UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Instituto de Psicologia

José Fernando Andrade Costa

**Cidadania, Reconhecimento e Proteção Social: um estudo sobre serviços
socioassistenciais na cidade de São Paulo**

São Paulo

2016

JOSÉ FERNANDO ANDRADE COSTA

**Cidadania, Reconhecimento e Proteção Social: um estudo sobre serviços
socioassistenciais na cidade de São Paulo**

(Versão Original)

Dissertação apresentada ao Instituto de Psicologia da
Universidade de São Paulo como parte dos requisitos
para obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Psicologia Social.

Orientador: Prof. Dr. Luis Guilherme Galeão da Silva.

São Paulo
2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na publicação
Biblioteca Dante Moreira Leite
Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo

Costa, José Fernando Andrade.

Cidadania, reconhecimento e proteção social: um estudo sobre serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo / José Fernando Andrade Costa; orientador Luis Guilherme Galeão da Silva. -- São Paulo, 2016.

179 f.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Área de Concentração: Psicologia Social e do Trabalho) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

1. Assistência Social 2. Cidadania 3. Reconhecimento (teoria) 4. Psicologia Social 5. São Paulo (cidade) I. Título.

HM251

José Fernando Andrade Costa

Cidadania, Reconhecimento e Proteção Social: um estudo sobre serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo.

Dissertação apresentada ao Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Psicologia Social.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____ **Assinatura:** _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____ **Assinatura:** _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____ **Assinatura:** _____

Dissertação defendida em: ____ / ____ / ____.

Antes de tudo, dedico todo o esforço deste trabalho à minha família, especialmente à minha mãe Maria Anita e à minha irmã Mariana.

Em seguida, dedico esta pesquisa a todas e todos aqueles que lutam, cotidianamente, contra a desigualdade e injustiça social através da defesa dos direitos de cidadania.

AGRADECIMENTOS

Para muitos jovens da periferia de São Paulo, que estudaram todo o ciclo básico em escola pública, cursar o ensino superior gratuitamente é praticamente um sonho. No meu caso, isso só foi possível através de um programa federal de bolsas de estudos em uma instituição privada. Por isso, passar diretamente da graduação para o mestrado na Universidade de São Paulo foi um grande desafio. Foi um processo intenso de formação dedicada, dentro e fora de sala de aula, com dificuldades e percalços, mas, sobretudo, muito aprendizado. Agora tenho a oportunidade de registrar aqui minha gratidão às pessoas que foram essenciais nesse percurso.

Agradeço primeiramente ao meu orientador, professor Luis Guilherme Galeão, pelo acolhimento, pelo apoio e pela paciência durante o desenvolvimento deste mestrado. Admiro sua postura crítica contundente, e ao mesmo tempo sensível, frente às injustiças sociais. Admiro também sua perspicácia e bom humor, virtudes típicas de um grande educador que aposta no potencial emancipatório dos encontros intersubjetivos.

Às principais pessoas participantes desta pesquisa, trabalhadoras e trabalhadores do CRAS e do CCA e cidadãos e cidadãs beneficiárