidadania se constrói no interior dos estudos feministas e contribui para renovar o arcabouço teórico das Ciências Sociais. A noção de reconhecimento não é uma novidade, já que remonta aos estudos de Hegel. A novidade mais recente, da qual Nancy Fraser é uma importante representante, é o modo de articular o reconhecimento a outras dimensões para se pensar em um projeto político de justiça social. Também caracteriza esse pensamento a articulação entre teoria e prática política.

De acordo com Nancy Fraser (2007), um programa que desafie as injustiças de gênero no contexto de expansão das políticas neoliberais e no período após o evento de 11 de setembro de 2001, deve combinar redistribuição, reconhecimento e representação. A luta por redistribuição não pode correr o risco de ficar enquadrada numa lógica exclusivamente economicista. Inversamente, a luta por reconhecimento não pode ficar enquadrada numa lógica exclusivamente culturalista. Por sua vez, a luta por representação diz respeito ao aspecto mais propriamente político de exercício de poder na defesa de demandas. Ao combinar essas três dimensões o projeto feminista visa atualizar suas lutas diante dos desafios postos. Visa, ainda, de acordo com a autora, romper “com as abordagens feministas centradas exclusivamente em gênero”. Para isso, a autora situa as “lutas de gênero como uma das facetas de um projeto político mais amplo que

busque uma justiça democrática institucionalizante, cruzando os múltiplos eixos da diferenciação social” (FRASER, 2002, p. 63).

A luta por representação tem como objetivo fazer frente ao que a autora chama de “mau enquadramento”, resultado de um processo em que “o quadro do Estado territorial é imposto a fontes transnacionais de injustiça”. O efeito deste processo é a negação de chances para que pobres e desprezados possam colocar demandas no âmbito transnacional. Nestas circunstâncias as lutas por redistribuição e por reconhecimento não são levadas em consideração. Daí a importância da política feminista, em uma fase transnacional, adotar como alvo de suas lutas o mau enquadramento (FRASER, 2007, p. 304).

Mesmo admitindo que processos transnacionais de decisão influenciam, em alguma medida, a vida de mulheres pobres em Londrina, é fundamental destacarmos que esse “mau enquadramento” é ainda mais elementar no caso brasileiro, se considerada a debilidade de nossa democracia e a profunda fragilidade dos espaços públicos. Ou seja, para a nossa experiência, a negação da oportunidade de “pobres e desprezados” colocar demandas já se constitui no âmbito do município. Para nós, o mau enquadramento está no nível local, muito antes de transnacional.

Reservadas as devidas proporções, pelas diferenças entre a realidade brasileira – de injustiça mais severa – e as realidades estadunidense e europeia, presentes na análise de Nancy Fraser, sua proposta de projeto político e modelo teórico serve-nos de importante referencial. Quando tratamos, no capítulo três, sobre o acesso aos benefícios assistenciais estávamos, com isso, penetrando o campo da má-distribuição e da luta por redistribuição. Neste capítulo dirigimos nosso foco sobre a problemática relacionada ao (não) reconhecimento, ou, nos termos propostos por Richard Sennet, o respeito.

Seguindo Nancy Fraser (2001, 2002 e 2007), consideramos que o não-reconhecimento é resultado de um processo de construção cultural. Refere-se, fundamentalmente, à injustiça na diferenciação de *status* social; logo, uma injustiça social que se reforça e se interliga com as injustiças econômicas. Injustiças culturais e injustiças econômicas remetem-se ao reconhecimento e à redistribuição.

A política feminista proposta pela autora, e considerada a única viável enquanto projeto comprometido com a busca de justiça social, articula redistribuição e conhecimento sem reduzir um aspecto ao outro. Isso exige que pensemos, também de modo articulado, a relação entre trabalho e cultura, entre classe social e *status*, entre o “caráter de gênero da economia política” e

a “ordem cultural do androcentrismo” (FRASER, 2002, p. 64). As duas perspectivas presentes, em vez de serem consideradas antitéticas, são tomadas de modo relacional. Todavia, podemos distinguir as duas perspectivas. Conforme diz a autora,

Pela perspectiva distributiva, gênero aparece como uma diferenciação semelhante a classe, enraizada na própria estrutura econômica da sociedade. Trata-se de um princípio básico para a organização da divisão do trabalho, dá sustentação à divisão fundamental entre trabalho ‘produtivo’ pago e trabalho doméstico ‘reprodutivo’ não pago, sendo este último designado como responsabilidade primária das mulheres. Gênero também estrutura a divisão, no âmbito do trabalho pago, entre os melhores salários – área predominantemente masculina nos setores fabris e nas ocupações profissionais – e os menores salários – área predominantemente feminina, no setor administrativo e nas ocupações de serviços domésticos. Como consequência, vemos uma estrutura econômica que gera formas específicas de injustiça distributiva baseada em gênero (FRASER, 2002, p. 64).

A perspectiva distributiva foi o principal foco de análise e de atuação das feministas socialistas, com fortes influências do pensamento marxista e sua conseqüente centralidade do trabalho. Isso produz certos tipos de interesses e de agendas políticas. A principal crítica dirigida a esta perspectiva é a predominância da lógica economicista e foi tecida pela perspectiva do reconhecimento, ao colocar em foco a existência de um padrão cultural que valoriza os traços associados ao masculino e desvaloriza aqueles associados ao feminino. Esse padrão cultural recebe o nome de androcentrismo (FRASER, 2002).

Por ser o androcentrismo um padrão cultural dominante, seu alcance chega aos mais variados âmbitos das esferas sociais, tanto no nível público quanto no privado. Por isso temos razões suficientes para suspeitar da presença do androcentrismo também nas políticas sociais estatais, uma vez que esses valores “tendem a ser constantemente institucionalizados” (FRASER, 2001, p. 65).

Se o padrão de valores androcêntricos atua na determinação sobre o modo como as mulheres são incluídas socialmente nas variadas esferas e o *status* que aí ocupam, esta é, portanto, uma dimensão fundamental para o acesso, exercício e efetivação da cidadania feminina. A combinação entre as duas diferentes perspectivas de abordagem sobre as desigualdades e injustiças de gênero – distribuição e reconhecimento – produz uma nova perspectiva teórica de gênero como categoria bidimensional, do modo como propõe Nancy Fraser. Essas duas dimensões interagem, se tocam, se sobrepõem, mas não se confundem; uma não abarca completamente a outra.

Mudar a hierarquia de *status* da sociedade é o objetivo geral de uma luta por reconhecimento que, sendo orientada pelos princípios expostos, não se confunde com simples reivindicações identitárias. Essa mudança só pode ser efetivada, contudo, em conjunto com mudanças na estrutura econômica. De um lado temos uma agenda política da diferença e de outro uma agenda da igualdade. Só a combinação das duas pode contribuir para a promoção de justiça social. Conforme discutimos na etapa inicial do trabalho, não serve a este tipo de projeto feminista a escolha pela igualdade ou pela diferença. Não podemos tratá-las como “ou”, “ou”, mas sim como “e”. O desafio posto, do ponto de vista político, é o peso a ser atribuído a uma e à outra em cada contexto em disputa.

Zygmunt Bauman (2003, p. 72), é, diferentemente, um pensador notadamente cético em relação às lutas por reconhecimento, também denominadas por ele de “batalhas de reconhecimento” e “guerras pelo reconhecimento”, em razão do risco de “absolutização da diferença” com “traços fundamentalistas” e com tendências sectárias. Todavia, mesmo de cima de seu ceticismo, o autor visualiza na proposta de Nancy Fraser uma importante saída para esses riscos.

Assim, segundo o autor, “Nancy Fraser estava portanto certa ao protestar contra ‘a indiscriminada separação da política cultural da diferença em relação à política social da igualdade’ e ao insistir em que a ‘justiça hoje requer *tanto* a redistribuição *quanto* o reconhecimento””. Ainda seguindo o raciocínio do autor, uma importante contribuição de Nancy Fraser é “colocar a questão do reconhecimento no quadro da justiça social”, tirando-a do “contexto da ‘auto-realização’”, o que favorece a remoção do sectarismo (BAUMAN, 2003, p. 71 e 72).

Desse modo, “as demandas por redistribuição feitas em nome da igualdades são veículos de integração, enquanto as demandas por reconhecimento em meros termos de distinção cultural promovem a divisão, a separação e acabam na interrupção do diálogo” (BAUMAN, 2003, p. 72).

A combinação entre reconhecimento e redistribuição contribui para evitar tanto o sectarismo quanto o relativismo absoluto. Assim, distingue-se do fundamentalismo – característico por negar o reconhecimento à pluralidade – como também se afasta do multiculturalismo – caracterizado pela essencialização das diferenças.

Uma análise bidimensional de gênero, conforme proposta de Nancy Fraser, exige também uma *concepção de justiça bidimensional*, que acomode os “dois conjuntos de preocupação” que

figuram nas concepções de justiça. “Por um lado, precisa englobar as preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva, especialmente a pobreza, a exploração, a desigualdade e os diferenciais de classe”. Por outro lado, é também necessário “englobar as preocupações recentemente ressaltadas nas filosofias de reconhecimento, especialmente o desrespeito, o imperialismo cultural e a hierarquia de *status*” (FRASER, 2002, p. 66).

O termo reconhecimento convive, efetivamente, com confusões, seja como análise de gênero, seja como concepção de justiça. A confusão mais comum é associar reconhecimento à identidade. Este, para Nancy Fraser, é um “reconhecimento equivocado”. Uma política feminista de reconhecimento, ao contrário, adota um modelo de *status* e é impossível ser compatibilizada como uma política identitária. O reconhecimento equivocado “constitui uma séria violação de justiça” e, neste sentido, está na contramão do que pretende uma política feminista de reconhecimento (FRASER, 2002, p. 72). A abordagem preocupada com o *status*,

requer um exame dos padrões institucionalizados de valor cultural para verificar seus efeitos na *posição (standing)* relativa das mulheres. Se e quando tais padrões constituírem as mulheres como pares, capazes de participar na vida social em iguais condições com os homens, então, poderemos falar em *reconhecimento recíproco e igualdade de status*. Em contraste, quando os padrões institucionalizados de valor cultural constituírem as mulheres como inferiores, excluídas, totalmente o outro, ou simplesmente invisíveis e, portanto, bem menos do que parceiras na interação social, então, precisaremos falar em *reconhecimento equivocado sexista e subordinação de status* (FRASER, 2002, p. 71-2).

Em síntese, o modelo de *status* se distancia de uma política de identidade e esta última tem mais possibilidade de ser incorporada nas instituições sociais e nas políticas públicas estatais, pois podem atuar de modo complementar com padrões de subordinação de *status*. Pode, inclusive, muitas vezes reforçar a subordinação.

4.1.1 O sentimento de injustiça: percepções dos sujeitos

Conforme discutimos, o grande descrédito do PBF junto à pessoas beneficiárias é a desconfiança em relação à justiça dos critérios na distribuição dos recursos ou à sua correta aplicação. Na quase totalidade das reuniões que presenciamos com as usuárias e usuários, bem como nos grupos de discussão que promovemos, há um consenso de que existem “famílias que não precisam e recebem o Bolsa Família” e “famílias que precisam e não recebem”.

Muitas vezes as assistentes sociais tratam destas “queixas” como generalização do senso comum, porém os dados da pesquisa do Banco Mundial, embora seja nacional e não de Londrina, confirmam que quase ¼ dos benefícios não são destinados aos mais pobres, apesar de sua boa focalização em comparação com outros programas semelhantes em outros países (GOIS, 2006). Isto coloca em dúvida a noção de justiça social do PBF e também a sua capacidade de fiscalização. Mesmo defendendo a importância do PBF, usuárias e usuários entendem que, em muitas situações, ele gera distorções e injustiça ao fazer a distribuição dos recursos. Estes problemas são, certamente, oriundos da própria focalização, quando o acesso ao benefício não é um direito universalizado.

A variação do valor do benefício pago pelo PBF, de R\$ 18,00 a R\$ 112,00, de acordo com a renda da família, também é vista, em geral, como despropositada pelas usuárias e usuários, e, mais uma vez, motivo de desconfiança, defendendo-se que “os valores deveriam ser iguais”.

O sentimento de injustiça é algo que chama a atenção. Este é um dado que aparece na totalidade das reuniões e grupos que acompanhamos, bem como nas entrevistas, sem que jamais tenhamos introduzido a questão. A questão simplesmente surgia voluntariamente. No caso das entrevistas, pedimos às mulheres para que falassem sobre os programas de transferência de renda e logo surgia o sentimento de injustiça, como o de vergonha e humilhação. O que é injustiça para essas mulheres e segundo quais princípios elas caracterizam a injustiça? A busca de resposta para esta questão nos leva a uma outra, as noções de justiça e de direito dessas mulheres.

A possível arbitrariedade, ou poder discricionário, decorrente dos fatores subjetivos de julgamento que estariam presentes na avaliação da assistente social, acabam por gerar o sentimento de injustiça entre as usuárias da assistência social. Esta é uma fala comum em todas as reuniões e grupos de discussão, com ou sem a presença da assistente social. Seria exaustivo citar todas as ocorrências que encontramos a respeito, por isso optamos por algumas seleções de falas e diálogos.

– Eu vivo no meio desse pessoal da favela aí, tem gente que não recebe e tem gente que tem condições e recebe, pega vai lá e recebe e tem gente que não recebe. Olha na favela mesmo, tem gente que não recebe este dinheiro... – Eu acho que tem muita gente que deveria ser incluída e está fora. – Com certeza. Tem muita gente que está fora deste programa. E às vezes a pessoa não vai na reunião, às vezes é mal informada... mas se vim atrás, se mexer mesmo, tem gente que não precisa receber este dinheiro. – É a realidade. Na outra reunião que eu vim, que foi no mês passado, aí tinha umas pessoas aqui que estavam falando de outras pessoas que não precisam. – Então, do lado da assistente social, tinha umas pessoas que elas não precisam mesmo. Ela tem casa boa, tem carro do ano, o marido ganha muito bem, elas que estavam do lado falando de outras

peessoas, elas são as que não precisavam, elas não tinha direito de pegar. Vai lá ver o carro que elas tem na garagem, a casa boa, o marido trabalha e tem emprego bom, não precisa! – E têm pessoas que moram em barraquinho e têm a situação financeira tão horrível, tem gente que tem arroz puro pra comer, tem vez que dá um fubá pra criança e está na lista de espera. A bendita lista de espera, enquanto muitos estão recebendo e não precisam elas estão lá atrás da lista. Não está certo. (...) Então teria que mexer alguma coisa – (grupo 7).

– Por isso que eu falo, tem que estudar bem, ver quem precisa e quem não precisa, sabe. (...) – Tem gente que compra eletrodoméstico e quando chega na época que eles vão fazer visita, esconde. Eu já vi. – Eu também já vi de monte. – ... fala que é separada do marido e o marido está por perto [estaria mentindo sobre separação]. (...) –Dai as pessoas chegam [as assistentes sociais] e falam pra gente, você tem que denunciar. Só que eu não posso fazer isso, eles é que têm que ver. Se a gente fala alguma coisa a gente arruma problema pra gente mesmo, entendeu? Imagina só você chegar e denunciar. Você não sabe quem é que você está denunciando... Às vezes o problema é bem maior, então você tem que ver e ficar quieta – (grupo 5).

Três pontos comuns aparecem nesses diálogos. Primeiro, a idéia de que existem pessoas que driblam as regras e têm acesso aos benefícios estando supostamente fora dos critérios. Segundo, a idéia de que existem pessoas que precisam do benefício e estão dentro dos critérios, mas estão excluídas do acesso. A terceira percepção das usuárias e usuários é de que existem pessoas que fazem uso indevido do recurso, o que retira a legitimidade do acesso. Os três pontos convergem para a discussão sobre quem tem direito aos benefícios.

O sentimento de injustiça expresso pelas usuárias e usuários diz respeito, portanto, à percepção de que o programa não atende quem de fato dele precisa, ou pelo menos não todas as pessoas que precisam, e desperdiça recurso com quem supostamente não necessita. Esta é uma questão demasiado complexa, pois cada pessoa que fala a respeito se sente com legitimidade para receber o benefício, no entanto tende a interpretar que uma pessoa do lado, uma vizinha ou uma amiga não tem a mesma necessidade. Medir as necessidades de pessoas que vivem em situações de privação das condições básicas de vida é uma difícil tarefa e não contribui com a consolidação da noção de direito.

Todas as pessoas com que tivemos contato nesta pesquisa dizem que precisam do benefício, mas ao mesmo tempo dizem que existem outras pessoas que não precisam. Quem são essas pessoas? Uma das entrevistadas chega a dizer, “realmente precisar todo mundo precisa, porque ninguém sabe a vida de cada um dentro de casa, né?” (grupo 9). Disto resulta a importância de critérios objetivos para a concessão dos benefícios. Mas, como falar da objetividade dos critérios depois que discutimos sua convivência com critérios subjetivos?

Na verdade, a “queixa” dessas mulheres a respeito da distribuição dos benefícios não se pauta pelos critérios definidos e expostos pelas assistentes sociais, mas sim pela percepção que elas têm sobre “precisar” do benefício. É uma noção indefinida de “necessidade”, porém é legível para essas mulheres. Então, elas dizem, “quem não precisa pega e quem precisa não pega”. Neste momento elas não estão falando de critérios, esta seria a linguagem técnica.

Não obstante a presença de fatores subjetivos no julgamento dessas situações existentes nos programas de transferência de renda, não podemos perder de vista o fato de que irregularidades existem efetivamente e essas mulheres as conhecem. Quando elas falam a respeito, falam sempre de modo impreciso, pois também não querem se comprometer denunciando outras às assistentes sociais que pedem que elas denunciem os casos irregulares de seu conhecimento. Esta responsabilidade não é bem aceita pelas mulheres, que temem gerar problemas com as pessoas denunciadas. Durante aproximadamente cinco meses nos quais mantivemos contato com os grupos de apoio socioeducativo, presenciamos uma única situação em que uma mulher deu o endereço de outra pessoa sugerindo a visita da assistente social para averiguar a regularidade do benefício. Em algumas situações ouvimos mulheres comentando entre si que as assistentes sociais têm conhecimento dos casos de irregularidades e não cortam o benefício porque não querem.

Independente de ser maior ou menor o grau de acerto quando as entrevistadas falam sobre irregularidades nos programas, o importante é que esta percepção, além de alimentar o sentimento de injustiça em relação à distribuição dos recursos, contribui também para formar uma noção de descrédito acerca dos programas estatais.

A segunda discussão que também confirma isto que estamos chamando de sentimento de injustiça é o descontentamento das usuárias e usuários em relação às diferenças de valores que são transferidos pelos programas. Este descontentamento está bem expresso em falas já citadas das usuárias. A esse respeito há dois pontos a serem observados. Primeiro que existem vários programas que transferem recurso financeiro para usuárias e usuários em valores diferentes, o que causa grande confusão para a compreensão desta população. Segundo, o mesmo programa, no caso o PBF, também transfere valores diferentes. Esta variedade de nomes de programas (PETI, BPC, Agente Jovem e Bolsa Família, entre outros, além dos programas municipais) e de valores constitui um cenário incompreensível para a população usuária da assistência social.

Um terceiro ponto de discussão é sobre a regra “não pode haver duplicidade de benefício”. As assistentes sociais repetem exaustivamente esta regra para as mulheres, tentando convencê-las de sua aplicabilidade e de sua veracidade. E não conseguem. E nem poderiam consegui-lo, já que as demonstrações empíricas não confirmam essa norma.

Olha, tem uma mulher lá perto de casa, ela tem 3 benefício! Ela recebe o Bolsa, ela recebe o PETI e ela recebe outro benefício – (grupo 4).⁴³

Aí você sabe o que acontece? Você chega pras pessoas, as pessoas falam “mas fulano tem, beltrano tem três tipo de coisas”. Mas quem que é esses? E...pior que [a assistente social] sabe! Aí a outra fica indignada – (grupo 2).

Nas reuniões dos grupos de apoio socioeducativo que as assistentes sociais realizam com usuárias e usuários, a primeira etapa é dedicada a apresentar os programas existentes e explicar os critérios de cada um. Conhecer os benefícios e seus critérios é o ponto de partida para o exercício da cidadania desta população, acreditam as gestoras da política de assistência social em Londrina. Em todas as reuniões que presenciamos como observadora, as pessoas questionavam a assistente social sobre o acúmulo de benefícios, isto é, sobre pessoas que recebem mais de um benefício. A primeira resposta é que não pode acontecer. As mulheres então relatam casos conhecidos de acúmulo de benefício. Por vezes acontece de estar presente na própria reunião alguma pessoa que acumula benefícios. No segundo momento as assistentes sociais explicam, então, que em casos excepcionais ocorre o acúmulo, quando a situação da família é de muita vulnerabilidade.

O fato é que todas, ou a grande maioria delas, se sentem em situação de alta vulnerabilidade e desejam receber mais de um benefício. O fato de que algumas pessoas tenham acesso a mais de um benefício enquanto outras são excluídas e que algumas pessoas sejam consideradas como exceção à regra é outro aspecto incompreensível para as usuárias da assistência social. Para elas, estas situações não se configuram como uma forma de discriminação positiva em favor dos mais vulneráveis, mas como uma discriminação negativa contra aquelas famílias que estão, de acordo com a avaliação da assistente social, proibidas de acumular benefícios.

Além do acúmulo do benefício há também suspeitas, justificadas, em relação ao cálculo do valor do benefício do PBF, já que os valores pagos variam de R\$ 18,00 (dezoito reais) a R\$ 112,00 (cento e doze reais). Sendo assim, muitas pessoas querem saber o que é necessário para

⁴³ Grupo do curso de costura industrial, período da manhã. Grupo Focal realizado no dia 07/06/06.

atingir o valor máximo. Um dos grupos com o qual realizamos entrevista encontrava-se na sétima reunião do projeto de apoio socioeducativo e as pessoas ainda diziam não entender por que algumas recebem dezoito e outras recebem cento e doze reais. Não se trata sempre de uma dificuldade de aprendizagem ou de compreensão acerca dos critérios, embora esta também exista. Descobrimos que o problema está na inexistência de correspondência entre os critérios explicitados e os casos empíricos por elas conhecidos.

Quando, em certas ocasiões, éramos indagadas por algumas usuárias sobre o porquê das diferenças de valores, repetíamos-lhes quais são os critérios de cálculo. Explicávamos as regras e elas contrapunham à informação dizendo que conheciam pessoas que não têm filhos ou têm apenas um e, no entanto, recebiam o valor máximo previsto. Dissemos-lhes que havia algo errado ou algum desencontro de informações. Não era a primeira vez que esta situação acontecia. As assistentes sociais que trabalham com o apoio socioeducativo – e nem sempre são as mesmas que atuam na concessão dos benefícios – geralmente tratam destas situações supondo que seja invenção ou equívoco da parte das usuárias. Ficávamos na dúvida sobre o descompasso entre a percepção das usuárias e a percepção das assistentes sociais. Esta dúvida foi removida um certo dia.

Ao término de uma entrevista em grupo, uma mulher veio conversar conosco e nos disse que não quis comentar o seu caso no grupo, mas que ela recebia o BPC e o PBF. Do PBF ela recebia R\$ 95,00 (noventa e cinco reais), valor máximo do benefício naquela ocasião. Ela morava sozinha. No entanto, a assistente social ter-lhe-ia informado que ela continuaria recebendo esse mesmo valor, porque ela é uma pessoa doente. A mulher estava feliz com o fato de que até naquela data ela continuava recebendo os valores máximos, dos dois benefícios. Ela vivia exclusivamente da renda dos benefícios governamentais.

Neste momento tínhamos um caso concreto que fugia à regra e pensamos como as usuárias: não é possível entender esses critérios e para que eles servem. Na verdade o problema não é de *definição* do critério, mas de *aplicação* do mesmo. E se não existe uniformidade na aplicação dos critérios, logo eles são dispensáveis na opinião das usuárias.

Outra usuária também veio conservar conosco nesse mesmo dia. Disse que estava recebendo um benefício municipal, no valor de R\$ 100,00 (cem reais), o que é uniforme para todas as bolsas auxílio nas seis modalidades existentes no município. A revelação era de que o benefício está, na verdade, no nome de sua irmã, porque ela tem problemas bancários e o recurso

é pago em banco. Desse modo ela fica impossibilitada de receber o benefício em seu próprio nome, segundo suas declarações. A preocupação desta usuária é de vir a prejudicar a sua irmã, porque ela também recebe algum benefício, não especificado neste diálogo. Oficialmente, portanto, a irmã desta usuária acumula o recebimento de benefícios assistenciais.

Após nos despedirmos das mulheres conversamos com a assistente social que executava o projeto de apoio socioeducativo com aquele grupo. Estávamos confusas com o primeiro caso, não em relação ao acúmulo de benefícios, isto já se havia tornado relativamente recorrente em outros grupos, mas em relação ao cálculo do benefício. Por que aquela senhora, que mora sozinha, recebe o valor máximo do PBF? Primeiro a assistente social recorreu a um possível equívoco da informação. Insistimos diante dela na confiabilidade do relato da mulher, já que falava do valor que ela mesma recebe e não de outra pessoa, sendo o erro, então, pouco provável.

Ao buscar uma explicação, inclusive para ela mesma compreender o que se passava, a assistente social levantou a hipótese de que talvez existisse a inclusão de crianças no cadastro desta usuária, como, por exemplo, netos. Parece uma hipótese viável. Se for isso, só há uma possibilidade: existe irregularidade neste cadastro. Se é este o caso, existe a anuência das assistentes sociais, porque esta usuária é conhecida e freqüente regularmente as reuniões.

É injusto que isto ocorra? Não cremos que seja possível responder facilmente a esta questão. Respondê-la com base nas necessidades desta usuária nos levaria a um relativismo sem fim, pois todas declaram ter necessidade. Fazer a defesa da aplicação incondicional dos critérios poderia “desumanizar” o atendimento. Diante deste dilema, as assistentes sociais que detêm o poder de concessão dos benefícios parecem oscilar entre a objetividade dos critérios e a flexibilidade em sua aplicação. Podemos associar esta situação com a discussão de Richard Sennett (2004) sobre a impessoalidade e a piedade, compaixão.

Segundo o autor, “a caridade em si tem o poder de ferir; a piedade pode gerar desprezo; a compaixão pode ser intimamente relacionada com a desigualdade” (SENNETT, 2004, p. 35). Em razão desta percepção, Richard Sennett (2004, p. 165) identifica o que seria o “princípio básico para qualquer *welfare state* secular: a prestação de auxílio sem compaixão”. Esta é a posição adotada pelas pessoas favoráveis à política de renda básica como política universal. Apesar disso, Richard Sennett (2004, p. 170 e 175) considera que “prestar auxílio sem compaixão pode parecer uma versão do respeito mútuo tão fria e impiedosa...”, e ainda avalia que “a maioria das pessoas não consegue aceitar a assistência prestada como uma função neutra”.

A proposta de auxílio sem compaixão tem como objetivo eliminar os elementos humanos do julgamento em relação às necessidades das pessoas, o que tornaria a concessão do benefício uma função neutra. Contrariamente à visão de Richard Sennett que vê com reservas a prestação da assistência social como uma função neutra, e, ao considerarmos os aspectos limitadores aqui levantados sobre a cidadania dessas mulheres pobres usuárias da assistência social, estamos inclinada a acreditar que “a prestação de auxílio sem compaixão”, e neutra de julgamentos pessoais subjetivos, seria um importante instrumento para eliminar a submissão e a humilhação e, quiçá, adquirir respeito. Entretanto, é forçoso admitir que isto só seria possível em um cenário de universalização dos direitos assistenciais e que, em se tratando de seletividade, os julgamentos subjetivos continuam operando. Nestes casos, a questão então é saber como controlar tais julgamentos de forma que não se tornem arbitrários e não produzam sentimentos de injustiça.

As assistentes sociais divergem entre si quanto a admitir ou não a existência de injustiças na distribuição dos recursos. Vejamos o diálogo com a assistente social de uma organização conveniada:

Pesquisadora: Você acha que pode existir algum tipo de injustiça na distribuição desses benefícios?

Rosana: Com certeza! É... Uma coisa que eu acho assim... um grande erro do Bolsa Família específico... é que... o Cadastro Único não são feitos... são feitos por estagiários, não desmerecendo ... porque eu não sou profissional a tanto tempo assim. Então, quando eles fazem o cadastro, às vezes a gente tem uma percepção, pode ser errônea, de que aquilo não é levado tão a sério. Então, às vezes a gente sabe que a pessoa deu uma informação e foi colocado outra, todo mundo erra, então tem erro humano. E acabam acontecendo esses casos de irregularidades, que é o grande fervor das famílias. “Porque eu recebo menos, porque meu vizinho recebe mais...?”

Pesquisadora: E dentro da regra, ou seja, de forma regular, é possível existir injustiça? Aplicando os critérios?

Rosana: É! Porque é assim, é calculado a renda per capita da família até R\$ 120,00. Então, às vezes, a renda per capita passou R\$ 50,00 mas não é avaliado que a família paga, muitas vezes, o terreno da casa, que está pagando prestações de dez, vinte anos. Não é levado em conta. Colocam no cadastro a quantidade de água, luz, compra, mas nada disso é descontado... nada disso é descontado! Então, se fosse descontado, ai eu acredito que poderia ser mais justo. Mas eu acho que daí também ia criar uma... ia triplicar...

Pesquisadora: A demanda ?

Rosana: A demanda! Então a gente ia ter um outro problema. Um problema maior! Mas eu acredito que essa questão de não considerar certos gastos financeiros da família, por mais que ela esteja dentro dos critérios, eu não... eu acredito que não é justo, tanto que a... no começo do ano a gente deixava passar vinte, trinta reais, quarenta reais da renda *per capita*. Por que? Porque a gente sabia que aquela família tinha outros gastos, outras

contas. E que às vezes ela recebia os quinze reais e que... quinze reais era pouco mas sem aquilo era pior ainda, né? Então acredito que, infelizmente, esta renda *per capita* é injusta (risos)... podia aumentar, alguma coisa assim. Ainda mais que as famílias são muito numerosas, muita gente, então é complicado... (Rosana – trabalha em uma organização conveniada).

Na análise de Rosana as injustiças podem ocorrer em virtude de problemas relacionados à gestão e/ou execução do Cadastro Único e também em relação à própria definição dos critérios. Quanto à gestão, relaciona o fato preocupante de que a totalidade dos serviços relacionados ao Cadastro Único seja executada por estagiários e estagiárias, o que levanta suspeita sobre a correção do trabalho. Os estagiários e estagiárias preenchem o Cadastro e realizam as visitas. As assistentes sociais avaliam os casos. O uso desse tipo de serviço, em substituição a servidoras e servidores públicos, é mais uma das freqüentes modalidades de precarização do serviço público e é um expediente muito usado em Londrina nos últimos 8 anos, sob a administração do PT.

Quanto à regra instituída, Rosana toca uma importante questão relacionada ao Cadastro Único. Embora se incluam muitas informações sobre a família e suas condições de vida, a rigor o único critério que conta para a família ser ou não incluída é a renda *per capita*. Neste ponto há uma contradição com as concepções mais avançadas sobre pobreza. Conceitualmente pobreza é tratada na Política Nacional de Assistência Social a partir de um enfoque multidimensional, mas sua execução é tão somente com base no critério econômico. Por reconhecer as limitações desse critério é que por vezes a assistente social flexibiliza a aplicação da regra. Porém, quando ela o faz, corrige um problema e cria outro, pois, para quem a regra é aplicada rigorosamente, a flexibilidade soa como injustiça para ela e privilégio para as outras famílias.

Por fim, a reflexão de Rosana chega ao ponto-chave da questão: controlar, na medida do possível, o tamanho da demanda. Afinal, quanto mais abertos ou mais flexíveis forem os critérios, maior será a demanda. Contudo, o aumento da demanda não seria seu único efeito. Critérios abertos e flexíveis deixariam um grande vácuo a ser preenchido na execução do programa, o que resultaria em dificuldades muito mais severas para sua administração e justificação. As assistentes sociais ficariam impedidas, muitas vezes, de se proteger sob a fala “nós aplicamos os critérios técnicos; a seleção não é feita sob nossa escolha pessoal”. Na possibilidade de que isto ocorra, a pressão sobre as decisões da assistente social poderiam ser muito mais agudas.

Vejamos o posicionamento de uma assistente social que atua diretamente na concessão de benefícios no CRAS:

Pesquisadora: E apesar da existência dos critérios, de todo o empenho técnico que vocês têm nisto, você acha que ainda é possível injustiça na distribuição dos recursos?

– Ah, ainda existe alguma coisa. Uma porque ... é... é claro que passa alguma coisa despercebida. E na distribuição ... a gente tem técnica, mas a ação é... é trabalho humano como qualquer outro. A gente ainda acaba às vezes se envolvendo e dependendo de alguma pessoa que a gente já criou um vínculo com aquela pessoa, talvez não consiga dizer não mais para ela. Ou enquanto alguém da população está achando que ela já não precisa mais receber, porque quando eles discutem: "mas porque que cortou pra fulano e deu pra vizinha?...", então a gente fala: "olha, além das condicionalidades, dos critérios, que tá claro aí na parede, que a gente fala, que tá todo mundo sabendo, ainda tem a última palavra da assistente social que atendeu. Ela é a preparada para fazer essa avaliação técnica e dizer: olha, ela tem o risco..." (...) Então, assim... deve haver ainda alguma injustiça que a gente cometa, claro, em nada é 100%. Mas, dentro da visão que a gente está trabalhando, com os critérios e as condicionalidades... a gente tenta ser o mais justo que a gente pode (Noélia – trabalha no CRAS).

Noélia, diferentemente de Rosana, não vê injustiça nos critérios técnicos, tal como eles são definidos. Para ela, a possibilidade de injustiça relaciona-se com erros, o que aparece como avaliação muito comum entre as profissionais da assistência social. Existe sempre a possibilidade de ocorrência do erro. No entanto, quando focalizamos o erro, a solução para a questão é a melhoria da gestão e isso não problematiza e não politiza a análise sobre os critérios que vigoram e não se sabe com qual finalidade. Para o aperfeiçoamento de uma política focalizada, seja qual for, devemos colocar sob questionamento os próprios critérios.

Apesar de não conceber injustiça nos critérios e regras, Noélia, a exemplo de outras assistentes sociais, fala da importância de a última palavra ser da assistência social. Isso lhe possibilita melhor adaptar as decisões de acordo com as condições de vulnerabilidade da família atendida. Outra assistente social, Janaína, agrega mais alguns elementos para explicar a presença de injustiça.

Pesquisadora: Você acha que podem existir injustiças na distribuição do benefício?

– Póóóde. Como acontece injustiça no país...Exemplo? Nós estamos aqui como gestores. E se têm injustiças aqui dentro da administração municipal, digamos ...na distribuição de recursos. Dentro da assistência pode... apesar de todo esforço dos CRAS, do centro de assistência sociais... (...). . A distribuição de recursos nem sempre é justa, o que é votado pela Câmara nem sempre é o que a assistência precisaria, certo? As injustiças existem em todos os níveis, em todos os setores desse país. Daqui até lá em cima, uma injustiça dentro da própria justiça... (...). Então, a injustiça ela vem de cima pra baixo, então ela existe. A injustiça no país tá aí pra quem quiser ver... E nós no nosso dia-a-dia podemos

fazer isso, por que não? E nós vamos fazer baseados em que? Naquilo que nós vimos na casa, naquilo que a pessoa nos coloca, naquilo que nós podemos apreender com os dados, no nosso dia a dia, no nosso trabalho. (...) Mas é muita coisa pra você discutir, pra você mudar. (...) Eu posso cometer injustiça na avaliação, por que não? Eu vou fazer uma avaliação de acordo com o que eu tenho, de dados. Dados de renda, de situação, de fragilidade, de vulnerabilidade, eu posso cometer injustiça sim na minha avaliação mas... o erro faz parte do nosso trabalho. A gente quando toma conhecimento que cometeu, a gente procura consertá-lo com certeza, a gente faz (Janaína – trabalha no CRAS).

Janaína contribui significativamente com a análise ao incluir outro elemento para pensarmos na presença da injustiça, colocando-a em uma dimensão ampla, muito mais difícil de ser superada. A injustiça no âmbito da política de assistência social, segundo Janaína, está relacionada aos traços mais gerais de injustiça na sociedade brasileira, a começar pelas gigantescas diferenças salariais, por exemplo, entre o salário mínimo e os salários dos cargos eletivos. Essa injustiça também se expressa na divisão de recursos públicos ao definir-se qual é a fatia do orçamento que será destinada à política de assistência social. Essa é uma percepção que coloca sob questionamento, muito oportunamente, o patamar das desigualdades sociais no Brasil, a regulação das relações de trabalho e o uso do fundo público. Para retomarmos brevemente a discussão do primeiro capítulo, a destinação do fundo público é uma modalidade contemporânea de luta de classes, seguindo a concepção de Francisco de Oliveira (1988).

Janaína dá continuidade à sua fala apostando na possibilidade de mudança e de melhoria:

Se tem um novo caminho a gente vai descobrir. Eu fico sempre me perguntando: às vezes eu trabalho aqui no CRAS... dentro do trabalho às vezes eu não tenho condições técnicas ... quando eu tô dentro do ônibus, quando eu tô indo pra minha casa, eu consigo refletir e elaborar algumas coisas que eu fiz. No outro dia eu já venho pensando: eu vou fazer diferente... aquilo que eu fiz lá, não era pra ser daquele jeito. (...) esse exercício pra mim, me leva a refletir sobre um monte de coisas que eu já fiz aqui... que eu não deveria ter aceito, que eu poderia ter melhorado. Então eu estou constantemente me refazendo, me repensando. O que eu posso melhorar? O que eu posso sugerir lá no CRAS? (Janaína – trabalha no CRAS).

O aspecto negativo revelado na fala de Janaína é a impossibilidade de refletir sobre sua prática profissional dentro de seu próprio local de trabalho. Lá as assistentes sociais, diante de tão volumosa demanda de trabalho, são praticamente tarefairas. Cumprem tarefas sem muitas condições de elaborar um pensamento crítico a respeito. Durante o expediente de trabalho são praticamente “operárias” do serviço social. Janaína encontra no ônibus o momento de reflexão. O aspecto positivo de sua fala é o empenho em se questionar sobre sua prática, sua conduta e suas decisões. Nesses momentos reflexivos repousam as possibilidades de mudança. Por isso o ato de

se questionar é de fundamental importância. Se a política de assistência social é materializada na figura da assistente social, as críticas internas devem ter origem na reflexão dessa profissional. No entanto, pensar e refletir exige tempo e esse é um recurso escasso para as assistentes sociais.

Contudo, as opiniões dessas assistentes sociais, embora majoritárias, não expressam consenso entre as profissionais, como revela a fala de uma coordenadora, Adriana.

– Eu creio que não [existe injustiça]. Porque nós temos essa preocupação técnica de estar avaliando, estar discutindo alguma dúvida com a equipe, pra que a gente não tenha essa questão de arrependimento ou sendo injusta com alguma família. Na minha opinião eu penso que não. Porque nós temos essa preocupação muito grande de avaliação técnica mesmo, né. Mas não só com a razão, mas também usar parte da emoção junto com a razão... vamos ver, vamos avaliar... principalmente a questão da vulnerabilidade na família. Vamos fazer todos os levantamentos possíveis, quem são, como são, como se relacionam, para que a gente possa fazer essa avaliação técnica (Adriana – coordenadora do CRAS).

Adriana rechaça a possibilidade de injustiça na distribuição de benefícios porque deposita sua crença na avaliação técnica e porque não coloca em questão as regras sobre as quais essa avaliação técnica é executada. Numa perspectiva dessa natureza abre-se um distanciamento entre as percepções das usuárias e das assistentes sociais, porque elas não estão recorrendo à mesma lógica para avaliação dos programas assistenciais. É como se a profissional estivesse preocupada com o meio – o uso e a adaptação da técnica – enquanto as usuárias estão preocupadas com o resultado – quem é incluído e quem é excluído.

A variação na aplicação dos critérios produz o sentimento de injustiça entre grande parte das usuárias e usuários. O sentido do sentimento de injustiça demonstrado pelas usuárias refere-se ao fato de que algumas pessoas devem ficar sujeitas às regras e outras podem transgredi-las. Se tomarmos a observação às regras como um princípio de democracia, o poder discricionário quanto à sua aplicação não se caracteriza como uma relação democrática.

O que seria justo, então, para as usuárias que se queixam da injustiça na distribuição dos benefícios? Para elas seria justo que todos e todas tivessem o direito aos mesmos valores. E seria justo que houvesse fiscalização mais rigorosa em torno da inclusão indevida de pessoas beneficiárias, como revelam algumas das falas citadas anteriormente. No primeiro caso, há um princípio de igualdade na sugestão. No segundo, indiretamente, há um reforço ao poder de controle do Estado. As falas das próprias mulheres, já citadas, revelam que este mecanismo de controle também gera constrangimentos, além de ter eficácia limitada, pelo fato de que as famílias lançariam mão de estratégias que maquiariam suas condições de vida. Deparamos-nos

com uma ambigüidade. As mulheres se demonstram insatisfeitas, por exemplo, com as visitas fiscalizatórias das assistentes sociais, no entanto recomendam que elas a pratiquem. Essa ambigüidade decorre de uma outra: defende-se a idéia de direitos para todos, para, na seqüência, delimitar a “todos que precisam”.

As visitas fiscalizatórias são percebidas entre algumas assistentes sociais, principalmente aquelas mais ligadas às atividades acadêmicas, como um meio de intimidação e de invasão de privacidade, e, principalmente, de negação de direito. Para as que atuam diretamente no atendimento, esta seria uma forma eficaz de melhor controlar o acesso aos benefícios. É praticável uma alternativa menos invasiva? Diante de programas altamente focalizados e seletivos não é de fato possível prescindir da fiscalização. Esta seria uma grande vantagem de benefícios universais ao eliminar a fiscalização.

A convivência entre a existência de regras e a exceção à regra constitui um terreno movediço para o debate sobre cidadania das mulheres pobres atendidas pela assistência social e não produz um tipo de relação que seja considerada de respeito e de reconhecimento por parte das usuárias. Nessas condições, não existe base para um *reconhecimento recíproco e igualdade de status*, seja no interior da política seja num espaço social mais amplo, a partir das influências da assistência social.

Há que se destacar, no entanto, que falar que as usuárias da assistência social sentem-se desrespeitadas e humilhadas, não significa o mesmo que afirmar que os serviços sejam de fato desrespeitosos e humilhantes, pois isto envolve um contexto mais amplo que a configuração do serviço e a conduta das assistentes sociais, incluindo também os valores culturais construídos em torno da assistência social e os estereótipos existentes. Entretanto, significa apontar que existe de fato um problema de credibilidade e legitimação da assistência social e que este é um desafio a ser encarado pelas gestoras e gestores da política de assistência social, em vista da democratização social e do avanço da cidadania entre as populações pobres.

Analisando a proposta formulada pelo Senador Eduardo Suplicy de um programa de garantia de renda mínima aos indivíduos maiores de 25 anos, Ana Maria Medeiros da Fonseca destaca o fato de que um programa desta natureza teria o mérito de se dirigir aos indivíduos e não às famílias, como tem sido a prática comum no Brasil, o que gera muitos impasses e contradições entre a concepção e a execução dos programas, já que é inviável *uma* definição de família (FONSECA, 2001). Esta proposta não constitui um direito universal, mas ainda assim eliminaria

a necessidade de fiscalização e, com ela, todos seus efeitos negativos para a defesa do direito.

4.2 AUTORIDADE E HIERARQUIA: ENREDOS SOBRE RESPEITO E HUMILHAÇÃO

Questionar o reconhecimento no interior da proteção social, especialmente na política de assistência social é um meio, portanto, de elaborarmos sociologicamente perguntas sobre o modo de inclusão das mulheres pobres nessa ação estatal. Podemos, ao usar as formulações de Nancy Fraser (2002), questionar se a inclusão dessas mulheres corresponde a um padrão de *reconhecimento recíproco* e de *igualdade de status*, ou, ao contrário, corresponde ao *reconhecimento equivocado sexista* e à *subordinação de status*? Essa questão pode ser analisada a partir de dois aspectos: na relação entre o serviço e a usuária; e no padrão institucionalizado de valor cultural materializado nas ações propostas pela política de assistência social às usuárias.

Para discutirmos o respeito e o reconhecimento no âmbito da execução da política de assistência social em Londrina, devemos ter em consideração as relações de poder que são construídas nesse campo, conforme discussão desenvolvida no capítulo anterior. Apesar dessa ser uma relação de duas vias, conforme argumentamos com base em Michel Foucault, isso não equivale a dizer que as duas partes da relação, ora em conflito, ora em cooperação, exercem poder no mesmo grau. Certamente as assistentes sociais são a parte dominante da relação. Nesse sentido, tratamos de respeito e reconhecimento em razão do tratamento dispensado à usuária da política de assistência social, por considerá-la a parte dominada da relação.

Efetivamente, a figura da assistente social personifica o benefício assistencial, porquanto essa profissional detém o poder de arbítrio que pode facilitar ou dificultar, possibilitar ou inviabilizar, a inclusão das famílias nos programas. Essa relativa autonomia para tomada de decisão em seu cotidiano profissional, contudo, geralmente não é compreendida pelas assistentes sociais no que concerne ao exercício de poder, a exemplo de algumas de suas falas:

Patrícia: Eu acho assim que... esse poder não é um poder na verdade, esse poder de decisão que a gente chama apenas faz parte da minha profissão, eu não chamaria assim de poder... "poder" eu acho uma palavra tão forte, sabe? Realmente é uma decisão, mas é uma decisão embasada no conhecimento, no diagnóstico (Patrícia – é coordenadora de um CRAS).

Janaína: Então, este é um poder que tem sido colocado pra uma questão técnica. Eu não vejo assim como poder, mas eu vejo como avaliação. Eu procuro levar para este lado. Eu

não vejo... a gente não tem tanto esse poder, não. É colocado desta forma, como se nós tivéssemos (Janaína – trabalha no CRAS).

Rejeitar a caracterização de sua autonomia como exercício de poder, ou melhor, de um micropoder, pode ser interpretado como uma atitude politicamente correta, já que tal expressão carrega consigo muitas conotações pejorativas. De outro modo, as tentativas de se proteger sob os critérios “técnicos”, se por um lado se deve ao esforço de caracterizar a profissionalização do serviço, por outro demarca uma atitude de não-responsabilidade por parte das profissionais que executam a política no seu cotidiano e fazem com que ela ganhe materialidade.

As assistentes sociais, no geral, falam dos “critérios técnicos” como se estes fossem entidades superiores, sobrenaturais. Para aproveitarmos a inspiração de Karl Marx, existe um fetiche da técnica e, portanto, dos critérios técnicos. Assim, as profissionais da assistência social se denominam “técnicas” e suas ferramentas de trabalho são denominadas “critérios técnicos”. Em seus discursos a situação aparece como se a técnica controlasse a profissional.

Na verdade, essa representação “fetichizada” não corresponde fielmente à prática na execução da política. Esse emprego é também uma estratégia de legitimação para as decisões da assistente social e se ancora no apelo à racionalidade que impera na sociedade ocidental. Essa estratégia serve para que a assistente social apresente, de modo impessoal, as decisões que são tomadas a respeito do acesso aos benefícios assistenciais. Técnica, racionalidade, objetividade e impessoalidade são as noções subjacentes a essa lógica de legitimação.

Contudo, essa lógica tão demasiadamente objetiva retrata apenas parte do que se passa no dia-a-dia de um CRAS e nos atendimentos de uma assistente social. Paralelamente ao apego aos critérios técnicos, existe também a busca por informações subjetivas, prestadas pela usuária ou por demais profissionais da rede de serviços. Assim nos relata uma assistente social ao apontar a necessidade de que o critério seja relativizado, ou complementado com um conjunto de informações:

(...) a gente trabalha com alguns critérios... isso respalda alguma coisa pra gente decidir. (...) é bom trabalhar com os critérios [para] saber quem teria o direito... porque se você ver... se usar os critérios para essa e aquela família... quem me garante que... às vezes aquela que não está nos critérios pode precisar muito mais do que aquela que está dentro dos critérios. Então você tem que ter uma avaliação muito técnica, você tem que fazer... pra você avaliar você tem que ter esse contato, com todo trabalho em rede, com todos os serviços essenciais... porque às vezes eu não conheço a situação e a outra pessoa pode me fornecer, né... (...) mas você precisa de mais informações pra você saber pelo menos se você não está pecando na hora em que você está tecnicamente avaliando. (...) Aí você tem que se respaldar... no caso de haver algum problema... porque um não foi atendido,

mas aquela foi atendida... Mas por que? Porque aquela tem isso, isso, isso e isso. Porque todos os contatos apontavam que aquela precisa, no momento!, mais do que essa (Adriana – é coordenadora um CRAS).

Crítérios técnicos, por serem objetivos, por definição, podem ser aplicados com base nos depoimentos de usuárias e usuários? Aqui vemos como esse modelo da técnica racional, objetiva e impessoal entra em contradição com a prática. Sistemáticamente as assistentes sociais dão prova de seu poder de decisão no uso das regras em vários sentidos: aplicar ou não a regra ou o rigor com que se aplica. Muitas vezes a prática da assistente social reserva um poder discricionário – se não é formal é de fato – para a tomada de decisão. Algumas assistentes sociais caracterizam esse poder discricionário pela própria impossibilidade de aplicar rigorosamente o mesmo critério indistintamente para todas as famílias, como ilustra a seguinte fala:

E os critérios?! Para nós aqui nós estabelecemos alguns, mas assim... tem as suas exceções, sabe? Então não tem como você utilizar aqueles critérios rigorosamente. Tem alguns casos que a gente tem que discutir, tem que fazer estudo de caso. E aí eu acho também a importância de ter uma equipe... melhorar até os recursos humanos dentro do CRAS... trabalhar com uma equipe multidisciplinar, com psicólogo, pra gente poder discutir o caso e analisar melhor a situação das mulheres (Valquíria – trabalha no CRAS).

Se essa prática de flexibilizar os critérios contraria vários elementos das declarações das muitas assistentes sociais responsáveis pelo atendimento, ela não está exatamente em confronto com o que se prega de modo geral nas diretrizes do trabalho. As gestoras locais da política de assistência social sempre afirmam, em suas declarações públicas, que a assistente social deve aliar o critério técnico a um certo grau de subjetividade, pois, do contrário, um sistema computadorizado, por exemplo, poderia eleger as pessoas a serem incluídas nos programas assistenciais. Por isso perguntamos às assistentes sociais sobre a presença e o peso da empatia na relação entre a profissional e a usuária. Porém, como, no geral, elas se abrigavam sob o teto do critério técnico, da racionalidade e da impessoalidade, as respostas a essa pergunta eram sistemáticamente deslocadas para outro campo.

De modo direto, o que nos interessa nestas questões é verificar a relação entre (des)respeito e (não)reconhecimento para o exercício da cidadania e do direito. Isto é, as relações de autoridade vigentes produzem autonomia ou subordinação? Ou, retomando as categorias de Nancy Fraser, a relação entre a profissional do serviço social e a usuária, ou, dito em termos institucionais, a relação entre a política de assistência social e a usuária, caracteriza-se pela *igualdade de status*, ou, ao contrário, pela *subordinação de status*?

Ao destacar a tônica do poder exercido pela assistente social não pretendemos com isso defender uma política privada de relações de poder, sem assimetrias e hierarquias, o que certamente seria ilusório e inocente. Nosso interesse é tão somente problematizar alguns feixes dessa relação de poder tendo em vista um ponto de chegada desejado: a assistência social como direito e como ferramenta para combater as injustiças de gênero.

Encontramos no dia-a-dia do trabalho de campo inúmeros relatos de pessoas envolvidas com a política, como trabalhadoras ou usuárias, que revelavam o empenho das assistentes sociais em dar o melhor encaminhamento possível para as demandas apresentadas pelas mulheres e homens que buscam o serviço. Por outro lado, também há relatos de agressividade das usuárias e dos usuários contra as assistentes sociais. Como em toda relação de dominação e de poder, há conflitos no ambiente da assistência social.

Todavia, há também revelações sobre o empenho das assistentes sociais na preservação de sua autoridade e do exercício do poder. Esse empenho se materializa, por exemplo, quando as assistentes sociais frisam que estão atendendo determinada solicitação em caráter excepcional, portanto à revelia da regra instituída. Ou, ainda, quando cobram o cumprimento de exigências postas às usuárias e aos usuários.

De modo ilustrativo, esse poder também é exercido quando a profissional aplica punições às usuárias, como, por exemplo, tecendo discursos com conteúdo disciplinador sobre a conduta da usuária em situações, como atraso ou ausência nas atividades programadas, descumprimento das condicionalidades dos programas de transferência de renda e envolvimento de filhos ou filhas em conflito com a lei, além de outras situações. Expressa-se, ainda, no ato de suspender temporariamente o pagamento de um benefício ou o seu repasse, no caso do cupom de alimentos.

Por mais que existam regras, normas e procedimento para o atendimento à população usuária da assistência social e para a concessão de benefícios, em última análise a decisão é da assistente social. Esse poder de decisão, se muitas vezes é empregado para incluir usuárias, também pode ser empregado para excluí-la.

Com o fim de bem explicitar a relação de hierarquia entre serviço e usuárias/os, algumas unidades de CRAS afixaram cartazes com os seguintes dizeres: “LEI 331 CODIGO PENAL, desacato ao funcionário público no exercício de sua função ou em razão dela. Pena de 06 meses a 2 anos de reclusão e multa mais processo por danos morais”. Devemos observar, no entanto, que

essa iniciativa não revela apenas a hierarquia cristalizada no atendimento, como também expressa uma resposta às situações de conflito que há diariamente nessas unidades.

Mesmo como reação aos conflitos diários, a presença desses cartazes nos foi uma surpresa. Ao freqüentar os espaços dos órgãos públicos municipais durante muitos anos, estávamos habituada a encontrá-los em locais como Secretaria Municipal de Obras e Secretaria Municipal de Fazenda. Pensávamos que se tratava da “cultura organizacional” conservadora própria de órgãos tradicionais como são essas secretarias citadas. Avaliávamos estes cartazes como uma expressão de coerção e não esperávamos encontrá-los em órgãos voltados para a garantia de direitos de cidadania, como são as secretarias responsáveis pelas políticas sociais. Agora eles estão presentes nos CRAS, como uma forma de demarcar a hierarquia entre funcionárias/os e usuárias/os.

Existem também muitas queixas de usuárias e usuários quanto à situação “pingue-pongue”, quando são encaminhadas/os de um órgão para outro, sem a devida resolução de seus problemas. Esse tipo de atendimento, que não diz respeito só à assistência social, mas a muitos órgãos municipais, é interpretado por essas usuárias e usuários como desrespeito e desconsideração. De modo geral, expressa um tipo de não-reconhecimento. Muito embora não seja um ato intencional de quem passa as informações equivocadas, há um certo desprezo em depurar as informações que serão repassadas, sobretudo quando se trata de uma população pobre.

Há um consenso bem firmado entre estudiosas/os de que nos últimos anos a assistência social no Brasil produziu grandes avanços quanto à gestão, ao incluir critérios relativamente objetivos para a concessão dos benefícios. Londrina não ficou atrasada neste processo e tem até implementado um sistema de gestão muito avançado para o padrão das cidades do Paraná.

Isto contribui, indubitavelmente, para a afirmação da noção de direito em substituição à noção de favor. Entretanto, a adoção de critérios objetivos, como renda e idade dos membros da família, por exemplo, não exclui da relação que há entre assistente social e usuária/o os aspectos subjetivos do julgamento, o que exige o relato das condições de vida de quem está pleiteando um benefício. Como diz uma usuária, as pessoas criam suas versões para convencer as assistentes sociais.

– Quem pega isso aí [os benefícios de transferência de renda] é mais povo da periferia, não tem estudo, não tem emprego, essas coisas... Mas tem muita gente que tem emprego, tem estudo e mente, e os que não mentem ficam pra trás. Igual, você chega lá eles falam aí mentem lá, você vai mentir que fulano é doente, que cicrano é doente, pra que isso? Pra pegar um dinheiro que às vezes vai até...não dá pra pagar um remédio às vezes,

porque hoje em dia você pega um... tem receita aí que o remédio curta 30, 40 reais um vidrinho de remédio. Daí você vai mentir pra pegar um dinheiro e esse dinheiro acaba sendo pouco. Então eu já não minto, eu falo a verdade, quer me dar dá, não quer...

– Tem gente que esconde as coisas.

– É tem gente que fala: “vai lá boba, mente, fala que você precisa, que seu marido está desempregado, diz que tem criança”. Eu vou lá, eu conto a minha versão, eles querem acreditar acredita, não quer, não posso fazer nada. Na minha frente, da minha casa eu tenho uma vizinha ela trabalha registrada, o marido dela trabalha há cinco anos registrado e ela pega, ela só tem uma menina, pega noventa e cinco reais. Já como ela conta a versão dela ... [tom de suspeita] (Grupo 2).

Segundo Richard Sennett (2004, p. 95), “a sociedade moderna desenvolveu fórmulas burocráticas para a recompensa dos dotes da capacidade, para dar ao talento o que lhe é devido”. Do mesmo modo, podemos afirmar que esta sociedade também desenvolveu fórmulas burocráticas para a inclusão daquelas pessoas desprovidas de capacidades, capacidade aqui compreendida no sentido de Amartya Sen (2004).

As mulheres falam sobre a importância e a necessidade de dominar a técnica de convencimento no contato com a assistente social. “Dominar uma técnica, afirmou o sociólogo Thorstein Veblen, proporciona respeito próprio; a este é preciso acrescentar, mas não necessariamente, o respeito mútuo” (SENNETT, 2004, p. 108). Será que esta avaliação é válida para as mulheres que buscam benefícios da assistência social? “Montar versões sobre suas necessidades”, como elas dizem, será que lhes produz respeito próprio? Dominar técnicas pode produzir respeito próprio – e às vezes até respeito mútuo – para quem, por exemplo, vive do trabalho, da arte, da medicina, da ciência, mas não para quem recorre a técnicas de obtenção de piedade. No segundo capítulo tratamos do apelo à piedade, o interesse agora é observá-lo em relação ao sentimento de humilhação.

Em alguns relatos, as estratégias de convencimento aparecem, na opinião das mulheres usuárias, como humilhação. É preciso que elas apresentem suas situações da forma mais trágica possível, e então esperar pela piedade da assistente social. As noções de direito, de respeito e de reconhecimento, nestes termos, estão ausentes da relação.

Ao falar das estratégias para ter acesso aos benefícios é significativo que as mulheres sempre falam de outras pessoas, mas nunca de si mesmas. Conforme analisamos no segundo capítulo, este é um comportamento comum quando as pessoas falam de ações e práticas que a princípio estão sujeitas a reprovações morais. De qualquer modo, apesar das mulheres não

admitirem pessoalmente essas práticas, elas estão certamente falando de práticas concretas e não fictícias.

De acordo com a percepção geral dessas mulheres, os benefícios continuam sendo distribuídos de forma arbitrária.

Esses tempos atrás que encontrei uma menina que eu conheço desde criança... na distribuição do cupom foi ela e a vizinha dela, a vizinha dela tem o marido dela que é mototaxista, tem casa própria, e a minha amiga, só porque ela estava com uma roupa melhor ela não recebeu, e a outra que tem de tudo dentro de casa conseguiu e ela não. (...) acho que isto é injustiça, acho que tinha que ver as coisas certa (Grupo 5).

De acordo com esta usuária, até a vestimenta da pessoa pode influenciar o julgamento da assistente social. A subjetividade ainda presente no julgamento sobre o direito de acesso ao benefício caracteriza, aos olhos de muitas das usuárias, a adoção de critérios arbitrários, que resultam na “eleição” de quem tem direito e gera sentimento de injustiça, como também de desrespeito. O sentimento de ser desrespeitado, ou, por outro lado, o sentimento de vergonha, está relacionado à percepção sobre direito e cidadania. Recorrer a um favor, a uma ajuda, é causa de vergonha e humilhação. Como então essas mulheres percebem seus direitos e a cidadania?

Entre as gestoras da assistência social em Londrina está bem incorporada a abordagem, tributária de Amartya Sen, que trata da pobreza como desigualdade de capacidades e desse modo extrapola a dimensão econômica da pobreza, envolvendo também as dimensões sociais, políticas e psicológicas. O desafio, no entanto, é sabermos o quanto esta abordagem orienta, de fato, a conduta das assistentes sociais que estão “na ponta”, como elas dizem, aquelas que estão incumbidas do atendimento direto à população.

Sustentamos a perspectiva de que a cidadania inclui tanto o acesso a bens e serviços, entre os quais os de assistência social, quanto os aspectos psicológicos envolvidos no atendimento dispensado por quem detém o poder de concessão dos benefícios. Richard Sennett (2004) denominou esta dimensão psicológica de respeito, incluindo o reconhecimento entre as pessoas que entram em relação neste processo.

Colocando luz sobre os aspectos psicológicos presentes no acesso aos direitos, perguntamo-nos como as mulheres se sentem ao buscar atendimento no CRAS. Isto coloca em questão, inclusive, o entendimento, ou não, de que o atendimento solicitado é um direito. Também nos conduz para a compreensão em torno da presença maciça de mulheres nesses serviços e programas.

Nos grupos de entrevistas com mulheres atendidas pela assistência social perguntamos por que são as mulheres que recorrem à assistência social. Há claramente um marcador de gênero no acesso às políticas sociais e que influencia a conduta de homens e mulheres de forma a orientar quem busca quais bens e serviços. Isso diz respeito ao modo como um padrão de valor cultural é institucionalizado na política de assistência social. De acordo com essa lógica, cabe às mulheres a busca por serviços como educação, saúde e assistência.

Nas entrevistas em grupo as mulheres trataram desta questão. Em linhas gerais, elas viam com naturalidade as responsabilidades que são atribuídas a elas; acham que essas responsabilidades são excessivas, mas não esboçam críticas ou desejo de mudança. Acreditam que os homens não dariam conta das tarefas que elas cumprem ou não fariam com responsabilidade e qualidade, então preferem continuar respondendo por essas obrigações.

Encontramos, nos diversos grupos, diferentes explicações das mulheres para a adesão delas e ausência dos homens.

Eu acho que a mulher... de forma geral elas estão em casa pra resolver... (...) muitos homem não quer saber nem de ajudar a esposa, por exemplo, pode vir à reunião. Às vezes a esposa não está bem ou pra ajudar... porque muitas delas aqui trabalha, às vezes não pôde estar aqui porque trabalha (grupo 6).

Tem marido que deixa tudo pra mulher, tudo é a mulher que faz e o homem não se envolve com nada [da casa] (grupo 7).

Os homens não vão ao CRAS porque eles não gostam de ficar sentados, esperando. A mulher também não gosta, mas ela já está acostumada, porque é assim também no posto de saúde (grupo 9).

Às vezes eles têm vergonha. Vergonha de ficar no meio da mulherada, vergonha de participar de um programa de assistência social. – É, eu acho que eles sentem vergonha. – Acho que o homem se sente humilhado, alguns devem sentir, vão dizer, “ah, ele vai lá atrás de coisas” ... (grupo 1).

O universo simbólico construído nas interações sociais no interior das famílias pobres explica essa organização de tarefas e responsabilidades a partir de uma “divisão complementar de autoridades entre o homem e a mulher na família, que corresponde à diferenciação que fazem entre casa e família” (SARTI, 2005b, p. 28). Conforme Cynthia Sarti (2005b, p. 28) sustenta, “a casa é identificada com a mulher, e a família com o homem. Casa e família, como mulher e homem, constituem um par complementar, mas hierárquico”.

Quando esse padrão cultural é institucionalizado na política de assistência social, ocorre uma tradução. Como a mulher está associada à esfera da reprodução e o homem à esfera da

produção, e, como a assistência social vincula-se à reprodução, opera-se então uma certa mudança nesse arranjo. Perante a política, a família é identificada pela figura da mulher, e não pela do homem.

As duas primeiras falas das mulheres explicitam como os papéis sociais da mulher, de mantenedora e cuidadora, responsável pelo trabalho “reprodutivo”, ainda recai sobre elas. A terceira fala revela as diferenças de valorização entre o tempo do homem e o tempo da mulher, sugerindo que a mulher tem mais tempo a perder aguardando o atendimento nos serviços públicos, o que geralmente envolve longas horas de espera. A quarta citação, composta por falas de mais de uma mulher é reveladora das diferenças de gênero quanto à auto-estima e à vergonha.

Richard Sennett (2004) associa a vergonha à ausência ou perda do respeito próprio. Neste caso, temos segurança em afirmar que são também os padrões tradicionais de gênero que operam na orientação da conduta das pessoas. Como se atribui ao homem, enquanto construção social, a responsabilidade pela provisão material das necessidades familiares, recorrer à busca de benefícios assistenciais é admitir uma suposta derrota no desempenho de sua função. É assumir o fracasso.

A vergonha que as mulheres pensam que seus maridos sentiriam ao buscar atendimento da assistência social está associada aos primeiros fatores apontados por Richard Sennett, o desenvolvimento de capacidades e habilidades e a capacidade de cuidar de si mesmo, especialmente o segundo. Conforme aponta o autor, a dependência gera vergonha na sociedade moderna. Neste caso, o autor destaca a ambigüidade entre a esfera privada e a esfera pública. Na esfera privada, “a dependência une as pessoas”, enquanto que na esfera pública “a dependência gera vergonha” (SENNETT, 2004, p. 123). Isto parece atingir mais os homens do que as mulheres em razão das expectativas sociais produzidas em torno de suas funções e responsabilidades, de forma que a dependência envergonha mais o homem do que a mulher. Ou seja, há diferentes modos de medir o sucesso e o fracasso e, conseqüentemente, o maior ou menor respeito próprio, de acordo com relações de gênero. Isto é, o respeito é mediado pelas relações de gênero em sua estrutura cultural e simbólica que produz diferenciações de *status*, conforme expressão de Nancy Fraser.

Contudo, as mulheres revelam que elas também são atingidas pelo sentimento de vergonha e até humilhação, por esse mais do que por aquele. Destacamos que em nenhum momento pedimos que elas falassem desses sentimentos de vergonha e humilhação.

Simplesmente pedíamos que falassem sobre o benefício que recebiam e assim elas se manifestavam:

A pior besteira é você depender dos outros e pedir. Pelo amor de Deus! A primeira coisa que faz é te humilhar, depois te arruma (...) é a pior coisa... (...) Ah! Elas [as assistentes sociais] são as primeiras! [Risadas...] Mas é verdade. Eu fui lá [no CRAS]... a mulher [assistente social] falou... falou... falou... depois... depois ela arrumou. Isso porque eu fui lá para pedir uma ajuda para poder fazer uma coisa pro meu pai, eu nem pedi migalha pra ela (grupo 4).

É muita burocracia, muita burocracia pra você conseguir alguma coisa, nossa! É muita humilhação, uma falação, que dá medo (grupo 5).

O sentimento de humilhação compartilhado por essas mulheres diz-nos algumas coisas sobre o respeito próprio e o respeito mútuo, neste caso envolvido na relação com a assistente social ou com quem faz as vezes das assistente social. Para que exista o respeito, é necessário que haja o reconhecimento de ambas as partes de que a pessoa que procura a assistência social está em busca de algo a que ela tem direito. Este reconhecimento, no entanto, nem sempre está presente na relação entre assistente social e usuário/a, como relata longamente esta usuária:

Fui lá [no CRAS] pedir um cupom alimentação. Cheguei lá foi a maior burocracia aquela 'disgrama' lá. Você tem que estudar... tem que não sei o que. Aí eu: 'mas não posso estudar! Tenho duas crianças pequenas, não tenho com quem deixar, não tenho pai, não tenho mãe, não tenho ninguém pra olhar pra mim estudar!'. 'Ah, mas você dá um jeitinho!'. Falei: 'não tem jeito de eu estudar!'. 'É, mas tem que estudar, se não estudar não vai pegar o cupom'. Falei: 'ah! Então se vai depender disso aí, eu não vou pegar esse cupom, porque eu não pego já benefício nenhum, se você quiser dá, você dá, se não quiser, estudar eu não posso'. Aí ela... 'ai, não sei o que', e agora que ela me deu o cupom... pra agora que vai ver esse negocio do PETI pra colocar o meu moleque no PETI. Mas foi difícil, heim? Cheguei até chorar de raiva dela! Porque ela ficava mandando eu estudar e eu explicando que não tinha jeito de estudar e ela... pôs lá mil e um obstáculos. Depois sabe o que eu falei pra ela? Falei pra ela que eu tô fazendo um curso de costura. Ela desdenhou do curso. Eu disse que estava fazendo uma atividade, ela... 'ah! Você está fazendo curso?'. Falei: 'tô, lá no Clube das Mães'. Sabe o que ela falou pra mim? 'Até que série você estudou?'. 'Estudei até a segunda série! Só que eu sei ler, sei escrever, não sou tão burra assim!'. Aí ela falou bem na minha cara assim, falou assim: 'ai, mas o curso que você tá fazendo eles não vão pegar você nem pra tirar uma linha de uma roupa!'. Ah! Mas a hora que ela falou isso... aí o coração já bateu, o olho já encheu d'água, respirei fundo, quase que eu voei na garganta dela... Aí eu falei pra ela: 'eu ainda vou trazer meu holerite aqui da firma que eu vou trabalhar pra você ver'. Não sei se pra você cortar um tecido precisa ter estudo, ter diploma, nunca vi isso! Falei pra ela que eu conheço gente que tem o segundo grau que faz faxina ou cata papel, porque não tem emprego! (grupo 2).

Como a duração do cupom de alimentos é entre três e seis meses, é comum que as mulheres retornem várias vezes ao CRAS, seja para receber pela primeira vez, já que a demanda é grande, seja para solicitar sua renovação, pois a duração é curta. Segundo os relatos das

mulheres, é comum que as assistentes sociais, nessas ocasiões, insistam para que elas desenvolvam alguma atividade educativa ou formativa. Quem busca este benefício fica mais suscetível ao julgamento da assistente social, pois tudo indica que a avaliação nestes casos é mais subjetiva, e também porque a solicitação é muito constante, já que o período de duração é curto. No entanto, as beneficiárias dos programas federais podem receber igualmente essa abordagem da assistente social. Essas ocasiões configuram uma relação performática entre a usuária e a assistente social. Chamamos essa situação de *ritual do pleito*. A primeira empenhada em convencer a segunda de sua dependência quanto ao benefício e a segunda empenhada em convencer a usuária de que ela deve se preparar para ser menos dependente.

Porque nas reuniões eles querem que a gente faça curso para se aperfeiçoar melhor... (...) eles não querem que você fica dependendo daquilo. Quer que as pessoas tenha força de vontade. Para quando chegar a próxima pessoa que precisa também, ter esta oportunidade... (grupo 4).

Eu recebi uma cobrança lá do CRAS. Eles falaram assim que para estar ajudando a gente, a gente tem que estar exercendo alguma coisa aqui... está fazendo um curso, alguma coisa ... e eu preciso muito, porque na minha idade eu não consigo mais pegar emprego, porque eu tenho um monte também de problema de saúde (grupo 5).

Participar de cursos no Projeto de Geração de Renda é uma das condicionalidades dos programas, que são mais exigidas em relação aos programas municipais, uma vez que o município tem total autonomia na sua gestão. A beneficiária ou beneficiário tem o “direito” de participar das atividades oferecidas pelo programa. As mulheres continuam percebendo as atividades, com razão, como obrigação. E esta obrigação lhes é cobrada quando solicitam os benefícios. Da mesma forma, a cobrança também ocorre quando as mulheres faltam às reuniões programadas pelas assistentes sociais. Ou seja, como nos dizia Èmile Durkheim (1991), a punição é a comprovação da existência de uma obrigação.

Várias usuárias referem-se a este ritual do pleito como uma submissão aos “sermões” e às “lições de moral”, passadas no ato por quem detém o poder de concessão, ou não, do benefício. Neste ato ritualístico as usuárias da assistência social apresentam-se na condição de submissão, de objeto do julgamento técnico. Neste ritual elas não são sujeito de direito, mas sujeitas ao saber técnico e, portanto, inferiores. A conduta presente nestas relações produz o rótulo de inferioridade à população usuária que, na sua quase totalidade, é composta por mulheres.

Estes “padrões institucionalizados de valor cultural” que constituem “as mulheres como inferiores, (...) totalmente o outro” (FRASER, 2002, p. 71), mesmo tratando-se de uma prática

impingida por outras mulheres, também se expressa na tentativa de algumas assistentes sociais para infantilizar as usuárias, conduta perceptível pela mudança no tom de voz que elas empregam quando se dirigem ao público da política. Agem como se falassem com crianças.

Para Richard Sennet (2004), a tentativa de infantilização dos pobres é um traço do horror liberal da dependência adulta, o qual cria a “tese da infantilização” diante do recuo do *welfare state*. Como sabemos, esse tipo de Estado não se constitui no plano real da proteção social brasileira. Entretanto, a “tese da infantilização” em grande medida instalou-se na assistência social brasileira, ou, pelo menos, na londrinense. Entendemos que a infantilização não é uma relação entre iguais; não forma pessoas capazes de manter respeito ao outro como iguais. É uma relação de hierarquia, de subordinação, que pode ser fundada na condescendência, mas nem por isso é mais cidadã.

Em analogia com Norbert Elias e John Scotson, podemos denominar esta situação como a “sociodinâmica da estigmatização”, em que se configuram relações de desigualdade de poder. Conforme os autores, “um grupo só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder das quais o grupo estigmatizado está excluído” (ELIAS e SCOTSON, 2000, p. 23). Ainda segundo Norbert Elias e John Scotson (2000, p. 24) , “afixar o rótulo de ‘valor humano inferior’ a outro grupo é uma das armas usadas pelos grupos superiores nas disputas de poder, como meio de manter sua superioridade social”. No caso aqui tratado esta superioridade é de um grupo profissional.

Tratar a dependência como sinônimo de infância não é uma forma explícita de inferiorizar o outro e de estigmatizar. Contudo, a análise sociológica deve também apreender os sentidos implícitos, as significações sociais de determinadas condutas. Falar com um grupo de usuárias como quem falaria numa sala de aula de pré-escola é um modo de comparar as usuárias, consideradas dependentes e subordinadas, a crianças. Em uma sociedade adultocêntrica, a infância é, sem dúvidas, um lugar social subordinado e inferior.

Não estamos com isso dizendo que as assistentes sociais individualmente nutram a concepção de ‘valor humano inferior’ em relação à população usuária da assistência social. É bem provável que não. Estamos afirmando, contudo, que a prática operacionalizada coletivamente no atendimento produz este efeito. As mulheres se vêem desprovidas de respeito e se sentem inferiorizadas e é bem provável que os estratos populacionais mais bem estabelecidos da cidade assim também as vejam. Este pode não ser o resultado visado pelas assistentes sociais.

Como já alertava Max Weber (1991), os resultados visados em uma ação social são diferentes daqueles de fato produzidos. Do mesmo modo, Richard Sennett (2004) destaca que sentir respeito por alguém é algo muito diferente de demonstrar tal respeito.

Destaca-se que muitas vezes as mulheres declaram ter recebido o benefício solicitado. Ou seja, do ponto de vista objetivo a atenção foi concedida. No entanto, o acesso ao benefício não gera nessas mulheres o sentimento de respeito e de sujeito de direito. Passar pela situação que estamos denominando ritual do pleito gera nessas mulheres o sentimento de sujeição. E não é sujeição tão somente pelo fato de admitir a dependência, mas sobretudo por estar sujeito ao julgamento sobre o direito ao acesso, pelos termos em que tal julgamento se processa.

Na história relatada acima (grupo 2), o tratamento da assistente social denota violência emocional desferida contra a usuária, o que atinge diretamente a subjetividade dessas mulheres e, conseqüentemente, sua cidadania, entendendo-se cidadania também sob a dimensão subjetiva do respeito e do reconhecimento.

Como estamos tratando de valores subjetivos, logo as representações das usuárias e das assistentes sociais encontram diferenças significativas e inevitáveis por se tratar de uma relação de conflito. Uma conduta que na percepção da assistente social é de estímulo pode ser interpretada como coação na percepção das usuárias. Por exemplo, as assistentes sociais dos CRAS falam entre si da importância de estimular as mulheres ao estudo ou entrada em algum curso de capacitação para o trabalho. Vêem sua conduta como um estímulo para as mulheres. Essas, diferentemente, percebem o gesto como uma intimidação. Estes desencontros envolvem barreiras culturais por um lado, interesses antagônicos por outro, além da aspiração do Estado em normatizar a vida dessas mulheres. As conversões entre “direito” e “dever” inscrevem-se neste mesmo cenário.

As condicionalidades exigidas por meio dos grupos de apoio socioeducativo e grupos de geração de renda exemplificam um processo de substituição da linguagem de “contrapartida” para “direito”. A fala de uma assistente social reflete a mudança de tom que se foi operando nesta questão:

Olha, primeiro que assim, não é exigido! Não é imposto! A pessoa vai se ela quer. Claro que a gente faz todo um **trabalho de resgate**, quem não vai a gente envia carta, faz visita, a gente faz o acompanhamento, mas a reunião não é obrigatória. Não é uma contrapartida pra recebimento do benefício... dos benefícios. Tanto que se você pega a cartilha do [Programa] Bolsa Família está lá: condicionalidades - freqüentar a escola e pesagem, freqüentar as UBS. As reuniões não são obrigatórias. Só que a gente... faz todo o esforço pra que eles não se ausentem, porque as atividades todas têm uma ordem, tem

uma seqüência cronológica, então a gente tenta resgatar sempre, até mesmo na medida do possível, a gente fazer um acompanhamento maior, quando a gente identifica alguma vulnerabilidade.

Pesquisadora: Mas não é dito para as mulheres “vem quem quer”!?

Rosana: Não é dito, mas também não é falado que se não vir vai ser prejudicado em alguma coisa... No início tinha muito desse negócio, como... é... eles falando assim, não na nossa entidade, mas as outras tinham aquele negócio, não, eles têm que vir, tem que cumprir a meta. Então acredito que nos três primeiros meses foi meio sufocante, tanto pra nós quanto pras famílias. Eles assinavam uns termos de compromisso. Parecia uma coisa assustadora, controladora, que amedrontava. Mas na nossa instituição nunca foi usado o termo que quem não for, vai perder o benefício. A gente sempre usa outros termos, “ah, é para sabermos o que vai acontecer”; “ah, a família é acompanhada”. A gente usa de outras estratégias... é melhor você vir, porque aqui você está conhecendo outras pessoas, se você está com problema em casa, você chega aqui, você se descontrai, assim, conhece gente diferente, aprende coisas diferentes! (Rosana – trabalha em uma organização conveniada).

Em sua entrevista, Rosana tenta amenizar as cobranças que faz às mulheres para que participem das reuniões, o que não corresponde exatamente às situações que presenciamos na mesma entidade. Por exemplo, em reunião realizada no dia 17 de maio de 2006, a assistente social informou às pessoas presentes que, a partir daquele momento, “as famílias com excesso de falta estariam sujeitas ao bloqueio do benefício”, sem definir o que considerava excesso. Por outro lado, Rosana evidencia uma mudança de atitude no modo de pressionar as mulheres quanto à presença nas reuniões.

Mesmo assim, existem diferenciais de interpretação. O que Rosana considera como “trabalho de resgate” é recebido pelas mulheres usuárias como forma de pressão. Ainda que não seja para “assustar” e “amedrontar” as pessoas, como destaca Rosana, esta é uma intervenção coercitiva e assim é percebido pelas mulheres. Muitas delas freqüentam as reuniões promovidas pelo receio de perder o benefício. Ao longo do ano de 2006 a coerção para participação nos grupos socioeducativos foi sendo moderada, como relatou Rosana. Com isto, a idéia de direito ganhou outro sentido e, então, se diz: “é seu direito participar”.

Com o PBF a articulação entre direito, obrigação e compromisso é operada de modo nebuloso em relação aos grupos de apoio socioeducativo. Já quanto aos programas municipais de transferência de renda, o controle é exercido do modo mais direto e possibilita maior coerção para a adesão aos grupos. Vejamos o relato de uma assistente social:

Na questão da participação nas reuniões, a obrigatoriedade, né... do Bolsa Municipal, nós temos mais autonomia. Então, a pessoa deixa de vir na reunião duas vezes seguida, na terceira já a gente pede o bloqueio, que é para a pessoa vir justificar, pra que a gente descubra se a pessoa está trabalhando ou não. Mas a gente diz pra ela que ela está sendo

beneficiada com a transferência de renda, que é uma inovação... que é autonomia pra ela e ela pode administrar como ela entende melhor, e tudo. Mas, eu obrigo ela a vir cada mês comigo... é... dá a impressão de que eu estou fiscalizando... pra saber no que ela está gastando esse 100 reais, o dinheiro. Dá a impressão de que eu estou fiscalizando. Então, já discutimos algumas vezes nas reuniões de equipe, com todos os funcionários... as assistentes sociais... a gente já discutiu muito isso. Como eu vou dar autonomia pra essa mulher, pra esse pai, sendo que eu tenho que obrigar. Então tem uma contradição. Eu quero dar autonomia para essa pessoa, que ela descubra que ela é... que ela tem direito... que ela pode... que isso é apenas o começo, que ela pode superar. Mas obrigo ela a vir na reunião. Daí o pessoal fala: “é, mas por enquanto é o mecanismo que a gente tem para fazer isso”. E daí você lida com as situações de obrigatoriedade, que a gente também é obrigado a pagar imposto de renda, a gente é obrigado a fazer isso... então a gente... a gente... existe essa contradição (Noélia – trabalha no CRAS).

Noélia expressa, com esta fala, a tensão existente no interior da própria equipe de trabalho e o reconhecimento de que se produz uma “contradição” ao objetivar-se a promoção da autonomia das pessoas beneficiárias dos programas assistenciais e usar-se a obrigatoriedade como mecanismo para tal finalidade. Mas, por fim, Noélia se resigna com a constatação de que os fins justificam os meios e de que todos nós temos obrigações. A nossa obrigação é “pagar imposto de renda”. A obrigação das mulheres pobres é cumprir as atividades programadas pelas assistentes sociais. O que torna possível a equivalência entre esses dois tipos de obrigações? Em seu ato de resignação encontramos uma justificação para as desigualdades sociais.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, inspirada na PNAS, acredita que os grupos de apoio socioeducativo são instrumentos de mudança da realidade da população beneficiária, que podem afirmar a noção de direito e promover a cidadania das usuárias e usuários por meio destas atividades. Em razão deste objetivo se justificaria o uso de um pouco de coerção.

O que chama a atenção neste ponto não é a coerção em si, já que ela está presente em outras circunstâncias, mas a tática usada para praticá-la. As assistentes sociais repetem em todas as reuniões o risco de bloqueio do benefício por causa de *muitas faltas* (não há definição de quantidade) nas reuniões do apoio socioeducativo. Mais grave ainda, que a confusão entre direito e obrigação diante das condicionalidades (todas elas – inclusas educação e saúde) e sua nebulosidade em relação às atividades dos grupos de apoio socioeducativo, é o fato de que a ameaça de corte do benefício neste segundo caso é um blefe, sobretudo no que diz respeito aos benefícios federais. Assim como Rosana, as demais assistentes sociais revelam reservadamente que não há dispositivos prevendo tal “penalidade”, embora a própria idéia de uma penalidade sobre um “direito” seja uma contradição em termos. Todavia, nos grupos com usuárias jamais presenciei declaração equivalente das assistentes sociais. Se questionadas a respeito, elas

respondem de modo a alimentar a dúvida e a manter o controle sobre a adesão às reuniões do grupo.

Há um caso interessante a esse respeito que vale ser relatado. No decorrer do mês de julho de 2006 a secretária municipal de Assistência Social, Maria Luíza Amaral Rizotti, emitiu uma correspondência de “convocação” enviada às beneficiárias dos programas federais que não tinham aderido aos grupos de apoio socioeducativo. A adesão encontrava-se na ocasião próxima aos 50%. Nesta correspondência afirmava-se que a não-participação nas reuniões implicaria no “risco de ter seu benefício cortado” (ver Anexo II).

Uma parte das mulheres que recebeu a “convocação” fez contato com as assistentes sociais e compareceu nas próximas reuniões⁴⁴. Cederam às ameaças. Uma beneficiária, entretanto, reagiu defendendo-se. Embora seja um caso ímpar, é significativo. Esta usuária recebe o BCP para pessoa com deficiência e levou a correspondência com a ameaça a um advogado, que por sua vez ligou para a assistente social interpelando-a sobre o conteúdo da “convocação”⁴⁵.

O envio dessas convocações pela Secretaria de Assistência Social foi motivo de crítica por parte das assistentes sociais que estavam na execução do projeto. Segundo elas esta foi uma decisão da gestão central da Secretaria. Elas se queixaram pelo receio de ter que desenvolver o trabalho de apoio socioeducativo com grupo de pessoas apáticas se a adesão fosse por intimidação. Geralmente é isto o que acontece. As mulheres comparecem às reuniões motivadas pelo medo da perda do benefício e a apatia no decorrer das reuniões é mais a regra do que exceção.

De que modo é possível fazer o discurso do direito combinando-o com uma prática de coerção, intimidação e, pior, de blefe? Como “melhorar a qualidade de vida das famílias” manipulando a desinformação das mulheres? Em vez de promover a consciência do direito e de cidadania, o que esta prática promove é o medo e a submissão. Todos esses elementos somados colocam sérios obstáculos para a afirmação da assistência social como direito. Nestas circunstâncias, mais uma vez, só é verossímil falar da assistência social como direito enquanto virtualidade.

⁴⁴ Não foi possível estimar os efeitos desta correspondência para elevar o índice de adesão às reuniões.

⁴⁵ Quem recebe o BCP para pessoa com deficiência apresenta alguns diferenciais comparativamente às pessoas que recebem os outros benefícios. A pessoa responsável pelo benefício, via de regra a mãe, geralmente tem algum grau de engajamento com as entidades de defesa de direitos das pessoas com deficiência e também com advogados, já que a solicitação do benefício é muito burocratizada.

Como analisamos no segundo capítulo, por várias ocasiões ouvimos das mulheres o seu desejo de não mais precisar dos benefícios governamentais, principalmente, o desejo de conquistar um emprego e, preferencialmente, um emprego de carteira assinada. O trabalho simples resultaria em respeito. Neste quadro sentem-se desrespeitadas pelas assistentes sociais porque estas não demonstrariam *reconhecimento* sobre as dificuldades encontradas por essas mulheres, segundo suas perspectivas.

Se a formação do caráter em nossa sociedade é condicionada pelo desenvolvimento de capacidades e habilidades e pela capacidade de cuidar de si mesmo (SENNETT, 2004), essas duas condições passam pelo trabalho, considerando-se trabalho a atividade produtiva e remunerada. Já são tradicionais no âmbito das Ciências Sociais os estudos que tratam do problema da invisibilidade do trabalho das mulheres quando se toma trabalho dentro desta abordagem. As mulheres usuárias da assistência social vivem essa invisibilidade de forma ainda mais ambígua.

Como inúmeros estudos demonstram, as políticas sociais, incluindo-se a assistência social de modo geral e os programas de transferência de renda em particular, focalizam o atendimento às mulheres tomando-as como representantes de seu grupo familiar, em especial das crianças e adolescentes (MACHADO 1999; FONSECA, 2001). Esta focalização funda-se nas relações tradicionais de gênero que atribuem papéis sexuais às mulheres e valorizadores da função de maternidade. Há uma ambigüidade na lógica desses programas, pois se fundamentam no trabalho reprodutivo das mulheres enquanto este não goza de reconhecimento social suficiente para alçá-las ao abrigo do respeito e da cidadania. Nesta perspectiva, a possibilidade de reconhecimento recíproco e igualdade de *status* não é visualizada na execução da política de assistência social.

4.3 A PROTEÇÃO SOCIAL COMO DIREITO FAMILIAR E A NEGAÇÃO DA CIDADANIA FEMININA

Nós ainda continuamos apostando que o trabalho da família é o que mantém, é o que dá base de sustentação pra que o indivíduo consiga se manter, pelo menos com a condição de... viver, de ter uma situação de vida melhor (Lúcia – trabalha no CRAS).

O modo como atualmente se estrutura a política de assistência social é resultado de um debate sobre políticas de redistribuição de renda que se vem desenvolvendo no Brasil desde a

década de 1970. Como bem demonstrou Ana Maria Medeiros da Fonseca, a tensão entre as categorias “indivíduo” e “família” era um dos traços desse debate. Na década de 1990 o combate à pobreza tornou-se a principal política no campo da redistribuição de renda e, com esta orientação, ocorre uma revalorização da família na proteção social. Em suma, a família é a responsável pela proteção. Em consonância com esta lógica, “não são os indivíduos que têm direito a uma renda, mas as famílias em cuja composição encontrem-se crianças e adolescentes” (FONSECA, 2001, p. 19). Como a autora chama nossa atenção, esse critério faz com que os indivíduos permaneçam dependentes da solidariedade do grupo familiar. Em outros termos, a política produz sujeitos dependentes e não autônomos.

Este cenário torna imperativa a análise da cidadania no sentido de refletir sobre quem é o sujeito do direito, ou seja, trata-se da discussão sobre “direito da família” e “direito do indivíduo”. Esta é uma inquietação que aparece de modo implícito nas falas das usuárias da assistência social. Logicamente, elas não formulam esta questão em termos sociológicos, técnicos ou jurídicos. Não obstante demonstram com frequência um certo estranhamento. Elas questionam, por exemplo, por que existem famílias com um, três, cinco ou dez filhos, recebendo o mesmo valor. Ou seja, por que famílias de diferentes tamanhos eventualmente recebem o mesmo valor? É uma prática ilegível para as usuárias. Segundo sua lógica, quem tem seis filhos, por exemplo, deveria receber um valor superior dado àquele que tem três. Implicitamente, elas estão defendendo que o direito seja do indivíduo e não da família, é o que podemos inferir.

Os programas de transferência condicionada de renda no Brasil definem a família como beneficiária. O Estado transfere responsabilidades para as famílias e, desse modo, reprivatiza a questão social, quando define que o direito à assistência é da família e não do indivíduo (FONSECA, 2001). Um exemplo sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ilustra bem esta tensão.

O BPC transfere mensalmente o valor equivalente a um salário mínimo por família que tenha pessoas idosas acima de 65 anos ou pessoas com deficiência, desde que a renda familiar *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, independentemente do número de ocorrências que exista na mesma família. Como não poderia deixar de ser, não é difícil encontrar famílias com mais de um idoso, com mais de uma pessoa com deficiência ou até com os dois casos juntos.

Durante a pesquisa de campo conhecemos uma família que tem duas filhas e um filho com deficiência física, os três usam cadeiras de roda e têm outros problemas de saúde. O pai e a

mãe são idosos e ele recebe aposentadoria. O rapaz mora em uma edícula nos fundos da casa dos pais, então a assistência o considera como outra família, já que diante da impossibilidade de operacionalizar um conceito de família, adota-se a prática de definir família pelo domicílio. As duas moças vivem com a mãe e o pai, portanto formam uma só família e têm direito a um benefício, em que pese a existência de duas pessoas com deficiência e ainda de uma idosa não aposentada. Tendo recorrido a um advogado, as duas moças conseguiram acesso ao BPC, provavelmente com alguma irregularidade nas declarações quanto à situação familiar. No ano de 2006, assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) fizeram visitas domiciliares para a revisão do BCP e então constataram a existência de dois benefícios no mesmo domicílio.

Pouco tempo após a visita, a irmã mais nova recebeu uma correspondência do INSS informando-lhe do corte o benefício⁴⁶. Alguns dias depois aconteceu a reunião do grupo de apoio socioeducativo e lá estava esta usuária, juntamente com sua irmã e irmão. Ela estava muito contrariada e não conseguia entender porque sua irmã e irmão têm direito ao benefício e ela não. Nossa suposição é de que o critério para corte do benefício tenha sido a idade, já que esta usuária agora excluída é a mais nova. Ela disse que recorreria novamente ao advogado para verificar a possibilidade de reaver o benefício. Sua indignação era evidente. Por que isto acontece? Porque o direito é da *família* e não das *pessoas com deficiência*, e a família não pode acumular benefícios. Dito isto pela assistente social que coordenava a reunião, a usuária ficou ainda mais indignada: “eu vou ter que mudar de casa, pagar aluguel, água, luz, além de todas as minhas limitações físicas, para ter direito ao BPC?”.

Naquele momento a usuária extravasava toda a sua revolta na assistente social que fez a visita à sua casa para revisão do benefício. De fato a experiência demonstra que, nas esferas do micropoder, a assistente social pode “ignorar” alguma incorreção no cadastro. No entanto, o problema é maior que isto, não se dirige àquela assistente social, mas à definição da regra. Sobretudo, o problema é o princípio que orienta a formulação dos critérios, que é a responsabilização da família e desoneração do Estado. Uma vez mais se configura um direito

⁴⁶ Não sabemos ao certo por quanto tempo esta usuária recebeu o BPC, mas deve ter sido no mínimo por dois anos, já que é este o prazo previsto para revisão do direito. Do que ouvimos de algumas assistentes sociais, o modo de driblar as regras nestas situações é fazer dois cadastros para a família e constar como se fossem dois domicílios, registrando, por exemplo, no mesmo endereço, “frente” e “fundos”. Com outros benefícios as próprias assistentes sociais por vezes fazem isso, por levar em consideração o alto grau de vulnerabilidade da família. No caso o BPC a fiscalização é realizada por outro órgão. Além disso, no caso da família em questão, já existem no mesmo terreno “frente” e “fundo”, com benefícios nos dois domicílios.

restrito, desta vez usando-se a família como válvula de escape. Por isso a renda familiar *per capita* é um dos critérios, na verdade o mais básico, e sua delimitação é a unidade domiciliar. Mas, até que ponto renda familiar é uma categoria com valor heurístico significativo?

Norbert Elias, Ulrich Beck e Elisabeth Beck-Gernsheim são pensadores que dão destaque ao processo de individualização como traços da sociedade moderna. Para o primeiro, “só se pode chegar a uma compreensão clara da relação entre indivíduo e sociedade quando nela se inclui o perpétuo crescimento dos indivíduos dentro da sociedade, quando se inclui o processo de individualização na teoria da sociedade” (ELIAS, 1994, p. 30). O mesmo alerta é válido para compreendermos a relação entre indivíduo e outras categorias ou sujeitos coletivos.

Por sua vez, Ulrich Beck e Elisabeth Beck-Gernsheim sustentam a tese de que a individualização, o processo de fazer-se indivíduo, é uma das duas características da “modernização reflexiva”. A outra seria o “risco”. De acordo com os autores, “a intensificação dos processos de individualização esfaca a classificação em uma categoria coletiva predeterminada” (BECK y BECK-GERNSHEIM 2003, p. 23). Como categoria coletiva entendemos, por exemplo, sociedade, comunidade, classe social, família. A família e a proteção social são esferas nas quais os efeitos do processo de “fazer-se indivíduo”, no sentido de ter projeto de vida próprio, são diretamente sentidos.

Na Sociologia, os principais sujeitos coletivos foram as classes sociais e a comunidade. A família, sujeito coletivo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) encontra ancoragem teórica na ‘comunidade’, que por sua vez esteve, segundo Ulrich Beck (2003), ligada ao conservadorismo dentro das tradições sociológicas, ao contrário da tradição teórica em torno das classes sociais. Com isto podemos afirmar que o traço considerado inovador na PNAS, alimenta-se, na verdade, em fontes tradicionais e até conservadoras. Conforme análise do autor, “as novas ideologias comunitárias” revalorizam a comunidade como forma de combater a individualização. Assim, encontra-se na PNAS também o objetivo de desenvolver o “fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (MDS, 2004, p. 27).

As análises sobre a individualização de Ulrich Beck e Elisabeth Beck-Gernsheim (2003) articulam-se com as análises sobre a família e a proteção social de modo a refletir sobre suas mudanças e os efeitos da individualização nas diferentes esferas sociais. Esta articulação construída pelo autor é nosso ponto de convergência. Indivíduo, família e proteção social são, nessa perspectiva, categorias analíticas sempre em fluxo e que se entrecruzam. Em face desse

entrecruzamento é que o autor explica por que a individualização é mais observada nos países desenvolvidos e com sistemas de proteção social, enquanto nos países pobres e em desenvolvimento se observa mais a atomização. A individualização exige segurança; e a atomização se caracteriza pela insegurança. Por isso o autor insiste que é inadequado confundir os dois fenômenos. A diferença entre um tipo de processo e outro – a individualização ou a atomização – se explica, em parte, pela precariedade ou inexistência de sistema de proteção social (BECK, 2003). No caso brasileiro, podemos afirmar que também assistimos ao processo de individualização, mesmo que com menor intensificação e em grau muito diferente do observado em países como a Alemanha, referência do autor.

A proteção social, pelo menos desde a origem da sociedade moderna ocidental, encontra na família um amparo para as necessidades dos indivíduos⁴⁷. Muitos são os trabalhos que apontam para o fato de que a família foi tradicionalmente considerada uma importante base para a proteção social. Poucos deles, no entanto, atentam para o fato de que as tarefas de cuidado estão predominantemente destinadas socialmente às mulheres, o que exige um olhar sobre as relações de gênero para problematizar o funcionamento dos sistemas de proteção social.

Os países que vivenciaram a implantação do Estado de Bem-Estar Social, como os da Europa central, experimentaram também, por algum tempo, uma certa redução da responsabilidade atribuída às famílias em termos de proteção social, o que significa redução da carga de responsabilidades para as mulheres. Quanto aos países de capitalismo periférico, diferentemente, é possível que nunca tenham experimentado esse rearranjo de responsabilidades. De qualquer modo, em ambos os casos, no entanto, “desde a crise econômica mundial dos fins dos anos 1970s, a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social” (PEREIRA-PEREIRA, 2004, p. 26).

Portanto, essa revalorização da família é mais aguda nos países de baixo desenvolvimento, nos quais a noção de Estado de Bem-Estar Social é ausente, como é o caso do Brasil. Nesses casos, as tarefas de reprodução social que já são consideradas socialmente como tarefas femininas tendem a ser incorporadas e reforçadas, por esse viés, por políticas de proteção social que não protegem. Essas políticas, por sua vez, são muitas vezes orientadas por um reforço político e ideológico oriundo de organismos internacionais, tal como o Banco Mundial que vê nas tarefas assumidas pelas mulheres um meio de potencializar a eficiência de seus projetos.

⁴⁷ Philippe Ariès argumenta que na sociedade medieval a proteção aos indivíduos era promovida pela linhagem ou pela comunidade aldeã (ARIÈS, 1981).

Um efeito prático dessa orientação está no critério de concessão dos benefícios do PBF, que considera a família como unidade de referência. Esta é uma concepção de direito que, se não necessariamente se contrapõe, ao menos se diferencia de uma noção clássica de direito centrada no indivíduo.

Parece existir uma compreensão recorrente nos estudos e nos debates brasileiros, ainda que não seja consensual, de que a pobreza produz efeitos diretos sobre a cidadania e que o acesso a direitos sociais torna-se muitas vezes uma condição para a efetivação dos direitos civis e políticos. Se vincularmos o direito social à proteção social, assumiremos, em consequência, que essa é fundamental para a cidadania. A PNAS incorpora essa concepção. No entanto, a incorporação no nível discursivo se distingue, nesse como em muitos campos, do desenho dos programas e de sua execução. Pretendemos, então, demonstrar que a noção de “assistência social como direito de cidadania” e a diretriz de “centralidade na família” que institui uma noção de direito da família são posicionamentos ambíguos, senão contraditórios.

Durante longo período, os estudos feministas orientados pela preocupação quanto aos encargos das tarefas de reprodução social no âmbito da família para o cotidiano das mulheres, sobretudo das mulheres pobres, fizeram o alerta para a pouca atenção que as políticas sociais, especialmente as de assistência social, davam às famílias enquanto unidade de reprodução, cuidado, proteção, conflito, hierarquia e desigualdade. Faziam esse alerta como um modo de reivindicar mais “crédito” à função desempenhada pelas famílias na proteção dos indivíduos dependentes.

Por outro lado, autoras feministas também preocupadas com o direcionamento que as políticas sociais poderiam dar ao incorporar a família em seu desenho institucional, envolvendo com isso também o impacto que poderiam produzir para a vida das mulheres, logo buscaram colocar em evidência a necessidade de pensar na instituição familiar a partir de suas estruturas internas, o que compreende uma hierarquia de gênero, muitas vezes obscurecida pela visão idealizada de família e, uma vez mais, dar visibilidade, de modo crítico, às funções familiares desempenhadas pelas mulheres.

Segundo a abordagem do MDS, a diretriz de centralidade na família pressupõe uma revalorização da instituição familiar sem, no entanto, significar “um retorno à visão tradicional”. Desse modo, “e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo

familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social” (MDS, 2004, p. 31). Entretanto, há que se observar que sem incorporar, de modo crítico, as relações de gênero como uma das dimensões de preocupação do PBF e sem incorporar a noção de direito social como direito do indivíduo, qualquer projeto de respeito à cidadania está fadado à parcialidade e tende ao reforço de sistemas de diferenciação, de hierarquização e de desigualdade.

Em alguma medida, as críticas dos estudos feministas foram absorvidas na versão oficial da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Segundo o MDS (2004, p. 36),

há que considerar a diversidade sócio-cultural das famílias, na medida em que estas são, muitas vezes, movidas por hierarquias consolidadas e por uma solidariedade coativa que redundam em desigualdades e opressões. Sendo assim, a política de Assistência Social possui papel fundamental no processo de emancipação destas, enquanto sujeito coletivo. (...) Dentro do princípio da universalidade, portanto, objetiva-se a manutenção e a extensão de direitos, em sintonia com as demandas e necessidades particulares expressas pelas famílias.

Se a PNAS incorpora, pelo menos no nível textual, uma noção mais crítica de família, atentando para a existência de hierarquias, desigualdades e opressões em seu interior, ainda que tal compreensão não se traduza em ações de combate a essas estruturas, por outro lado deixa-nos outra inquietação. Como articular um “sujeito coletivo” com as noções de cidadania e de direitos universais, se estes são conceitos que têm como referência o indivíduo? Na tradição das sociedades democráticas contemporâneas, a cidadania é um direito individual. Se entendermos cidadania, nos termos propostos por T. H. Marshal, como direitos civis, políticos e sociais, logo todos os direitos também são individuais. Tratar os direitos em termos de direitos individuais é uma concepção que remonta aos ideais do iluminismo, muito embora o processo de individualização seja, antes de tudo, resultado de transformações sociais e econômicas.

Supondo que haja uma relação intrínseca entre cidadania e direitos, incluindo-se os direitos sociais, e se a primeira tem uma base filosófica, política e histórica centrada no indivíduo, logo o direito também deve ser compreendido como uma categoria de base individual. Isto é, o indivíduo é o sujeito postulante do direito.

A imprecisão conceitual no uso de ‘universalização’ e de ‘política universalista’ nos documentos do MDS confunde ainda mais o debate teórico. Enquanto os estudos sobre focalização e universalização tratam dos direitos universais como uma modalidade de direito de todos os cidadãos e cidadãs – portanto indivíduos –, sem qualquer forma de condicionais e seletividade, o sentido presente no uso dos órgãos oficiais de assistência social no Brasil abriga

mais uma noção de atendimento às necessidades tão somente das populações em situação de pobreza e de extrema pobreza. Dentro desta perspectiva, podemos inferir que a “lógica da universalidade” a que se refere o MDS remete à tentativa de estender os benefícios a todas as famílias pobres e extremamente pobres, adotando para tanto critérios de pobreza com cortes de renda muito baixos. Trata-se do enfoque de combate à pobreza e a adesão a esse enfoque tende a restringir as possibilidades de investimentos maiores que possam contribuir efetivamente para a promoção das condições necessárias para a cidadania. No limite, o enfoque de combate à pobreza contrapõe-se à “lógica da universalidade”.

A diretriz de “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (MDS, 2004, p. 27) é uma decisão do MDS, enquanto a LOAS ainda opera com a noção de “direito do cidadão”, a qual, segundo a interpretação teórica aqui adotada, é uma categoria centrada do indivíduo. Esclarece o próprio MDS, “de acordo com o artigo primeiro da LOAS, ‘a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas’”(MDS, 2004, p. 25).

Àqueles que defendem que adotar o indivíduo como unidade de referência dos direitos de cidadania é o mesmo que adotar uma concepção individualista de sociedade comprometendo-se com os valores liberais, é bom lembrar que o desenho das atuais políticas “centradas” na família não está produzindo alternativas ao liberalismo, e inclusive sinalizam, em alguns casos, mais uma regressão do que superação. Certamente não se nega o liberalismo, se for o caso, substituindo “indivíduo” por “família”. Ao contrário, não há qualquer dificuldade no liberalismo em reservar um lugar, para as famílias, de responsabilização para com os indivíduos, reprivatizando a proteção social, como demonstra Potyara Amazoneida Pereira-Pereira (2004).

Em suma, este não é um debate sobre a adoção ou a negação do liberalismo, pois família e indivíduo não são categorias que remetem a pensamentos sociais específicos e distintos. Entendemos, com isso, que os direitos do indivíduo, a exemplo de categorias como cidadania e democracia⁴⁸, tornaram-se um valor social e político que extrapola as dimensões do liberalismo.

⁴⁸ Sobre as diferenças entre liberalismo e democracia, a partir do entendimento de que não existe uma relação necessária entre as duas tradições, ver MOUFFE, Chantal. **La Paradoja democrática**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2000 e MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Lisboa: Gradativa, 1996.

À medida que pensamos nos direitos sociais, individuais, como meio de conquista de igualdade e justiça social, estamos certamente nos afastando dos ideais liberais ortodoxos. Carlos Estevam Martins (2003) demonstra como, no próprio pensamento liberal, existem diferentes posições em torno da noção de “justiça social”, havendo, nos extremos, as posições dos liberais ortodoxos que abominam qualquer proposta nessa direção e, de outro lado, a posição dos socialistas liberais em defesa de uma justiça social como condição para a democracia substantiva que se conjuga com uma cidadania igualmente substantiva.

Diferentemente da diretriz adotada pela PNAS para os seus vários programas e serviços, com destaque para o PBF, defendemos que a noção de direito individual é de fundamental importância para a conquista da cidadania por parte das parcelas da população em situação de vulnerabilidade. Ainda que o direito individual tenha seu fundamento no liberalismo, assumimos a defesa da importância dessa tradição e a possibilidade de que o trabalho de crítica possa ressignificar seu sentido, de modo a ampliar suas bases. Esse foi, e ainda é, o esforço empreendido pelo campo dos pensamentos feministas ao defender a ressignificação da noção de cidadania, apontando as exclusões históricas e postulando sua ampliação para a inclusão das mulheres e de outros grupos sociais historicamente excluídos, e defendendo com isso uma cidadania inclusiva⁴⁹. Pensamos que tratamento teórico equivalente deve ser dado à categoria indivíduo.

Estabelecer um direito seja ele de segurança alimentar, de acesso a uma renda mínima ou outro qualquer, tendo como referência o grupo familiar - e não os indivíduos – criam-se implicações diretas para a cidadania das mulheres. As mulheres, diferentemente dos homens, tardaram a conquistar o direito à individualização. Se o processo de individualização é inerente às sociedades modernas e é uma condição para a conquista de autonomia e de cidadania, logo as mulheres estiveram excluídas desse processo em sua origem.

A luta pela cidadania das mulheres exigiu também a luta pelo reconhecimento de sua condição de indivíduo. Em consequência, as análises feministas se empenharam, uma vez mais, em demonstrar o caráter abstrato e excludente da noção de indivíduo, ou de sujeito, enquanto sujeito masculino, branco, proprietário e heterossexual. Muitos dos estudos estavam, com isso, “desconstruindo” a noção de indivíduo. Mas a desconstrução não tem como objetivo a eliminação

⁴⁹ Sobre essa discussão ver: MOUFFE, 1999; SCOTT, 1999; BUTLER 1998 e 2003 e MARIANO, 2005.

dessa categoria das disputas políticas e sociais. Ao contrário, pretende-se sua ampliação, a exemplo da batalha teórica e política no campo da significação da cidadania⁵⁰.

Nessa perspectiva, Chantal Mouffe (1996) rejeita as concepções neutras do liberalismo como cidadania e sujeito, ao mesmo tempo que assume a importância das contribuições liberais. Trata-se de uma crítica política e epistemológica ao liberalismo. Na mesma linha, Joan W. Scott, empenhada em desconstruir as categorias universalizantes do liberalismo, de modo a colocar em evidência seus paradoxos, também reconhece a dívida de parcela do feminismo com o pensamento liberal, especialmente no que toca ao *status* de indivíduo e à cidadania. Por isso a cidadania das mulheres é paradoxal e o “agir feminino (...) é confrontado pelos discursos do individualismo universal (com sua teoria de direitos e cidadania) que evocam a ‘diferença sexual’ para justificar a exclusão da mulher” (SCOTT, 2002, p. 45-6).

Chantal Mouffe (1996, p. 128) analisa que, se é verdade que o indivíduo, enquanto categoria, está na origem da sociedade moderna e possibilitou a formação do Estado liberal e da ideia de democracia moderna, também é verdade que em algumas circunstâncias o individualismo transforma-se em obstáculo para a “extensão dos direitos democráticos” e para “teorizar o pluralismo de forma adequada”. Por isso a autora propõe a rejeição do individualismo, mas sem o abandono do indivíduo, de forma a possibilitar a articulação entre os objetivos socialistas e os princípios da democracia liberal, bem como um novo tipo de articulação entre o universal e o particular.

Esse esforço para um socialismo liberal e um universalismo particularizado “exige a rejeição da concepção atomista liberal de um indivíduo que poderia existir com os seus direitos e interesses antes e independentemente da sua inscrição numa comunidade”. Exige, igualmente, “a elaboração de uma concepção não individualista do indivíduo” (MOUFFE, 1996, 134 e 135). Por isso, a autora defende que “a articulação entre o socialismo e o liberalismo político poderia enriquecer e aprofundar os progressos pluralistas feitos pela democracia liberal e ajudar a instituir o enquadramento necessário para o desenvolvimento de uma democracia plural e radical” (MOUFFE, 1996, p. 135).

Apoiando-nos nas teorizações de Chantal Mouffe podemos defender uma concepção de justiça social em que o indivíduo seja o titular de direitos, sem com isso validar concepções tradicionais do individualismo liberal. De acordo com essa abordagem é minimamente razoável

⁵⁰ Sobre essa discussão ver: MOUFFE, 1999; SCOTT, 1999; BUTLER 1998 e 2003 e MARIANO, 2005, HEILBORN, 1993.

postular que os programas de transferência direta de renda, incluindo o PBF brasileiro, deveriam articular direito individual e família de forma que a segunda categoria não apague a primeira. Consideramos que essa é uma condição fundamental para o reconhecimento do *status* individual da mulher e de sua cidadania, colocando-se a exigência de se articular justiça redistributiva e justiça de reconhecimento.

Para Joan W. Scott, assim como para Chantal Mouffe, a relação entre liberalismo e feminismo é contraditória, com uma aproximação histórica e conflitos permanentes. Conforme afirma a autora,

O feminismo não é produto das operações benignas e progressistas do individualismo liberal, mas um sintoma de suas contradições. Reformas, como a do direito ao voto para as mulheres, podem ter transferido para outros domínios as contradições. Estas, porém, não desapareceram, e é por isso que o feminismo ainda existe (SCOTT, 2002, p. 48).

Exemplo das contradições do liberalismo que fomentaram o feminismo são as teorias do contrato social, as quais foram também questionadas por pensadoras feministas. Para Carole Pateman o indivíduo é base do contrato social, fundamento da democracia moderna, e é o titular de direitos. Seu limite é o fato de que o indivíduo é um homem. Desse modo, as teorias de contrato social escondem a outra parte da história, o contrato sexual que institui o patriarcado moderno e a dominação dos homens sobre as mulheres (PATEMAN, 1993). Com o contrato sexual o indivíduo masculino, bem como as outras categorias dominantes, é pretensamente universalizado. No entanto, como destaca Chantal Mouffe (1996, p. 27), “o universalismo não é rejeitado, mas particularizado; o que é necessário é um novo tipo de articulação entre o universal e o particular”.

Vale destacar que o liberalismo não foi a única fonte de inspiração e de tensão para o feminismo. Mas quando nos interessa o debate sobre direitos individuais é nessa tradição que encontramos elementos para a problematização. Também é fundamental observar que os direitos individuais não são a única possibilidade de teorizar sobre as desigualdades, entre elas as desigualdades de gênero. Nesse sentido, a tradição do pensamento marxista construiu um arcabouço teórico de elevada importância para a análise das desigualdades sociais, tradição essa que também mereceu crítica das feministas marxistas. Como expõe Maria Lygia Quartim de Moraes (1998, p. 100),

O feminismo contemporâneo impulsionou o que poderíamos chamar de uma perspectiva feminista de análise que, especialmente em sua vertente marxista, ajudou a entender as complexas dimensões de um mundo em que a distribuição do poder obedece a hierarquias sexuais e de classe social.

Propondo aperfeiçoamentos para o marxismo, a autora defende como “não é possível reduzir a opressão da mulher a uma única dimensão, como formula Engels, nem mesmo equacioná-la como símbolo da opressão geral, como afirma Marx em seus primeiros escritos” (MORAES, 2000, p. 91).

Todavia, considerando que a PNAS e o PBF sustentam suas premissas, objetivos e diretrizes nas noções de cidadania e de direito social, o debate com o liberalismo impõe-se para esse estudo e problematizar a relação entre mulher e indivíduo torna-se primordial. Ao tratar da importância da conquista do *status* de indivíduo pela mulher, Danielle Ardaillon e Teresa Caldeira (1984, p. 5) afirmam que “de tudo isso se depreende que *a mulher não é um indivíduo pleno*”.

Compreendemos, então, que não é uma boa estratégia política para as mulheres o abandono da noção de indivíduo. Interessa mais à cidadania das mulheres - que é ainda incompleta, como de muitos outros grupos sociais em situação de desvantagem – que elas sejam reconhecidas como indivíduo e não simplesmente incorporadas em um grupo familiar, no papel de dona-de-casa, mãe e esposa. A negação do direito individual em defesa do direito da família, como pretende estabelecer a prática do PBF, pode representar um reforço do aprisionamento da mulher aos papéis privados, domésticos e reprodutivos e levar a vê-las a partir das funções consideradas femininas, e ainda impossibilitar, com isto, a conquista de seu reconhecimento como cidadã.

Para falar de outro modo, defendemos que a noção de direito individual é base necessária com a conquista do *status* de cidadania, e a negação do indivíduo acarreta prejuízos para a situação social das mulheres. A dependência e a subordinação feminina associam-se à negação da individualização da mulher.

Na definição Ulrich Beck (2003, p. 69),

Individualização significa, pois, que se entra numa dinâmica institucional endereçada ao indivíduo, não ao grupo. Isso, por sua vez, tem a consequência de livrar as pessoas das diretrizes tradicionais acerca do papel dos sexos e da organização da família. Coisa que, de sua parte, impõe decisões, negociações, conflitos.

Como as ações e programas da PNAS negam a individualização da mulher, supõe-se, por consequência, que as tarefas de reprodução não passam por negociações e conflitos. Esta é a razão pela qual são as mulheres as responsáveis prioritárias pelo recebimento dos benefícios e são elas as pessoas impelidas a cumprir as condicionalidades dos programas. Ao analisar experiência semelhante ao PBF, Ana Maria Medeiros da Fonseca (2001, p. 165) demonstra o modo como funciona esse princípio:

De fora para dentro, o programa *Bolsa Familiar para o Educação* (Bolsa Escola) determina que as mulheres sejam responsáveis pela família e apenas em situações especiais essa atribuição pode recair sobre os homens. O suposto é que a mulher zelará melhor pelo interesse da família. As mulheres, sobretudo as mães, agiriam de forma menos egoísta, individualista e assim os recursos estariam em 'boas mãos' e os compromissos previstos nos termos de responsabilidade seriam cumpridos. É certo que se esta pode ser uma boa percepção no plano da cultura, embora pareça fundada na natureza ou na biologia, ela passa ao largo de questões cruciais como as hierarquias, as distribuições de poder no interior das famílias.

A adoção de um “novo” discurso por parte desses programas assistenciais no Brasil – agora centrados na família –, com destaque para o PBF, não representou mudanças significativas na forma de atuação e atendimento do público beneficiário da assistência social. São as mulheres que continuam a pleitear os benefícios e a freqüentar as atividades obrigatórias. E essas mulheres são atendidas a partir de suas necessidades como donas-de-casa, mães e esposas. Aquele indivíduo presente na ação é suplantado pela função social assumida como “natural”, dado que não é problematizada e questionada. Para falar de outra forma, esse sujeito mulher é centrado na maternidade. Assim sendo, desvincular mulher e maternidade, como propõem as análises feministas, é também um modo de pensar no descentramento do sujeito.

O depoimento de uma assistente social trata das dificuldades de operacionalizar a diretriz que determina o foco do trabalho nas famílias:

– É... no momento a gente achou difícil porque... como só vinha mulher aqui, o nosso contato é pouco (...) Mas na verdade a gente só tem contato rápido com a pessoa. (...) Mas a gente não tem esse contato assim com a família. Então no primeiro momento a gente ficou assim: “mas como a gente vai fazer esse trabalho se a gente não tem acompanhamento?” (Noélia – trabalha no CRAS).

A fala de Noélia referente à família explicita a ambigüidade presente na política. Por um lado, a gestão municipal fez um importante avanço ao oferecer capacitação às equipes de trabalho sobre a temática família, mas, por outro lado, fundamentalmente, a assistência social atende

pessoas, sobretudo mulheres, e, por meio delas, tenta visualizar a família. Apesar das iniciativas para capacitar a equipe na temática família, muitas profissionais da assistência social ainda empregam em suas linguagens a idéia de “núcleo” familiar, o que revela a persistência de noções tradicionais.

Quando comparamos as orientações do MDS com a operacionalização do PBF, a ambigüidade e a imprecisão norteiam seu funcionamento. Por um lado, os documentos do MDS dizem que o PBF é um benefício destinado à família, considerando com isso que os recursos devem ser aplicados para atender às necessidades coletivas do grupo familiar. Os documentos e as pessoas que atuam na execução do PBF dizem, portanto, que atendem famílias, que concedem benefícios às famílias e que realizam reuniões com as famílias. Essa construção discursiva, porém, não resiste à comparação com a realidade.

Ao visitar qualquer atividade do PBF encontramos lá mulheres, e não famílias. O cartão para a retirada na rede bancária do benefício repassado pelo Programa é emitido, em mais de 90% dos casos, em nome de uma mulher. Onde está, então, a família? A família está no imaginário das pessoas que elaboram e executam as políticas de assistência social e que percebem a mulher como sinônimo de família, como também o inverso, a família como sinônimo de mulher. A diretriz “centralidade na família” cumpre, assim, duas funções: primeiro responsabiliza a família pela provisão privada das necessidades de seus membros e somente na impossibilidade de efetivar tal responsabilidade é que o Estado atua na proteção social; nesse sentido reprivatiza a questão social e reduz o volume de benefícios que serão distribuídos. Segundo, escamoteia o fato de que o desempenho do programa depende, em grande medida, do empenho das mulheres nas funções reprodutivas, consideradas no âmbito do PBF a partir de seus papéis de mãe, dona-de-casa e esposa; nesse sentido, nega a individualização da mulher e compromete sua cidadania, mantendo-a na condição de subcidadã. O Estado transfere responsabilidades para as famílias, ou mais precisamente, para as mulheres, e desse modo reprivatiza a questão social, quando define que o direito à assistência é da família e não do indivíduo (FONSECA, 2001).

A defesa no nível do debate político nacional de que os direitos sociais, ou parte deles, sejam da família e não do indivíduo compromete a aspiração de universalização do direito, presente na LOAS. Não é possível falar de universalização de direitos, se estes não forem individuais. Um direito que não é individual por definição não pode ser gozado por todos indistintamente, pois dependerá sempre das condições de uma unidade coletiva – como a família

– que possa justificar a necessidade, para só então acessar determinado direito. Nesse momento saímos do terreno do direito para o terreno da necessidade.

A existência de direitos sociais para a família – e não para o indivíduo – encerra-se numa estratégia política de redução das possíveis coberturas oferecidas pelo poder público e de imputação de responsabilidade aos grupos familiares para com as pessoas dependentes, o que reforça a prática orientada por princípios de necessidade. Essa estratégia política, no entanto, é difundida como opção metodológica, de forma que a técnica mascara a dimensão política presente nesses programas, a exemplo do PBF.

Sara Gordon R., em trabalho publicado pela Cepal, promove uma instigante discussão sobre a importância que a noção de direitos sociais tem adquirido na implantação das políticas sociais. Segundo a autora, isso ocorre “porque entre otras razones [os direitos sociais] permiten usar el criterio de universalidad para prestar servicios de asistencia social y de bienestar” (GORDON R., 2003, p. 5). Dada a influência exercida pela noção de direitos sociais no âmbito das instituições governamentais e dos organismos internacionais, Sara Gordon R. propõe-se a problematizar conceitualmente o uso dessa noção como critério distributivo. Ao remontar à tradição do conceito de cidadania formulado por T. H. Marshal, a autora questiona a pertinência de conciliar os direitos civis, políticos e sociais em uma mesma categoria – cidadania.

Para a autora, os princípios da democracia liberal remetem aos direitos civis e políticos, enquanto as preocupações com bem-estar material remetem aos direitos sociais. Seus questionamentos a essa tentativa de conciliação funda-se na premissa de que esses três tipos de direitos têm estruturas distintas. A diferença de fundo dessas estruturas é que os direitos civis e políticos têm como princípio a universalização, enquanto os direitos sociais não seriam passíveis de universalização, mas seriam “particulares e seletivos”. Ainda na perspectiva da autora, o aparato público não dispõe de meios efetivos para garantir recursos necessários para custear os gastos sociais, “a menos que intervenga em las reglas del mercado”, de onde provém tais recursos (GORDON R., 2003, p. 10)

Diferentemente de Sara Gordon R., autores brasileiros como Lena Lavinas (2004), por exemplo, têm desenvolvido estudos no campo da economia política com o objetivo de demonstrar a possibilidade de universalização de direitos sociais, tais como a transferência direta de renda. Inúmeros outros trabalhos, a exemplo de Ana Maria Goldani (2005) defendem a necessidade e a possibilidade de que as políticas públicas de proteção social sejam articuladas a políticas de emprego.

A ressalva de Sara Gordon R. quanto à capacidade do Estado em promover o direito ao trabalho, tomando-o como um direito social, “a menos que intervenha nas regras do mercado” inscreve-se no interior de um pensamento associado ao liberalismo econômico que de fato coloca obstáculos para a realização de direitos sociais. Ao rejeitar esse imperativo do liberalismo econômico temos a possibilidade de defender o papel do Estado para dar respostas aos efeitos produzidos pela globalização com seus rebatimentos no trabalho. A postura assumida por Sara Gordon R. está em consonância com aquela assumida pela ONU no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). De acordo com Maria José de Rezende (2007a, p. 171), os ODM expressam as “indicações de que as ações da ONU validam a idéia de que o Estado está definhando e não tem mais uma suficiente capacidade de ação”.

Lena Lavinas (2004, p. 68), contrariamente a Sara Gordon R., critica o caráter altamente seletivo das políticas de proteção social no Brasil e vê nas políticas redistributivas e universalistas a possibilidade de efetivação da cidadania:

o que está em jogo, hoje, no Brasil, é justamente a natureza do seu sistema de proteção social, que se configura, na prática, cada vez mais como residual, num misto de condicionalidades e acesso fortemente restritivo, na direção oposta ao espírito universalista-redistributivo da reforma social que levou à constituição da Seguridade Social em 1988 e que inspira e legitima a renda básica de cidadania.

Ainda que aceitássemos a impossibilidade, pelas condições econômicas e políticas vigentes, da universalização dos direitos sociais, ou seja, ainda que aceitemos que os direitos sociais, diferentemente dos direitos civis e políticos, não são passíveis de serem universalizados – idéia com a qual não estamos de acordo – não há dedução a partir disso para negar que o acesso aos direitos é, por definição na tradição cidadã, individual. Nesse aspecto a própria Sara Gordon R. sublinha os obstáculos apresentados por formas coletivas de acesso a direitos, embora ela esteja se referindo ao corporativismo e nós ao “familismo”. Segundo ela, essa prática “influyó en que no se diseñaran mecanismos universales para el acceso individual a los derechos, excepto en servicios relacionados con requerimientos del desarrollo, como la educación básica y la atención primaria a la salud (GORDON R., 2003, p. 15).

Porém, o questionamento que a autora faz em relação à inclusão dos direitos sociais no arcabouço teórico da cidadania e sua premissa de que os direitos sociais não encontram condições econômicas e políticas para se supor uma universalização, resultam em uma proposta que coloca em risco o princípio de direito como critério distributivo. Para ela “la alta proporción de

población con graves carencias indica la conveniencia de orientar los criterios distributivos por necesidades, atendiendo a la magnitud de las carencias más que por derechos sociales” (GORDON R., 2003, p. 21).

Mesmo diante das propriedades dos argumentos da autora, estamos convencida quanto à pertinência conceitual de juntar direitos civis, políticos e sociais numa mesma categoria. Esses direitos tratam de aspectos diferentes de uma mesma problemática: a forma, ou qualidade, de pertencimento dos indivíduos a uma dada sociedade. Particularmente sustentamos que não é uma boa saída política abandonar os conceitos de cidadania e de direito para se adotar o de “necessidades” ou “magnitude das carências”. Este seria um caso de regressão. A proposta até pode ser útil para facilitar a gestão das políticas e reduzir o público beneficiário, mas tornaria ainda mais frágil a situação social daqueles grupos que já se encontram em condição de desvantagem.

Abandonar a noção de direito social para as proteções assistenciais oferecidas pelo Estado, ou em outros termos, como critério distributivo, seria equivalente a instituir, de forma mais explícita, uma segunda categoria de cidadãos – mais precisamente de subcidadãos–, à mercê da atenção do Estado benevolente. Ao assumirmos essa postura normativa pensamos que, ao contrário, devemos insistir na defesa da noção de direito, sabendo que hoje a assistência social no Brasil não faz plenamente jus a essa designação, mas pretendendo que se chegue a isso. Igualmente, há que se destacar que “conveniência”, como defende a autora, não constitui base sólida para a construção de uma sociedade justa.

De fato o critério de “necessidade” expressa a prática vigente atualmente nos programas de assistência social no Brasil, os quais acabam por admitir um tipo de política de gestão da pobreza e da miséria e não de garantia de direitos sociais. A ambigüidade patente em ações do governo brasileiro, como o PBF, é que operam essa gestão da pobreza e da miséria com base em um referencial discursivo baseado no direito e na cidadania.

O benefício assistencial como direito familiar não enfrenta apenas uma tensão teórica e política. Enfrenta, principalmente, sérios obstáculos para sua operacionalização. Como definir, na prática assistencial, o que é família diante de casos empíricos tão diversificados e da pluralidade de arranjos e relações? A resposta a esta pergunta determina como será calculada a renda familiar *per capita* e quem tem direito ao benefício assistencial. Na tentativa de evitar a definição conservadora de “família nuclear” baseada em laços consangüíneos, a assistência social em

Londrina opera com a seguinte definição: família são as pessoas que moram em uma mesma casa.

Se para a Sociologia e para o feminismo a definição de família como unidade espacial, social e econômica não tem mais serventia, visto que as relações envolvidas são muito mais complexas, na PNAS esta é a definição, por excelência, de família, esta instituição revalorizada ao tornar-se foco dos programas de combate à pobreza.

O aprofundamento do processo de individualização e as mudanças que são geradas na organização familiar fazem com que Ulrich Beck (2003, p. 15-6) considere renda familiar como um “conceito zumbi”, isto é, um conceito que perdeu sua capacidade heurística:

[O] que é renda familiar hoje em dia? (...) Pois no microcosmo da família pode-se observar em detalhe a troca de grupos da sociedade e, para tanto, nem é preciso ser sociólogo. Quanta coisa existe por aí! Os meus filhos, os teus, os nossos; divórcios, novos casamentos, *living-apart-together*, diferentes trajetórias profissionais, mobilidade permanente, segundos domicílios etc. E há os avós! Eles não só passaram a ser cada vez mais importantes, no papel de exército de reserva disponível para enfrentar as turbulências cotidianas, como também se multiplicaram – sem interferir diretamente e sem manipulação genética – graças aos sucessivos divórcios e novos matrimônios dos filhos! E, nesse caos amoroso absolutamente normal, a sociologia tem de responder a uma pergunta aparentemente simples e indispensável para a análise das classes: que é renda familiar? A resposta é: no âmbito nuclear de nossa vida, dissipou-se aquilo que outrora se pensava analiticamente, ou seja, a família como unidade espacial, social e econômica. Isso já não tem serventia, como antigamente a sociologia pressupunha com tanta segurança e até hoje pressupõe para a análise empírica das classes.

No interior dos estudos feministas, incontáveis estudos e autoras como, por exemplo, Elizabeth Jelin (1995 e 1998) e Chiara Saraceno (1997) e Maria Cristina Aranha Bruschini (1990), têm dado destaque à crítica sobre o modo como a família tende a ser definida de modo a naturalizar suas relações, a encobrir as relações de contradição, de conflitos e de hierarquia e a ignorar a existência de uma multiplicidade de arranjos em sua composição. Na perspectiva de Chiara Saraceno (1997), a família é simultaneamente um espaço físico, relacional e simbólico. Desse modo, a utilização de uma definição que delimita a família a uma unidade espacial é demasiadamente simplificadora. Segundo Elizabeth Jelin (2004, p. 15), quando falamos de família “se trata siempre de como se organiza la convivencia, la sexualidad y la procreación”. Ou, nos termos formulados por Maria Cristina Aranha Bruschini (1990, p. 32), “famílias são grupos de procriação e de consumo, lugar privilegiado onde incide a divisão sexual do trabalho, em função da qual se determina o grau de autonomia ou subordinação das mulheres”.

Ana Maria Medeiros da Fonseca, em sua pesquisa em Campinas, comparou as delimitações de família dadas pelo programa de transferência de renda e aquelas dadas pelos titulares do benefício. Segundo sua constatação, “esses titulares delimitam suas famílias com uma amplitude muito maior, seguindo regras de solidariedade e obrigações que extravasam os limites da ‘família’ tal como é delineada pelo programa” (FONSECA, 2001, p. 20). Por isso a autora, ao adotar uma abordagem crítica sobre os arranjos familiares, envolvendo redes de obrigações e solidariedade, chega à afirmação de que “não existe *a família*. As entrevistadas, expressão da família perante o PGRFM de Campinas, desenham *famílias*” (FONSECA, 2001, p.221).

Na mesma linha de argumentação, Cynthia Sarti (2005b, p. 33) defende que a dimensão moral é a definição central de família e “suas fronteiras sociológicas são traçadas segundo o princípio da obrigação, que lhe dá fundamento, estruturando suas relações. Dispor-se às obrigações morais recíprocas é o que define a pertinência ao grupo familiar”.

Em pesquisa semelhante realizada em Londrina, Cássia Maria Carloto (2007) demonstra que o arranjo domiciliar, em linhas gerais, não corresponde à composição que as mulheres entrevistadas dão às suas famílias, que podem ser maior ou menor. Não nos resta qualquer dúvida de que as regras de solidariedade e de obrigações que fazem parte das relações familiares são obedecem às delimitações de um domicílio.

Em ao menos duas situações a unidade domiciliar revela sua simplificação ao definir o que é família. Primeiro, como estamos insistindo, as relações de solidariedade e obrigação podem extrapolar as dimensões do domicílio e é o que ocorre com muita frequência. Segundo, o domicílio pode abrigar pessoas que não necessariamente dividem obrigações financeiras. Neste caso, um domicílio pode ser habitado por mais de uma família. Neste segundo caso, Cássia Maria Carloto identificou, em sua pesquisa, que as assistentes sociais adotam, em algumas situações, o seguinte critério para a contagem do número de famílias no domicílio: quantos fogões há na casa? O número de fogões corresponderia ao número de famílias. Neste caso, a definição de família é cozinhar separadamente (CARLOTO, 2007).

Existem arranjos familiares que possuem dois fogões, por exemplo, um que cozinha a gás e outro a lenha. De modo inverso, será impossível a existência de domicílios com dois arranjos familiares, cada qual com seus gastos domésticos independentes, e um único fogão utilizado de modo negociado, como as repúblicas estudantis o fazem? Nesta versão adaptada da definição de

família o primeiro critério, que é simplificador, cede espaço para outro critério igualmente simplificador das relações familiares.

Um obstáculo adicional para tratar da ‘matricialidade familiar’, ou da “centralidade na família” é que as assistentes sociais, via de regra, apontam seus problemas em uma única dimensão: a necessidade de acompanhamento das famílias atendidas gera uma demanda extra de trabalho e, em face de tal fato, é preciso ampliar o quadro de pessoal, contratar mais assistentes sociais e eventualmente também psicólogas. Vistas por esse ângulo, todas as dificuldades com a “centralidade na família” seriam superadas com a existência de mais profissionais e com isto resolveríamos os problemas da assistência social brasileira ao ampliar a quantidade de assistentes sociais. Mais uma vez, o desenho da política não é colocado sob análise e, então, a solução apontada é simplista e seria inócua para enfrentar os problemas que estamos levantando.

Se no plano teórico e político é possível que encontremos ancoragens para uma abordagem do direito social como parte constitutiva da cidadania, no plano empírico ao analisarmos experiências como as do PBF, sendo esta uma política focalizada, algumas dificuldades de operacionalização se apresentam. A questão que nos interessa é saber de que modo o tratamento do direito como uma tutela familiar, e não postulado pelos indivíduos, relaciona-se com a noção de cidadania. Nosso entendimento é de que a concessão de benefícios assistenciais a famílias e não a indivíduos degrada a condição de cidadania das populações em situação de vulnerabilidade social e institui - ou legitima-, no âmbito das políticas públicas, a condição de subcidadania, com efeitos mais perversos para as mulheres.

Se a negação do indivíduo nesses programas resulta em perda social e política mais significativa para as mulheres, pois são mais de 90% das responsáveis pelos benefícios transferidos pelo PBF, é correto também supor que essa negação causa danos à cidadania das populações pobres de modo geral, quando considerado todo o universo de pessoas contabilizadas (o que não significa atendidas em suas necessidades) pelo Programa – em torno de 46 milhões no Brasil.

4.4 A “FUNCIONALIZAÇÃO” DA MULHER POBRE

Conforme Cássia Maria Carloto (2007), nos programas de combate à pobreza, uma das principais contribuições do debate feminista tem sido a de chamar a atenção para a

instrumentalização dos papéis das mulheres por meio de suas responsabilidades na esfera privada, para o bom desempenho desses programas no contexto neoliberal.

A doutrina liberal, como aponta Lena Lavinas (1997), se assenta sobre a dissociação dicotomicamente oposta das esferas da produção e da reprodução, a qual se sobrepõem à dicotomia entre público e privado. A separação clássica entre esfera pública e esfera privada que remonta ao período das antigas cidades gregas, conforme discussão de Hannah Arendt (1993) em *A condição humana*, orientava-se por um critério básico pautado na existência e no atendimento às necessidades. Desse modo, a esfera privada associada ao espaço doméstico, cumpria a tarefa de atender às necessidades de seus membros, enquanto a esfera pública, entendida primordialmente como espaço político, reservava-se aos indivíduos livres dos constrangimentos impostos pelas necessidades. Podemos dizer, então, que “necessidade” era a categoria que distinguia uma esfera da outra e atribuía o status de igualdade presente na esfera pública. Com o desenvolvimento da sociedade industrial o mundo do trabalho, compreendido como atividade produtiva, e remunerada, também passa a constituir a esfera pública.

Como o presente carrega consigo o peso do passado, convivemos ainda com a tradição que regula a organização familiar, estruturando-a com base na divisão sexual do trabalho e na suposta complementaridade de funções e papéis. Assim, as responsabilidades de homens e mulheres diferem no interior das famílias, de acordo com o padrão vigente das relações de gênero. Podemos objetar, afirmando que tal tradição não representa fielmente a organização das famílias brasileiras, do modo como encontramos os casos empíricos. Contudo, a tradição influencia o “ideal” que construímos em torno da família e, mesmo que não seja um padrão universal, não é difícil encontrarmos arranjos familiares que buscam uma aproximação com o ideal de família. Esse ideal também influencia o desenho e a execução das políticas estatais, de modo geral, e das políticas sociais, em particular. Assim sendo, a relação da mulher com a família é socialmente concebida como se fosse praticamente uma ligação natural. “A mulher é o pilar da família”, disseram-nos algumas mulheres atendidas em projetos assistenciais de Londrina.

Como perdura a compreensão em nosso meio de que a família é o *locus* de atuação da mulher e o mercado de trabalho o *locus* de atuação do homem – mesmo sabendo que homens e mulheres estão presentes em ambos os espaços – e essa concepção é incorporada pelas intervenções estatais, então, as políticas de família dirigem-se preferencialmente às mulheres.

De acordo com Ana Maria Medeiros da Fonseca (2001, p. 22), “os programas de renda mínima implementados no Brasil, nos anos 90, atualizam aspectos da discussão sobre família imperante no debate nacional nas décadas de 1930 e 1940”. Como diferença pode-se apontar a característica das décadas de 1930 e 1940 voltadas para questões como matrimônio e saúde, ambas orientadas para a defesa de um certo ideal de família que integrava as discussões sobre raça, identidade e nação. A família, neste caso, era o elemento articulador entre raça e nação. Já na década de 90 o foco do debate está colocado sobre o combate à pobreza. A família, neste contexto, é primordialmente uma instância de proteção de seus membros.

Ainda como expõe a autora, “os dois períodos (anos 30 e 90) aproximam-se na medida em que ambos têm em comum a ênfase no tema família e na oposição indivíduo x família” (FONSECA, 2001, p. 24). Isto implica dizer que o indivíduo só adquire relevância dentro de um arranjo familiar, isto é, quando despido de sua individualidade. Nesta abordagem comum entre os dois períodos, a família assume maior centralidade no papel de mediadora entre indivíduo e sociedade. Mas, sabendo que a família é uma estrutura de gênero e geração, devemos perguntar de que modo homens e mulheres, em diferentes períodos de vida, assumem tal responsabilidade. Se a questão em foco são as “necessidades”, como mulheres e homens respondem a elas e quais os efeitos das “políticas de família” para as relações de gênero? Esta questão vem sendo colocada há algum tempo pelos estudos feministas.

Como observa Ana Maria Goldani (2002, p. 34), o movimento feminista, com sua intervenção, “chamou a atenção para os pressupostos dos diferentes modelos de *welfare* e de políticas sociais” e ao fazê-lo enfatizaram que a contribuição das mulheres “vai além da provisão de serviços de cuidado com os dependentes”. Na existência do cumprimento dessas tarefas por parte das mulheres, esses serviços apresentariam alto custo para o setor privado e para o Estado. Entre os pressupostos criticados pelos movimentos feministas encontra-se,

a identificação de família como mulher, a divisão de papéis femininos e masculinos na base da divisão de trabalho que, ao orientar os *entitlements*, fazem com que a maioria das mulheres tenha direitos de proteção social não como cidadãs, mas, apenas, por sua condição de esposa e/ou mãe.

Como destaca ainda a autora, essa situação também reflete a realidade brasileira, pois “apesar das muitas conquistas do movimento feminista e outros grupos de mulheres, em termos de direitos

e promoção de bem-estar das mulheres, os pressupostos básicos do nosso precário estado de bem-estar social permanecem” (GOLDANI, 2002, p. 34).

Percorrendo os documentos produzidos e divulgados pelo MDS, podemos observar que o órgão pensa a sua prática tendo como foco a família e a compreende em seus variados arranjos. A incorporação da diversidade de arranjos na definição de família não implica, contudo, na eliminação dos traços idílicos. Assim, define que “família é o núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão” (MDS, 2006a, p. 27). Esta é uma concepção idealizada de família, uma vez que representa apenas uma de suas facetas, a da harmonia, e oculta as demais, oculta o seu oposto, onde há também o conflito e até mesmo a violência, conforme discutido anteriormente.

Com essa concepção de família, informada por uma abordagem de cooperação e harmonia, o MDS elaborou as “diretrizes metodológicas do trabalho com famílias e com indivíduos”, visando às orientações para o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Nesse documento podemos destacar alguns pontos, como a orientação para “realizar trabalho com grupos de famílias ou seus representantes” (MDS, 2006a, p. 30). Trata-se da estratégia de adotar “metodologias participativas e dialógicas”, que se concretizam com os trabalhos em grupo. Na prática, quem participa dos grupos são quase sempre as mulheres. Embora o documento empregue a categoria “gênero” em alguns momentos, a rigor ele opera com uma “cegueira de gênero” quando trata dos procedimentos de atendimento. O mesmo ocorre ao falar de “entrevista familiar” (MDS, 2006a, p. 35). Supõe-se que o grupo familiar esteja presente, quando em geral é a mulher quem presta as informações sobre as condições dos membros da família. Mais uma vez o sujeito é diluído na noção de família.

Os programas e serviços da assistência social produzem uma invisibilidade das mulheres, ocultam suas funções e responsabilidades, ao mesmo tempo que fazem uso de seus papéis tradicionais. Eis a sua ambigüidade. Porém, essa prática não pode ser nomeada no discurso, pois revelaria a fragilidade, se não a contradição, por afirmar que o foco é a família. A bem da verdade, o foco são as mulheres que, incumbidas de seus papéis tradicionais reforçados pelas políticas sociais, corporificam a família. Se os documentos assim o dissessem, revelariam seu caráter ideológico. Então, em nome da coerência, mantêm-no no não dito. Conforme Marilena

Chauí (2000), o silêncio é uma das formas de operar da ideologia⁵¹. Assim, o “sujeito” destes programas, em sua forma discursiva, é abstrato e descorporificado, contrariando a realidade que nos comprova que este ‘sujeito’ tem gênero: a mulher.

Em contradição com o modo como orienta as ações dos programas e serviços da política de assistência social, dissolvendo e descorporificando os indivíduos, o MDS postula que “a equidade entre gêneros deve ser um tema orientador, no sentido de reverter situações injustas e onerosas para as mulheres dentro do contexto familiar” (MDS, 2006a, p. 41). Para que tal objetivo se cumpra é indispensável dar visibilidade às estruturas de poder que operam no interior das famílias e são eventualmente reproduzidas nas ações estatais. É absolutamente impossível alterar situações que descansam na invisibilidade, que são ocultadas pela própria prática da política estatal. Uma vez mais estamos no terreno da ambigüidade.

A ambigüidade quanto ao sujeito a quem se dirige a política de assistência social, especialmente os programas de transferência de renda e programa de atendimento à família, é evidenciada quando observamos a rotina de operacionalização das ações. Aquele sujeito abstrato ou coletivo (família) ganha forma com a presença de mulheres. O que é silenciado nos documentos orientadores não pode ser ocultado nem negado na prática. Nesse sentido, há um claro distanciamento, um descolamento, entre os documentos que instituem as orientações e a operacionalização da política. Aqueles não dizem que a mulher é a representante preferencial da família, mas na prática as estratégias são dirigidas para a participação da mulher/esposa/mãe⁵².

As mulheres são as principais demandantes dos serviços e programas da política de assistência social, sobretudo do PBF. Esta predominância de mulheres repete a mesma tradição que se observa em outras políticas sociais, como saúde e educação. Entrar em uma unidade dos CRAS (Centros Regionais de Assistência Social); adentrar o local de uma reunião de acolhida com as pessoas que procuram benefícios da assistência social; presenciar uma reunião de entrega

⁵¹ Segundo Marilena Chauí (2000, p. 221-2), existem 3 procedimentos por meio dos quais se opera a ideologia: a **inversão**, que “coloca os efeitos no lugar das causas e transforma estas últimas em efeitos”; a produção do **imaginário social**, “através da imaginação reprodutora” que é simultaneamente representação do real e normatização das condutas; e o **silêncio**, em que nem tudo é dito, como condição de garantir a coerência.

⁵² Ver: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social. Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social. Versão preliminar. Brasília, junho/2006a.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Versão preliminar. Brasília, junho/2006b.

dos cupons de alimentos; participar de uma reunião de acompanhamento das famílias que recebem benefícios dos programas municipais ou federais de transferência de renda; em cada uma dessas situações encontraremos quase que exclusivamente mulheres.

Quando as “necessidades” de consumo da família não são satisfeitas com a renda do trabalho (masculino e feminino), cabe à mulher a busca dos recursos governamentais. Por que esse modo de satisfazer as necessidades é em geral incumbência da mulher?

Cynthia Sarti chama a atenção para a importância de pensar as famílias pobres não somente de uma perspectiva “produtivista”, que restringe a família à unidade de consumo, com análises como “reprodução da força de trabalho” e “estratégias de sobrevivência”, mas incorporando também a dimensão simbólica que constitui a realidade das famílias pobres. A preocupação da autora é pensar em pesquisas que correspondam ao pressuposto de que “a pobreza tem, portanto, uma dimensão social e simbólica que define os ‘pobres’” (SARTI, 2005a, p. 42). Certamente as dimensões social e simbólica não excluem a dimensão econômica, mas também não se subordinam a ela. Entendido desse modo, “os pobres não são o *homo economicus* típicos do sistema capitalista e tampouco formam uma cultura inteiramente autônoma, no sentido de que têm uma especificidade, uma diversidade, e são, ao mesmo tempo, parte subordinada a um todo mais amplo” (SARTI, 2005a, p. 45).

Essas ressalvas nos são úteis para pensarmos que o papel das mulheres na esfera familiar é produzido e reproduzido de modo variado entre grupos sociais de diferentes classes sociais, como também entre raça/etnia e religião, entre outros. No entanto, as vicissitudes existentes coexistem com padrões de dominação, de forma que as mulheres vivenciam nestes variados espaços, ainda que de modo diferente, “os efeitos combinados da exploração de classe e da discriminação sexual” (MORAES, 2000, p. 93). Como constata Maria Lygia Quartim de Moraes (2000, p. 91), “não é possível reduzir a opressão da mulher a uma única dimensão, como formula Engels, nem mesmo equacioná-la como símbolo da opressão geral, como afirma Marx em seus primeiros escritos”.

Dentro dessa perspectiva, quando falamos dos “pobres” ou das “famílias pobres” é importante que tenhamos a percepção de identificar as clivagens de gênero para compreendermos o papel das mulheres e dos homens. Mesmo concebendo que as desigualdades são reproduzidas por uma estrutura multidimensional que extrapola as relações de gênero, é ainda crível que falemos de uma “questão da mulher”, visto que “os homens ainda concentram o poder econômico

e político na maior parte do mundo e as mulheres persistem sendo as grandes responsáveis pela família e pelo “cuidar” – dos filhos, da casa e, cada vez mais, das finanças da família” (MORAES, 2000, p. 97).

Esse papel de “cuidadora” recai mais pesadamente sobre as mulheres pobres, desprovidas dos serviços oferecidos pelo mercado, privadas de muitas das facilidades propiciadas pelas tecnologias e receptoras de serviços públicos muitas vezes de qualidade duvidosa. Esse papel da mulher no interior da família serve ainda de arcabouço, de moldura, para os programas assistenciais.

A dimensão simbólica que configura os modos de vida e de conduta das famílias pobres ajuda-nos a compreender a construção dos papéis e funções de homens e mulheres nesse grupo social. É bem conhecida nos estudos a associação cultural que fazemos, no plano simbólico, entre “o homem provedor” e a “mulher mantenedora”. Isto reserva ao homem o domínio econômico e à mulher o domínio emocional, o cuidado e o afeto para com os membros da família. O homem como “provedor” da família porta um sentido econômico e moral. Embora esta divisão não possa ser tomada de modo rígido, ela ainda caracteriza as relações sociais em muitos grupos. Como sustenta Cynthia Sarti (2005a, p. 58),

estudos recentes sobre os pobres urbanos mostram (...) a força simbólica desses padrões ainda hoje, reafirmando a autoridade masculina pelo papel central do homem como mediação com o mundo externo, e fragilizando socialmente a família onde não há um homem ‘provedor’, de teto, alimento e *respeito*.

Desse modo, a atuação da mulher como mediadora entre a esfera privada e a esfera pública, como se dá no âmbito das políticas de assistência social, denota a fragilidade daquele grupo familiar. Esse papel é assumido pela mulher quando o homem falhou no cumprimento de suas responsabilidades, quando ele fracassou em relação à “ética de provedor” (SARTI, 2005a). Diante disso, o peso do fracasso é mais forte sobre o homem do que sobre a mulher. Se o fracasso pesa menos sobre a mulher, já que seu papel principal é o de *boa dona de casa* e não o de provedora, assumir o fracasso e dirigir-se a um programa assistencial é comparativamente um ato menos difícil do que seria para o homem.

Na divisão complementar de papéis e autoridade entre homens e mulheres cabe a essa manter a unidade do grupo e controlar o orçamento doméstico, uma atribuição que não está relacionada à capacidade de ganhar dinheiro, mas sim ao papel de dona-de-casa (SARTI, 2005a).

São essas atribuições que favorecem a eleição da mulher como responsável pelos recursos repassados pelos programas de transferência de renda. Fazendo uso dessas atribuições designadas socialmente às mulheres, esses programas objetivam potencializar suas chances de obter eficiência. De modo pragmático, sem perder de vista os fatores ideológicos de dominação de gênero, esses programas reforçam, na dimensão simbólica, o valor de que a mulher é a administradora do lar. Ao tomar como sinônimo “centralidade na família” e “matricialidade familiar”, a política de assistência social deixa transparecer no subtexto a idéia de que seu foco é a “função materna”⁵³.

Ao tratar dos aspectos econômico e moral do papel de provedor, dissemos que cabe ao homem, dentro desse modelo de complementaridade, a mediação da família com o mundo externo e que, quando ele “fracassa” no desempenho de tal papel, é a mulher que assume essa mediação. Duas ressalvas devem ser feitas a esse respeito. Primeiro, essa ocorrência não caracteriza uma situação de crise; é preferível então que a tratemos enquanto dinâmica dos grupos familiares. Segundo, essa mudança não nos autoriza a falar de um processo que eventualmente contribua para maior aquisição de poder por parte das mulheres, uma vez que sua inclusão na política de assistência social não se dá com base em direitos de cidadania, mas sim com base em seu papel de esposa e/ou mãe, trabalho esse que não se constitui em mercadoria. O primeiro efeito a se esperar é o reforço dos papéis sexuais tradicionais e, conseqüentemente, das relações de gênero. Nisto há um importante complicador se considerarmos que o “trabalho” das mulheres dirigido aos programas sociais mantém a característica de não-mercadoria e, segundo Francisco de Oliveira (2006, p. 73), “a pior coisa no mundo da mercadoria é quando você não é mercadoria”.

É preciso destacar, ainda, como a mediação feminina entre a esfera privada e a esfera pública que se opera por meio das políticas de assistência social, é um indicador da situação de vulnerabilidade do grupo familiar. Por outro lado, os grupos familiares que vivem da renda do trabalho, ainda que seja do trabalho masculino e feminino simultaneamente, essa mediação se dá preferencialmente pelo homem.

As assistentes sociais arrolam algumas razões que pesam nesta prática de prioridade às mulheres:

⁵³ Conforme o Novo Dicionário Aurélio, *matri*, é um elemento de composição que significa = ‘mãe’: *mátrio*, *matriarca*. Novo Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa, 3ª. ed. (2004).

Acho que primeiro é a questão do número grande de famílias chefiadas por mulher, então elas que vão a luta, elas que vão procurar o serviço, é um número muito grande. E segundo porque me parece que já faz parte da cultura a mulher precisa... não é a mulher que precisa prover, mas ela que tem a disposição, a coragem. Assim... porque muitos acham que é uma humilhação, muitas pessoas acham que é humilhação procurar o serviço. E a mulher... ela encara, ela vem. Outro fator também é o número de assistentes sociais mulher que tem, daí a identificação também. Então a gente tem em cada plantão você tem vinte pessoas, vinte e cinco, você tem dois homens e vinte e três mulheres. Então talvez seja por isso também, a identificação delas. Mas a maioria vem porque ou o homem não está provendo, ou ele já saiu, nem está mais naquela situação familiar, ela mesmo tem que dar um jeito e se virar e ela tem que procurar o serviço (Noélia – trabalha no CRAS).

As explicações de Noélia combinam fatores relacionados ao fenômeno da chefia familiar feminina – maior entre as mulheres mais pobres –, ao padrão cultural que orienta a prática dessas mulheres e, ainda, ao modo de organização dos serviços de assistência social, por ser seu quadro funcional composto quase que exclusivamente de mulheres. Quanto ao primeiro fator evocado, em Londrina o percentual de famílias chefiadas por mulheres entre os domicílios mais pobres era de 37,7% em 2000, diante de 25,57% em 1991, o que expressa forte crescimento no período. Nos territórios atendidos pelas assistentes sociais não existem, por enquanto, dados a esse respeito. Elas falam do fenômeno a partir de suas impressões empíricas. Se considerarmos os dados do IBGE para o ano de 2000, embora a chefia familiar feminina seja muito expressiva nos domicílios pobres, ainda não constitui a maioria e está muito distante dos índices acima de 90% das responsáveis por benefícios como o PBF. Por isso esse fator explica uma parcela da questão, mas não completamente, razão pela qual Noélia evoca outras explicações complementares.

Soma-se à chefia familiar feminina a tradição cultural. As mulheres são socialmente orientadas para assumir as responsabilidades para com o bem-estar de suas famílias e, quando não conseguem isto de modo independente, são elas que se dirigem aos serviços sociais de uso coletivo, à assistência social e demais formas de “ajuda”. As mulheres beneficiadas pelo PBF naturalizaram essas obrigações como tarefas femininas, sem qualquer contradição com o enfoque do programa.

Ainda conforme destaca Noélia, a predominância quase absoluta das mulheres nas equipes de atendimento da assistência social é em si um fator de desestímulo para a participação masculina. Logo, possíveis tentativas de mudança nesse quadro implicariam na constituição de equipes mistas de trabalho. Porém, essa possibilidade esbarra em outra dificuldade. De acordo com o Boletim Semanal, n. 94, de 11 a 17 de maio de 2007, emitido pelo MDS, em Londrina, “82,5% dos profissionais com curso superior que atuam na Secretaria de Assistência Social da

Prefeitura são formados em Serviço Social, um índice superior à média nacional (53,1%) e do Paraná (59,8%), de acordo com levantamento encomendado pelo MDS ao IBGE”. Como o curso de Serviço Social é composto quase que exclusivamente por mulheres, existem dificuldades para pensar em uma política mista. Ademais, essa concentração de profissionais de uma mesma área de formação pode apresentar algumas limitações que uma equipe mais multidisciplinar poderia evitar.

Todavia, não existem esforços de mudança nessa direção porque há um enfoque de desenvolvimento presente na conduta do PBF que credita sua expectativa de efetividade justamente no bom desempenho das funções femininas. Isto representa inúmeros desafios no que diz respeito à prática política democrática e de superação da subordinação feminina.

O resultado então é que o PBF, como também as políticas de assistência social de modo geral, atuam reforçando diferenças que reproduzem subordinações ao focar de modo acrítico o papel reprodutivo das mulheres. Por outro lado, o resultado esperado de maior autonomia das mulheres não é atingido em virtude dos baixos valores repassados e da precariedade de rede de apoio que complementaria as ações do programa. Eis então o paradoxo: fala-se de mudança quando tudo parece uma reafirmação da tradição patriarcal.

Esta experiência ilustra a situação sobre a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas num contexto em que a categoria gênero extrapolou os círculos de domínio feminista e passou a ocupar espaço nos mais diversos setores sociais e instituições estatais. Como tem apontado algumas estudiosas feministas, muitas vezes essa incorporação se dá por formas variadas de tradução político-cultural, afastando-se das influências das teorias e práticas feministas e atingindo um nível de mera adição no vocabulário técnico de planejamento (ALVAREZ, 2000b). Tal desencadeamento subverte as reivindicações feministas, uma vez que essas entendem que a incorporação de gênero não se dá apenas por adição, mas principalmente por revisão dos fundamentos tradicionais.

Este quadro conduz à interpretação cética em relação às possibilidades de que ações estatais, como o Programa Bolsa Família, possam efetivamente contribuir para ampliar as condições de participação e empoderamento das mulheres, com vistas à consolidação da cidadania e conquista de uma democracia radical. A prioridade vigente assenta-se na tentativa de promover a auto-suficiência econômica das mulheres, como meio de satisfazer as necessidades básicas da casa. Isto resultaria na autonomia das famílias e na independência das mulheres.

Ocorre, no entanto, que os valores repassados a título de benefício pelo PBF são demasiadamente baixos para efetivamente produzir o resultado esperado e é impossível supor a auto-suficiência econômica, seja das mulheres ou seja das famílias. Ainda que, sem dúvidas, os valores transferidos contribuam para garantir a segurança alimentar das pessoas beneficiadas, ele é insuficiente para promover autonomia e independência. A satisfação de necessidades tão mínimas não gera meios de minimizar a *desposseção psicológica*, a *desposseção social* e a *desposseção política*, logo, não podem produzir empoderamento (COSTA, 1997).

A experiência vivenciada em campo de pesquisa com os grupos de pessoas atendidas pelo PBF em Londrina permite que falemos em contribuições que minimizam, em maior grau, a desposseção psicológica e, em grau muito pequeno, a desposseção social. Já a desposseção política mantém-se inalterada. Nas entrevistas com as usuárias e com as executoras locais do PBF, em Londrina, verifica-se a existência de avaliações positivas em relação aos aspectos “subjetivos” que estão em processo de mudança na vida das mulheres. Neste ponto destaca-se a recuperação da auto-estima – evidenciada pelo autocuidado e pelas formas de expressão discursivas e não-discursivas – e o desenvolvimento de um espaço de sociabilidade – que adquire importância como meio de convívio e de formação de laços de amizade e de solidariedade. Esses resultados são semelhantes aos encontrados em outros estudos, como os mencionados em Silva, Yazbek e Giovanni (2004).

Em relação à auto-estima consideramos que tocamos parcialmente os aspectos relacionados à desposseção psicológica. Pensamos que se trata de algo parcial porque a auto-estima implica em uma recuperação da valorização individual, mas não necessariamente remete à ruptura do “sentimento de desvalorização da população pobre em relação à população rica” (COSTA, 1997, p. 258), pois esta envolve uma dimensão coletiva.

A desposseção social, considerada como “completa impossibilidade de parcelas da população terem acesso aos mecanismos de êxito social” (COSTA, 1997, p. 258), não é algo que se altera de modo significativo. Os aspectos determinantes como escolaridade e tipo de ocupação tendem a persistir entre a população beneficiária adulta. Ressalte-se, no entanto, a possibilidade de que este quadro se altere quanto à pobreza entre gerações.

As contribuições que se vêm do Programa, em relação à desposseção social, é, como dissemos, quanto à promoção de um espaço de sociabilidade. Este é um fator importante para reduzir o isolamento social ao qual são submetidas essas mulheres, pois muitas vezes seu

convívio está limitado ao espaço familiar e religioso. Com a ausência quase absoluta de outros espaços de convívio, de relações e de atividades (considere-se, por exemplo, a inexistência de alternativas de lazer para as mulheres pobres), os grupos socioeducativos organizados pelo PBF ocupam a função de substituir esses vazios e assim contribuem para a ampliação das relações sociais das mulheres beneficiárias. Esta contribuição não pode jamais ser desprezada. No entanto, não podemos perder de vista a importância de olhar criticamente para o fato de que esta sociabilidade se constitui em torno do reforço da premissa de que mulher = família. Isso aprisiona a mulher em sua função reprodutora, em seu papel de esposa, mãe e cuidadora e reforça uma política que “essencializa” e naturaliza as identidades.

Podemos supor que o modelo de intervenção que está orientando a prática do PBF, no que diz respeito aos grupos de apoio socioeducativo e aos grupos de geração de trabalho e renda, são as experiências das organizações comunitárias de mulheres. Estudos da década de 1980 empreendidos por pesquisadoras feministas sobre essas organizações comunitárias de mulheres já apontavam os mesmos dilemas aqui suscitados. Contudo, àquela época depositava-se a expectativa de que tais experiências pudessem incorporar enfoques que visassem à redefinição dos papéis tradicionais e à redistribuição de poderes entre mulheres e homens⁵⁴. Isto implicaria desembocar em ações que dessem ênfase às necessidades/interesses estratégicos, juntamente com as necessidades/interesses práticos das mulheres⁵⁵. Desse modo o empoderamento das mulheres seria percebido de uma perspectiva crítica em relação aos papéis produtivo e reprodutivo e abarcaria as dimensões política, econômica e cultural. Trata-se da capacidade de politizar as questões relacionadas às desigualdades de gênero.

É inquietante observar que mais de duas décadas após os primeiros estudos a respeito, tenhamos ações estatais que “copiam” a experiência das organizações de mulheres sem, no entanto, incorporar as críticas que foram tecidas. Tempos depois encontramos-nos no mesmo ponto, o que significa dizer que as vozes feministas não foram ouvidas nesta questão em particular. Mesmo assim, pensamos que as potencialidades percebidas por Leda Machado (1995) quanto à possibilidade de politizar nesses grupos as questões relacionadas às desigualdades de gênero continuam válidas. Entretanto, estamos convencida de que a presença de uma militância

⁵⁴ Algumas teses pessimistas nesse debate podem ser encontradas em CHIRIAC e PADILHA, 1979; BARROSO, 1982 e SOARES, 1998. Ao contrário, teses otimistas podem ser encontradas em ALVAREZ, 1988 e MACHADO, 1995.

⁵⁵ Para uma discussão sobre necessidades e interesses práticos e estratégicos, ver MACHADO, 1995 e 1999.

feminista é condição indispensável para que tal potencialidade se concretize. Do contrário ela tem se apresentado apenas como virtualidade.

Este elemento da crítica feminista, contudo, está ausente em Londrina, uma vez que, nos últimos anos, os órgãos municipais voltadas às políticas para mulheres, a saber, a Secretaria Municipal da Mulher e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, não contribuem para tanto. Não se aproximam e não dialogam com o campo feminista. No plano das ações coletivas da sociedade civil o feminismo também não está incorporado nos movimentos de mulheres. O feminismo em Londrina se expressa em ações individuais de algumas mulheres e não se configura como movimento social.

As orientações elaboradas pelo MDS e a operacionalização das ações no âmbito do município de Londrina demonstram a necessidade de atores externos atuando neste campo. A incorporação da perspectiva de gênero nos programas da assistência social encontra traduções, resistências e equívocos, seja porque tomam a “questão social” como prioritária em relação às “questões de gênero”, como se fossem escolhas discordantes, seja porque em certas situações e contextos consideram que atuar com mulheres é, automaticamente, incorporar a perspectiva de gênero. Isso é o que Nancy Fraser (2002) denomina “reconhecimento equivocado”.

Os modelos de proteção social em alguns países europeus também se apoiaram e se apóiam numa dada organização familiar, mas o foco na família tem caráter diferente. Ana Maria Goldani (2002) assinala que, na perspectiva da equidade de gênero, um dos modelos mais discutidos é o de Nancy Fraser - modelo universal baseado na participação de homens e mulheres no emprego remunerado e no trabalho de cuidadores. As principais medidas para o chamado fortalecimento da família têm sido um investimento prioritário na universalização do acesso à educação infantil e ao ensino fundamental, ambos em período integral, e na inserção das mulheres no mercado de trabalho com programas de caráter afirmativo para as famílias que têm na mulher a figura de referência.

A análise normativa aqui adotada não implica que se ignore a família nos arranjos dos sistemas de proteção social, lembrando-se que estudos feministas já destacavam a necessidade de considerá-la. Antes, é preciso politizar o enfoque adotado na orientação do PBF. Para problematizar os enfoques possíveis, Ana Maria Goldani faz distinções esclarecedoras sobre as diferenças entre políticas “de família”, política “referida a família” e política “para família”. Por políticas “de famílias” entenderíamos

el conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de “conformar” estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal respondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y del papel que se le atribuye a la población en este modelo. La primera ola de políticas de control de la natalidad, en los años sesenta, sería ilustrativa de las políticas “de” familia (GOLDANI, 2005, p. 326).

Nesse enfoque a instituição família se sobrepõe aos seus membros individualmente. Já as políticas “referidas à família”, enfoque mais comum das políticas públicas, no qual se enquadra o PBF, teriam como objetivo fortalecer as funções sociais que são cumpridas pelas famílias. Por último, as políticas “para família” se combinam com objetivos de democratização da família e pressupõem a existência de serviços públicos de apoio às tarefas de reprodução social, a existência de trabalho remunerado para as mulheres e a reorganização do trabalho doméstico. Nesse enfoque, uma política para a família significa dizer uma política que responda às diversas necessidades, interesses e desejos dos membros individuais que compõem a família. Conforme Ana Maria Goldani (2005, p. 328), as políticas para a família “asegurarían mejores condiciones para todas las familias, que permitirían a sus miembros desarrollar una vida cultural, política, laboral y familiar más digna y gratificante. Al mismo tiempo, se fortalecería la ciudadanía individual y social”.

A implantação de propostas desta natureza evitaria cairmos no cinismo, como define Elizabeth Jelin (2004 e 2005), de convocar as responsabilidades familiares sem oferecer o devido apoio à família para a proteção e cuidado de seus membros, o que resulta em maior sobrecarga especialmente para as mulheres pobres e, entre elas, as negras que são maioria entre as pobres. Esse enfoque concebe a existência de responsabilidades da sociedade e em particular do Estado para com a reprodução social, tarefa essa tradicionalmente atribuída à família com impactos diferenciados para homens e mulheres e para as diferentes gerações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CIDADANIA NEGADA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os obstáculos para a construção da cidadania das mulheres pobres por meio da política de assistência social e do PBF são pontos recorrentes que podem ser captados na execução da política. Os principais deles remetem-se a quatro fatores básicos: a focalização; a condicionalidade; a arbitrariedade na aplicação dos critérios; e a centralidade familiar, também tratada como “matricialidade familiar”. Esses pontos convergem para uma estratégia comum: a proteção social convertida em direito familiar, o que implica na negação da individualização da mulher e, uma vez mais, resulta na “funcionalização” das tarefas e papéis femininos. O fato de que os critérios para inclusão no PBF são baseados principalmente na renda familiar *per capita* esvazia todo o avanço obtido no terreno conceitual sobre pobreza.

Uma marca muito presente na política de assistência social e no PBF é o descompasso entre o desenho dos programas e a execução das ações. Assim sendo, os documentos do MDS e as legislações brasileiras, a exemplo da Constituição Federal de 1988 e a LOAS de 1993, apontam importantes avanços para a garantia da cidadania e dos direitos sociais. No plano da execução, contudo, o princípio de “necessidade” continua sendo o registro de orientação e, com isto, a compaixão e a piedade ocupam o lugar do direito e abre espaço para aquilo que denominamos “ritual do pleito” em que assistente social e usuária desempenham seus papéis.

A usuária empenha-se em demonstrar sua condição de miséria e suas necessidades que a elegem como merecedora de piedade. A assistente social empenha-se em convencer a usuária de que o benefício é temporário e que a família deve “fazer a sua parte” para se emancipar financeiramente dos programas de transferência de renda. Superar a condição de dependência é a palavra-chave. Porém, ninguém sabe como fazê-lo. Em contraposição às propostas que defendem a substituição do direito social pela “necessidade”, demonstramos neste trabalho os riscos que tal intenção apresenta para a cidadania das pessoas pertencentes aos grupos em desvantagens sociais, entre os quais as mulheres são maioria.

Tratar da política de assistência social tendo como referencial de análise categorias, que são também princípios, como cidadania, direito, justiça, respeito e reconhecimento, tem um condicionante implícito: o ponto do qual partimos. Para quem parte das comparações com tradições construídas, alimentadas e reproduzidas ao longo de séculos de negação desses princípios, especialmente mediante aquelas análises que seguem abordagens descritivas, o

resultado provavelmente seja a demonstração de avanços muito significativos. Todavia, até nas análises mais otimistas, podemos constatar que esse processo é acompanhado, ao mesmo tempo, de persistentes repetições nas estruturas de desigualdade e de negação do direito. Como defendemos ao longo deste estudo, a combinação do novo com o arcaico é um traço marcante para pensarmos a assistência social brasileira e o cenário político brasileiro de modo geral. Assim se constrói um pêndulo entre a mudança e a conservação.

Contudo, este não foi o nosso ponto de partida. Assumimos, juntamente com o pensamento feminista, numa articulação pouco comum de feminismo marxista com feminismo pós-estruturalista, a posição de uma análise normativa que tem em vista um projeto político de mudança social que passa, como defende Nancy Fraser, pela justiça redistributiva, pela justiça de reconhecimento e pela representação. Por isso nossa posição de investigadora não se propõe a ser neutra, nos termos discutidos ao longo deste trabalho.

Ao seguirmos esse caminho e questionarmos a capacidade da política de assistência social em assegurar cidadania às parcelas populacionais – sobretudo mulheres – inseridas em seus programas, deparamo-nos com cenários mais sombrios do que promissores. Um grande desafio que se faz presente, para tomarmos de empréstimo a reflexão de Zygmunt Bauman (2003), é a conversão do indivíduo *de jure* em indivíduo *de facto*. Os primeiros são tão somente nomeados como indivíduos e devem assumir a responsabilidade pela resolução de seus problemas por seus próprios meios. O segundo, o indivíduo *de facto*, é senhor de seu próprio destino, constituído, porém, no interior de relações que oferecem seguro comunitário contra os infortúnios e tem como função garantir proteção, segurança e certeza. Objetivamente, a política de assistência social no Brasil, apesar dos avanços com os programas de transferência de renda, não dispõe de condições para contribuir com a luta para que os indivíduos *de jure* tornem-se indivíduos *de facto*.

Antes disso, contudo, um outro obstáculo deve ser transposto, como analisa Maria José de Rezende (2007b). Trata-se da recuperação da capacidade do Estado nacional para enfrentar os poderes globais. O desolador, neste caso, como já apontara Zygmunt Bauman (2001), é a inexistência de uma agência política capaz de atuar na direção da mudança. Nessas circunstâncias, o desafio para o caso brasileiro é maior do que aquele enfrentado pelos países europeus. Enquanto Zygmunt Bauman (2001) fala de repovoar o espaço público, Maria José de Rezende (2007b, p. 35) observa que, no Brasil, “trata-se de construir esse espaço”. Isso se deve ao fato de que “o caso do Brasil não é somente de fragilização da cidadania, porque aqui uma

parte expressiva da população nem sequer conheceu essa condição política” (REZENDE, 2007b, p. 35).

Se o fortalecimento dos poderes globais e a expansão do neoliberalismo jogam pela redução e despolitização da esfera pública, seus efeitos podem ser sentidos também na política de assistência social no que tange aos obstáculos impostos para se consolidarem os programas de transferência de renda enquanto direito de cidadania. Conforme Ana Maria Medeiros da Fonseca e Cláudio Roquete (2005, 125), “os programas, em nenhuma das experiências nacionais, na América Latina, pertencem ao campo dos direitos sociais”.

Ao longo deste estudo analisamos alguns dos desafios relacionados à assistência social e aos programas de transferência de renda e tratamos de fatores relacionados ao direito, principalmente de uma perspectiva política, mas também simbólica. Todavia, fatores relacionados à gestão da política e dos programas não podem cair no esquecimento quanto a esta questão. Neste caso, o estudo de caso chama nossa atenção para os efeitos que obscurecem a relação das usuárias com o direito. Trata-se da multiplicidade de programas de transferência de renda e da dinâmica muito veloz em suas (re)configurações. Como argumentamos, isso produz uma política ilegível para as usuárias, paralelamente ao poder de arbítrio das assistentes sociais.

A esse respeito, Ana Maria Medeiros da Fonseca e Cláudio Roquete (2005) insistem em colocar sob foco o desafio de construir maior integração entre as políticas, de definir um critério comum de pobreza e de garantir oportunidades de emancipação financeira em relação aos programas (as chamadas “portas de saída”). Estes são desafios presentes no Brasil e comuns na América Latina.

Como constamos na pesquisa, os vícios e os limites da gestão são fatores que influenciam diretamente o modo como se constrói a relação entre assistência social e usuária/o, o modo como ambas as partes exercem seus micropoderes nessa relação e os sentimentos e percepções que serão produzidos em consequência dessas práticas.

A existência de programas de transferência de renda focalizados, que selecionam os mais pobres entre os pobres e administram a pobreza, produz o sentimento de injustiça, e não de justiça social, entre o público beneficiário. Este sentimento corrói possíveis bases de legitimação desses programas mesmo entre o próprio público atendido. Esse fator só pode ser revertido mediante remodelagem profunda dos programas de transferência de renda, a começar pela seletividade e pela variedade de programas que concorrem entre si. A melhor resposta para esse

problema, sem dúvidas, seriam políticas universalistas no lugar das focalizadas. Para introduzir essa questão na agenda pública como demanda, contudo, é preciso que tenhamos um enquadramento político para tanto, o que joga luz sobre a representação e a qualidade da esfera pública.

A busca pela conquista da cidadania feminina exigiu, na maioria das vezes, esforços políticos e teóricos das mulheres no sentido de ressignificar a noção de cidadania, o que resultou em grandes transformações em suas situações, como a ampla participação feminina no mercado do trabalho, a maior taxa de escolaridade entre as mulheres, a redução do tamanho das famílias, o crescimento das famílias chefiadas por mulheres e os novos arranjos familiares. São transformações que repercutiram, conseqüentemente, no conjunto da sociedade. Todavia, elas não repercutiram significativamente no modo como o Estado, por meio da política de assistência social, concebe as funções femininas.

As sociedades contemporâneas, especialmente a brasileira, ainda conservam desvantagens econômicas em desfavor das mulheres, sobretudo no que diz respeito à persistência da divisão sexual do trabalho, menor remuneração para trabalhos femininos, sobrecarga das responsabilidades familiares, nos serviços domésticos e com as tarefas de reprodução social, limitações aos direitos sexuais e reprodutivos, reprodução da violência doméstica e baixíssima representação política. A inclusão das mulheres pobres na política de assistência social não demonstra ser um fator que possa produzir mudanças nesse quadro.

A política nacional de assistência social nos últimos anos é caracterizada sobretudo por programas de combate à pobreza em um contexto em que tal categoria – a pobreza – enfrenta revisões conceituais. Com a ampliação da concepção de pobreza, outros conceitos mais abrangentes vêm acompanhando sua problematização, como o de desigualdade, exclusão social e vulnerabilidades, conceitos estes que se vão tornando comuns na linguagem de planejamento estatal e aparecem como inovadores na busca de ferramentas mais objetivas para uso dos programas governamentais. O efeito colateral desse processo é um tipo de tradução política desses referenciais teóricos que acaba por produzir um reforço da responsabilização dos indivíduos e, quando não, das famílias.

A revalorização das famílias, neste cenário, desempenha a função de reforçar a associação das mulheres com a maternidade, fixar identidades sociais e cristalizar as relações de gênero, de beneficiá-las em razão de suas atividades reprodutivas e, por fim, de limitar o volume de

benefícios assistenciais distribuídos. Sob o manto de uma opção metodológica, a centralidade na família, ou “matricialidade” familiar, representa uma opção política que reforça a negação do *status* de indivíduo à mulher e, por conseqüência, a negação da cidadania feminina. No lugar do reconhecimento em vista de uma igualdade de *status*, o que encontramos é um “reconhecimento equivocado” que reproduz as formas de subordinação da mulher.

Esta subordinação é também reproduzida nas relações de poder entre as profissionais da assistência social e as usuárias da política, e isso contribui, ao lado da vigência de estereótipos sociais, para o surgimento de sentimentos como vergonha, humilhação e injustiça nas mulheres incluídas na política. A relação de poder que se constrói nesse cotidiano permite às assistentes sociais, na maioria dos casos, o arbítrio sobre a inclusão ou exclusão. Da parte das usuárias, seu poder se expressa na forma de resistência que ganha materialidade nas estratégias de acesso empregadas para a obtenção dos benefícios. Em síntese, com todas as influências que concorrem para uma realidade de negação da cidadania, essas mulheres não vêem na assistência social uma possibilidade de afirmação de direito, mas sim uma “ajuda” e um “favor”. O direito, para elas, seria o trabalho, mas, muitas vezes, elas se resignam diante da ciência de que o trabalho é para poucos nessa sociedade que as inclui apenas marginalmente.

Os grupos de apoio socioeducativo organizados pela assistência social debatem temas como direito e participação de uma perspectiva abstrata, desconsiderando que os sujeitos e as instituições são generificados. Os grupos de geração de trabalho e renda desenvolvem capacitação e inclusão produtiva em atividades consideradas tradicionais para a ocupação feminina, como trabalhos manuais e culinária, reforçando a divisão sexual do trabalho. No primeiro caso, reforçam-se as responsabilidades reprodutivas das mulheres e no segundo reforça-se a divisão sexual do trabalho no âmbito das tarefas produtivas.

Em que pesem as evidências sobre a determinação de gênero nas condições de pobreza, a execução do PBF em Londrina segue tratando as funções femininas como se fossem naturalmente dadas e não construídas socialmente, porquanto os papéis sociais de homens e mulheres e as relações de gênero não são objeto de debate e reflexão por parte das equipes de gestão e execução do programa e, muito menos, junto à população beneficiária majoritariamente feminina.

Com o processo de democratização política no Brasil, envolvendo a proliferação de movimentos sociais, ações coletivas e discursos políticos, a expressão “participação” foi sofrendo um desgaste de sentido, esvaziando-se de conteúdo e muitas vezes constituindo-se como

referencial abstrato que mais obscurece do que ilumina as reflexões sobre cidadania. A própria noção de cidadania inscreve-se neste terreno pantanoso em que a retórica apaga os conceitos. Integra esse cenário o uso abundante da expressão cidadania, nos documentos oficiais da Política Nacional de Assistência Social.

As mulheres – e aos poucos os homens – que recebem benefícios assistenciais federais e municipais integram grupos socioeducativos que são constituídos a partir das convocações das assistentes sociais e se reúnem mensalmente. Seria impreciso tratarmos destes grupos como forma de participação e de organização, uma vez que a adesão e a frequência equivalem às condicionalidades dos programas. Esta prática dos grupos socioeducativos colocam novas questões para pensar a dimensão política dos grupos populares.

O intento de ampliar a compreensão do que constitui a participação política para abarcar formas de atuação menos tradicionais presentes em movimentos sociais – tal como foi o esforço de muitos estudos a partir da década de 1980, com destaque para os estudos feministas–, não nos autoriza a dilatação demasiada de conceitos. Desse modo queremos entender que a participação política tem como condição *sine qua non* a livre adesão, entendida como iniciativa política. Disto excluem-se adesões que se destinam a cumprir obrigações em vista de uma condicionalidade para recebimento de um benefício, como se exige na assistência social. Interpretamos, desse modo, a presença das mulheres nos grupos socioeducativos como “frequência” e não “participação”. Isto não exclui a possibilidade de, no futuro, esses grupos se constituírem em experiências de participação política, mas a torna mais remota.

As experiências dos grupos organizados pela assistência social com pessoas beneficiárias dos programas de transferência de renda sinalizam, em certo sentido, a possibilidade de que essa política contribua para a saída dessas mulheres pobres do privado para o público. Essa passagem de uma esfera para outra, no entanto, é ambígua, pois cria um espaço de sociabilidade que se pauta pelas necessidades do privado, pelos atributos da vida doméstica. Assim as mulheres ficam no meio do caminho entre o privado e o público. Trata-se de uma passagem que não se completa. Estas experiências não constituem possibilidades para uma inserção, de fato, na esfera pública. Entendemos aqui que dois critérios são fundamentais para qualificar a esfera pública: a participação no mercado de trabalho (trabalho remunerado e visível) e a participação ativa nos espaços de deliberação coletiva (uso da voz, da persuasão, da influência). Nessa perspectiva o espaço de sociabilidade é insuficiente para tipificar a esfera pública.

Como afirmamos anteriormente, no que diz respeito à ocupação e trabalho, a assistência social, a exemplo de tantas outras políticas sociais brasileiras, gera atividades e responsabilidades para as mulheres, sem, todavia, contribuir para a conversão de seu trabalho em mercadoria; ao contrário, mantêm-nas no âmbito das atividades reprodutivas, portanto, privadas. Já destacamos como na sociedade capitalista a valorização do trabalho ocorre somente quando este é mercadoria.

A vida política propriamente dita, entendida como participação ativa nas discussões e deliberações dos assuntos coletivos, é outro ponto nevrálgico na relação entre as mulheres usuárias e a política de assistência social. Esta dimensão da esfera pública mantém-se, no geral, intocada. As mulheres atendidas não participam dos debates e deliberações sobre as ações que influem em sua vida, nem mesmo sobre as formas de execução dos programas e serviços dos quais são “alvo”. Elas são “objeto” e não “sujeitos” desta política.

Sob esses critérios, a política de assistência social não produz o efeito de alçar as mulheres para a esfera pública. Se a participação na esfera pública é condição fundamental para a cidadania, embora não seja por si só suficiente, essas considerações nos deixam algumas inquietações para interpelarmos a noção de cidadania presente nas políticas sociais, o modo de buscar a inter-relação entre o público e o privado e os efeitos para a cidadania das mulheres.

Estamos de acordo com Ana Maria Goldani (2002) que, ao analisar a família como fator de proteção social, mostra a absorção por parte dessa instituição, de maiores responsabilidades diante da fragilidade das ações estatais, amortizando o impacto das políticas econômicas e da reestruturação capitalista sobre o mercado de trabalho. Seria importante, para a democratização das relações de gênero, que as políticas de família pensassem nessa instituição social como alvo de suas ações com vistas à maior autonomia dos indivíduos e não com o objetivo de se beneficiar de suas funções protetoras, reduzindo as necessidades de investimentos públicos.

O pressuposto ideológico de que mulher = família, ou o inverso, família = mulher, opera constantemente nos serviços da assistência social. Sustentamos que não é compatível falar em cidadania das mulheres quando lhes é negado o reconhecimento de sua individualidade. A cidadania não se encerra nos limites do reconhecimento de direitos individuais, mas o inclui necessariamente. As mulheres precisam lutar, até os dias atuais, para que sejam reconhecidas como indivíduos e não somente como materialização de um grupo, seja ele familiar ou comunitário.

Não existe a família. Não existe a mulher. Em ambos os casos existem múltiplas formas e pluralidade. Esse é o princípio básico a ser introduzido nas políticas de proteção social, em geral, e nas políticas de assistência social, em particular. Para que o direito social seja concretizado, é preciso fazer uma ruptura com as abstrações existentes em torno da família e da mulher, ao lado da necessidade imperativa de construção de uma esfera pública democrática.

BIBLIOGRAFIA

ABONG. **Boletim Eletrônico da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais**. São Paulo: ABONG, n. 414, de 15 a 21 de janeiro de 2008.

ADELMANN, Miriam. Das margens ao centro?: Refletindo sobre a teoria feminista e a sociologia acadêmica. **Revista Estudos Feministas**. Universidade Federal de Santa Catarina. CFH/CCE/UFSC, Florianópolis, vol. 11, n.1, jan-jun/2003. pp. 284-288.

_____. **A voz e a escuta. Encontros e Desencontros entre a Teoria Feminista e a Sociologia Contemporânea**. Tese de doutorado, Doutorado Interdisciplinar de Ciências Humanas, UFSC, 2004.

ALVAREZ, Sonia E. Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. In: STEPAN, A. (org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p.315-380, 1988.

_____, DAGNINO e ESCOBAR (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000a.

_____. Em que Estado está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com 'perspectiva de gênero'. In: FARIA, Nalu, SILVEIRA, Maria Lúcia e NOBRE, Miriam (orgs.). **Gênero nas Políticas Públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista**. São Paulo: SOF (Coleção Cadernos Sempreviva). p.9-25, 2000b.

ARDAILLON, Danielle e CALDEIRA, Teresa. Mulher: indivíduo ou família. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 2, 4, p. 2-10, abril 1984.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1981.

BANCO MUNDIAL. **Uma revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no mundo**, 22 de agosto de 2007. www.bancomundial.org.br. Disponível em 22/08/2007.

BARROSO, Carmem. **Mulher, sociedade e Estado no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

_____. **A Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2001.

_____. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

_____. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

_____. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

_____. y BECK-GERNSHEIM, Elisabeth. **La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas**. Barcelona, Buenos Aires e México: Ediciones Paidós Ibérica, 2003.

BENHABIB, Seyla e CORNELL, Drucilla. **Feminismo como crítica da modernidade: releituras dos pensadores contemporâneos do ponto de vista da mulher**. Rio de Janeiro, Editora Rosa dos Tempos, 1987.

BERQUÓ, Elza e CAVENAGUI, Suzana. Fecundidade em declínio. Breve nota sobre a redução no número médio de filhos por mulher no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 74, p. 11-15, março 2006.

BLAY, Eva A. Do espaço privado ao público: a conquista da cidadania pela mulher no Brasil. In: **Espaço e Debates**, v. 9, maio/agosto-83, Cortez, São Paulo, p. 80-89, 1983.

_____. Gênero e políticas públicas ou sociedade civil, gênero e relações de poder. In: SILVA, Alcione Leite da; LAGO, Mara Coelho de Souza e RAMOS; Tânia Regina Oliveira (orgs.). **Falas de gênero: teorias, análises, leituras**. Florianópolis: Editora Mulheres, 1999. p. 133-146.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre/RS, Zouk, 2007.

_____. e PASSERON Jean Claude. **A reprodução – Elementos para uma teoria do sistema de ensino**. 1ª ed., Portugal: Vega Editora, 1989.

BRUSCHINI, C. **Mulher, Casa e Família**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 1990.

BUTTAUFUOCO, Annarita. Entre cidadania política e cidadania social. Projetos e experiências do movimento político das mulheres na Itália liberal. In: BONACCI, Gabriella e GROPPi, Angela (orgs.). **O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres**. São Paulo: Ed. Unesp, 1995. p.129-158.

BUTLER, Judith. Fundamentos contingentes: o feminismo e a questão do ‘pós-modernismo’. **Cadernos Pagu**, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, Campinas-SP, n. 11, p. 11-42, 1998.

_____. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Mujeres, cotidianidad y politica. In: JELIN, Elizabeth (org.). **Cidadanía e identidade: las mujeres em los movimientos sociales latino-americanos**. Ginebra, 1987. p.75-128.

CARLOTO, Cassia Maria. **A política de assistência social e a centralidade na família: os limites à autonomia das mulheres**. Relatório de Pesquisa Pós-Doutorado. Pontifício Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

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

CASTRO, Mary Garcia e ABRAMOVAY, Miriam. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências. **Cadernos de Pesquisa**, n.116, p.143-176, Jul 2002.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CHIRIAC, Jany e PADILHA, Solange. Características e limites das organizações de base feminina. In: BRUSCHINI, Maria Cristina A. e ROSEMBERG, Fúlvia (orgs). **Trabalhadoras do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979. p. 191-203.

COHN, Amélia. Para além da justiça distributiva. **Observatório da Cidadania**, 2005, Rio de Janeiro, p. 49-55. Disponível em: www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroc2005_bra.pdf. Acessado em fev/2006.

COSTA, Claudia de Lima. O feminismo e o pós-modernismo/pós-estruturalismo: (in)determinações da identidade nas (entre)linhas do (con)texto. In: PEDRO, Joana Maria e GROSSI, Miriam Pillar (orgs.). **Masculino, Feminino, Plural: gênero na interdisciplinabilidade**. Florianópolis, Ed. Mulheres, 2000 (1ª reimpressão). pp. 57-90.

_____. "O sujeito no feminismo: revisitando os debates". **Cadernos Pagu**, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, Campinas-SP, n. 19, p. 59-90, 2002.

COSTA, Cristina. **Sociologia: introdução à ciência da sociedade**. 2. ed., São Paulo: Moderna, 1997.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 38. São Paulo: CEBRAP, 1994.

DUARTE, Bruno de Carvalho e SIMÕES, Helenne Barbosa. Análise do Gasto Social Federal no Período 1995-2005. **CEPAL**, Escritório no Brasil, dez/2006.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociedade**. Ed. Melhoramentos, 1963.

_____. **A divisão do trabalho social**. 3ed. Lisboa: Editorial Presença, 1991.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

_____ e SCOTSON, John. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. **Revista Estudos Feministas**, Universidade Federal de Santa Catarina. CFH/CCE/UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo, Cortez: 2001.

_____. e ROQUETE, Claudio. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família. In: VIANA, Ana Luiza d'Avila; ELIAS, Paulo Eduardo M. e IBAÑEZ, Nelson (orgs.). **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 123-149.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 1979. Rio de Janeiro, Edições Graal.

_____. **Estratégia, poder-saber**. 2003. Rio de Janeiro, Forense Universitária.

FRANCHETTO, Bruna; CAVALCANTI, Maria Laura V. C.; HEILBORN, Maria Luiza. Antropologia e feminismo. **Perspectivas Antropológicas da Mulher**, Rio de Janeiro: Zahar, v. 1, n. 1, p. 11-47, 1981.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas na justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 245-282.

_____. Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: BRUSCHINI, Cristina e UNBEHAUM, Sandra G. (orgs.). **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: FCC; Ed. 34, 2002. p. 59-78.

_____. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Revista Estudos Feministas**. Universidade Federal de Santa Catarina. CFH/CCE/UFSC, Florianópolis, vol. 15, n. 2, p. 291-308, mai-ago/2007.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Mulheres no mercado de trabalho: grandes números**. Disponível em http://www.fcc.org.br/mulher/series_historicas/tabelas/mmt1.html. Acessado em ago/2006.

GIFFIN, Karen Mary. Produção do conhecimento em um mundo 'problemático': contribuições de um feminismo dialético e relacional. **Revista Estudos Feministas**. Universidade Federal de Santa Catarina. CFH/CCE/UFSC, Florianópolis, vol. 14, n.3, p. 635-653, set-dez/2006.

GOIS, Antonio. Bolsa Família é programa com mais foco. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 de maio de 2006, Caderno Brasil.

GOLDANI, Ana Maria. Reinventar políticas para famílias reinventadas: entre la "realidad" brasileña y la utopia. In: ARRIAGADA, Irma (ed). **Políticas hacia las familias, protección e**

inclusión sociales. Naciones Unidas/CEPAL. SERIE Seminarios y conferencias, n. 46/2005. p.319-345.

_____. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.19, n.1, p. 29-48, jan./jun. 2002.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes. **Familias y política social en México: El caso de oportunidades.** CEPAL, 2004. 33 p. Disponível em http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/2/21682/Mercedes_GdelaRocha.pdf. Acessado em fev/2006.

GORDON R., Sara. Ciudadanía y derechos ¿Criterios distributivos? **Série Políticas Sociais**, n. 70. Santiago, Chile: Nações Unidas, 2003. 28p.

GUZMÁN, Virginia. “A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas”. In: FARIA, Nalu, SILVEIRA, Maria Lúcia e NOBRE, Miriam (orgs.). **Gênero nas Políticas Públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista.** São Paulo: SOF (Coleção Cadernos Sempre Viva), 2000. p. 63-86.

HABERMAS, Jurgen. A nova intransparência: a crise do Estado do Bem-Estar e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 18, p. 103-14, São Paulo, set. 1987.

HARAWAY, Donna. “Gênero” para um dicionário marxista: a política sexual da palavra. **Cadernos Pagu**, n. 22, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2004. pp.201-246.

IANNI, Octavio. A Sociologia e o Mundo Moderno. **Série Textos em Ciências Sociais**, n. 5, EDUC, 1988.

_____. **A idéia de Brasil moderno**, São Paulo: Brasiliense, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A queda recente da desigualdade no Brasil.** Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2006. 5p.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Edição Especial, n. 13, Brasília: IPEA, 2007. 377 p.

IVO, Anete Brito Leal. **A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado.** São Paulo Perspec., Apr./June 2004, vol.18, no.2, p.57-67. ISSN 0102-8839.

JELIN, Elizabeth. Mulheres e Direitos Humanos. **Estudos Feministas**, CIE/ECO/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 2, n.1/94, p. 117-49, 1994.

_____. Família y género: notas para el debate. **Revista Estudos Feministas**, CIE/ECO/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 3, n.2/95, p. 395-413, 1995.

_____. **Pan e afectos – la transformación de las familias.** Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica. 2004.

_____. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. Hacia una nueva agenda de políticas públicas. In: Arriagada, Irma (ed). **Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales**. Naciones Unidas/CEPAL. SERIE Seminarios y conferencias, n. 46/2005. p.69-88.

LANDIM, Leilah (org.) **Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.** Rio de Janeiro: NAU, 1998.

_____. Múltiplas identidades das ONGs. In: **ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: ABONG; 2002.

LAURETIS, Teresa de. A tecnologia do gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de. **Tendências e Impasses: o feminismo como crítica da cultura**. Rio de Janeiro, Ed. Rocco, 1994. pp.206-242.

LAVINAS, Lena. Gênero, Cidadania e Políticas Urbanas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS, Orlando Alves dos Jr. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p.169-187.

_____. **Universalizando direitos**. Observatório da Cidadania, 2004. p. 67-74. http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroe2004_bra.pdf

_____ e NICOLL, Marcelo. Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. **Revista Parcerias Estratégicas**, n. 22, p. 39-75, jun/2006. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/parcerias/p22.php>. Acessado em jul/2006.

LEITE, Márcia Pereira. “Novas relações entre identidade religiosa e participação política no Rio de Janeiro hoje: o caso do Movimento Popular de Favelas”. In: BIRMAN, Patrícia (org.). **Religião e Espaço Público**. São Paulo: Attar Editorial, 2003. pp. 63-95.

LOURO, Guacira Lopes. Epistemologia feminista e teorização social – desafios, subversões e alianças. In: ADELMAN, Miriam e SILVESTRIN, Celsi Brönstrup. Coletânea Gênero Plural. Curitiba, Ed. UFPR, 2002. pp.11-22.

MACEDO Ana Gabriela e AMARAL, Ana Luísa. Dicionário da Crítica Feminista. Lisboa: Edições Afrontamento, 2005.

MACHADO, Lia Zanotta. Campo Intelectual e Feminismo: alteridade e subjetividade nos estudos de gênero. Brasília: Série Antropologia, 1994. pp. 1-28.

MACHADO, Leda M. V. **Atores sociais: movimentos urbanos, continuidade e gênero**. São Paulo: Annablume, 1995.

_____. **A incorporação de gênero nas políticas públicas: perspectivas e desafios**. São Paulo: Annablume, 1999.

MANNHEIM, Karl. O Problema da juventude na sociedade moderna. In: BRITTO, Sulamita de (org.). **Sociologia da Juventude I – da Europa de Marx à América de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 69-94.

MARIANO, Silvana Aparecida. **Movimento de mulheres e Estado: ambigüidades da incorporação de gênero nas políticas públicas em Londrina**. Dissertação de Mestrado, Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

_____. O sujeito do feminismo e o pós-estruturalismo. **Revista Estudos Feministas**, Universidade Federal de Santa Catarina. CFH/CCE/UFSC, Florianópolis, vol. 13, n.3, p. 483-505, set-dez/2005.

MARIANO, Silvana Aparecida e GALVÃO, Elaine. **Mulheres de Londrina: lutas sociais e políticas de 1970 a 2000**. Londrina: PML/SEM/CDPSM, 2000.

MARTINS, Carlos Estevam. Liberalismo: o direito e o avesso. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, p. 619 a 660, 2003.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 3ª edição. Livro 1, vol. 1. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1988 (Os economistas).

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana e SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 1283, junho 2007. 33 p.

MELO, Hildete Pereira de. **Gênero e Pobreza no Brasil**. Brasília: CEPAL / SPM, 2005.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

MIGUEL, Sônia Malheiros. **Um olhar para dentro: o movimento feminista no Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado, Florianópolis, UFSC, 1988.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília/DF, nov/2004. 59p.

_____. **Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social. Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social**. Versão preliminar. Brasília, junho/2006a. (75 pág.)

_____. **Bolsa Família: agenda de compromissos da família**. Brasília, 2006b.

_____. **Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Versão preliminar. Brasília, junho/2006c. (164 pág.)

_____. **Avaliação das Políticas de Combate à Fome e à Pobreza**. Brasília, setembro de 2006c.

_____. **Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família**. Brasília/DF, março/2007d. 77p.

_____. **Boletim Semanal**, n. 94, de 11 a 17 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acessado em mai/2007b.

_____. **Beneficiários Recebem Bolsa Família com Reajuste**. 20/08/2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/noticias/beneficiarios-recebem-bolsa-familia-com-reajuste/?searchterm=reajuste%20do%20Bolsa%20Família>. Acessado em ago/2007c.

MOORE, Henrietta L. **Antropología y feminismo**. (2ª edição). Madrid: Ediciones Cátedra/Universitat de Valencia/Instituto de la Mujer, 1996.

MOORE Jr. Barrington. **Injustiça: as bases sociais da obediência e da revolta**. Trad. João Roberto Martins Filho. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

MORAES, Maria Lygia Quartim de. A experiência Feminista dos anos 70. **Textos 5**. Faculdade de Ciências e Letras, Departamento de Sociologia, UNESP, Araraquara, 1990.

_____. Usos e limites da categoria gênero. **Cadernos Pagu**, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, Campinas-SP, n. 11, p.99-105, 1998.

_____. Marxismo e feminismo: afinidades e diferenças. **Crítica Marxista**, n. 11, p.89-97, 2000.

_____. Cidadania no feminino. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 495-515.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradativa, 1996.

_____. Feminismo, cidadania e política democrática radical. **Debate Feminista**. Cidadania e Feminismo (Edição especial). São Paulo: Cia. Melhoramentos, 1999. pp. 29-47.

_____. **La paradoja democrática**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003.

MURARO, Rose Marie. **Textos da fogueira**. Brasília: Letraviva, 2000.

NICHOLSON, Linda J. (ed.). **Feminism and postmodernism**. New York and London, Routledge, 1990.

_____. “Interpretando o gênero”. **Revista Estudos Feministas**, Universidade Federal de Santa Catarina, CFH/CCE/UFSC, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 9-41, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos Cebrap**, n. 22, p. 8-28, out/1988.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia (orgs). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC. p. 55-81, 1999.

_____. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 74, p. 67-85, 2006.

PAIVA, Ângela Randolpho. **Católico, protestante, cidadão: uma comparação entre Brasil e Estados Unidos**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

PAOLI, Maria Célia. “Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político”. In: HELLMANN, Michaela (org.). **Movimentos sociais e democracia no Brasil: “sem a gente não tem jeito”**. São Paulo: Marco Zero, 1995. p. 24-55.

_____. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 373-418.

PASTOR, Márcia. **A democratização da gestão da Política de Assistência Social em Londrina/PR no período 2001- 2004: a ampliação do acesso e da participação**. Tese de doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica/PUC-SP, São Paulo, 2006.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

PEDERSEN, Jean Elisabeth. **Política sexual em Comte e Durkheim: feminismo, história e a tradição sociológica francesa**. Tradução Denise Lopes de Souza. Revista de Estudos da Religião, 2006. (http://www.pucsp.br/rever/rv1_2006/t_pedersen.htm#footnote9texto, disponível em jan/2007)

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro de e LEAL, Maria Cristina (orgs.) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 25 – 42.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença. **Revista Estudos Feministas**, Universidade Federal de Santa Catarina, CFH/CCE/UFSC, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PIERUCCI, Antônio Flávio. **Ciladas da diferença**. São Paulo: Editora 34, 1999.

PIERUCCI, Antônio Flávio e PRANDI, Reginaldo. **A realidade social das religiões no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1996.

PINTO, Céli Regina Jardim. Participação (Representação?) política da mulher no Brasil: limites e perspectivas. In: SAFFIOTI, Heleieth I.B. e MUÑOZ-VARGAS, Monica (orgs.). **Mulher brasileira é assim**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1994 a. p. 195-230.

_____. Mulher e Política no Brasil: os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. **Revista Estudos Feministas**, CIE/ECO/UFRJ, Rio de Janeiro, número especial, 257-70, 1994b.

_____. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 3, p. 651 a 613, 2006.

PISCITELLI, Adriana. “Re-criando a (categoria) mulher?”. **Textos Didáticos**, Campinas: IFCH/UNICAMP, n. 48 (A prática feminista e o conceito de gênero), p. 7-42, 2002. Número organizado por Leila Mezan Algranti.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REZENDE, Maria José de. As metas socioeconômicas denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social. **Convergencia**, Universidad Autonoma del Estado de México, enero-abril año/vol. 14, numero 043, p. 169-209, 2007a.

_____. A globalização e os desafios da ação política num contexto de concentração de riqueza e de poder: as reflexões de Zygmunt Bauman e as de Celso Furtado. **Estudios Sociales, Revista de Investigación Científica**, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C., México, vol. XV, n. 30, p. 8-44, jul-dic/2007b.

ROHDEN, Fabíola. Catolicismo e protestantismo: o feminismo como uma questão emergente. **Cadernos Pagu**, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, Campinas-SP, n. 8/9, p. 51-97, 1997.

ROSSI-DORIA, Anna. Representar um corpo: individualidade e “alma coletiva” na luta pelo sufrágio. In: BONACCI, G. e GROPPI, A. (orgs). **O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres**. São Paulo: Ed. Unesp, 1995. p. 109-128.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Quem tem medo dos esquemas patriarcais de pensamento? **Crítica Marxista**, n. 11, 2000. pp. 71-75.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por Uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos**. Disponível: www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_dh.htm. Acessado em mar/2004)

SARACENO, Chiara. **Sociologia da Família**. Lisboa: Editorial Estampa, 1997.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2005a.

_____. Famílias enredadas. In: ACOSTA, Ana Rojas e VITALER, Maria Amalia Faller (orgs). **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2005b. p.21-36.

SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo (orgs.). **Uma revolução no cotidiano?** São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHUMAHER e VARGAS. Lugar no governo: álbi ou conquista? **Revista Estudos Feministas**, CIE/ECO/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 2, n.3, p. 117-49, 1993.

SCHWARTZMAN, Simon. Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda. **IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade**, Versão 3, 13 de Fevereiro de 2006. Disponível em http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_desig.pdf. Acessado em nov/2006.

SCOTT, Joan W. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 16, n 2, p. 5 – 22, 1990.

_____. Prefácio a gender and politics of history. **Cadernos Pagu**, Desacordos, desamores e diferenças, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, n. 3, p. 11-27, 1994.

_____. A invisibilidade da experiência. **Projeto História**, n. 16, São Paulo, Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História, 1998, pp. 297-325.

_____. Igualdade versus diferença: os usos da teoria pós-estruturalista. **Debate Feminista**. Cidadania e Feminismo (Edição especial). São Paulo: Cia. Melhoramentos, 1999. pp. 203-222.

_____. “‘La querelle des femmes’ no final do século XX”. **Revista Estudos Feministas**, Universidade Federal de Santa Catarina, CFH/CCE/UFSC, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 367-388, 2001.

_____. **A cidadã paradoxal: as feministas francesas e os direitos do homem**. Florianópolis: Editora Mulheres, 2002.

SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Bauru, SP: EDUSC, 1999.

SEN, Amartya. **Teorías del desarrollo a principio del siglo XXI**. BID, 2004. Mimeo.

SENNETT, Richard. **Respeito: a formação do caráter em um mundo desigual**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez e OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países**. Centro Internacional da Pobreza / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília, DF: PNUD, 2007.

SOARES, Vera. Muitas faces do feminismo no Brasil. In: BORBA, A., FARIA, N. e GODINHO, T. (orgs). **Mulher e política: gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1998. p.33-54.

TOSCANO, Moema e GOLDENBERG, Miriam. **A revolução das mulheres: um balanço do feminismo no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Revan, 1992.

VIANA, Ana Luiza d'Avila e LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção social: introduzindo o debate. In: _____; ELIAS, Paulo Eduardo M. e IBAÑEZ, Nelson (orgs.). **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 15-57.

VITA, Álvaro de. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 471-496, 1999.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB, 1991.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

ANEXOS

ANEXO I - CONVOCAÇÃO



SECRETARIA MUNICIPAL
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



CONVOCAÇÃO

Sr(a) _____

Conforme convocações recebidas anteriormente para participação nas reuniões de apoio sócio educativo, estamos novamente reforçando a necessidade da sua participação nesta atividade.

O trabalho sócio educativo que a Assistência Social realiza tem o objetivo de melhorar as condições de vida das famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda (bolsa Família, PETI, Bolsa Escola Federal, vale gás, etc...).

Para regularizar sua situação, entre em contato com a Assistente Social Carla do Clube das Mães pelo telefone 33256488, ainda este mês.

Após este prazo, correrá o risco de ter seu benefício bloqueado.

É de interesse do governo federal que a (o) senhora (sr) continue recebendo este benefício, que seus filhos estejam na escola, sejam acompanhados pela área da saúde e que haja melhora na qualidade de vida de sua família.

Atenciosamente,

Maria Luiza Amaral Rizotti

Secretária Municipal de Assistência Social

ANEXO I I – TERMO DE COMPROMISSO



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

TERMO DE ADESÃO E COMPROMISSO

A(O) senhora(o) _____ portadora do documento de identificação _____ Residente a R: _____ Bairro: _____

_____ inscrita no programa Bolsa Família no Município de Londrina nº NIS: _____, representado por sua Secretária Municipal de Ação Social, MARIA LUIZA AMARAL RIZOTTI, portadora do documento de identificação nº 7577788, e CPF nº 838004848-20, assinaram o presente Termo, comprometendo-se a atender os requisitos abaixo relacionados no que se refere à adesão e execução do Programa Bolsa Família.

1. DIREITOS DO BENEFICIÁRIO E SUA FAMÍLIA

- a) Receber mensalmente o subsídio financeiro conforme valor estabelecido pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome);
- b) Ter acesso às informações e avaliações realizadas;
- c) Participar de reuniões e grupos, bem como das atividades propostas;
- d) Receber encaminhamentos pertinentes à sua condição;
- e) Recorrer à Comissão Gestora quando julgar que seus direitos foram lesados;
- f) Receber um cartão bancário individual que permita a retirada do subsídio financeiro.

2. OBRIGAÇÕES DO BENEFICIÁRIO

- a) Fornecer informações verídicas necessárias ao bom desenvolvimento do programa e ao acompanhamento e controle de seus resultados;
- b) Garantir a participação dos membros da família nas atividades referentes ao Programa e demais serviços sociais;
- c) Manter permanência e frequência de, no mínimo, 85% das crianças e adolescentes na rede ensino regular;
- d) Não permitir e desenvolver ações tendentes a impedir a permanência de seus dependentes nas ruas em estratégia de sobrevivência ou expostos a riscos;
- e) Zelar pela manutenção e conservação do cartão bancário recebido;
- f) Participar assiduamente das atividades propostas pelo programa: reuniões e outros encaminhamentos que se fizerem necessários.
- g) Comunicar as mudanças de endereço e outras situações ocorridas ao CRAS (Centro de referência da Assistência Social).

E por estarem juntos e de acordo, firmam o presente Termo de Adesão e Responsabilidade, na presença de 01 (uma) testemunha.

Londrina, ____/____/____

Maria Luiza Amaral Rizotti
Secretária Municipal de Assistência
Social

(Beneficiário)

Testemunha: _____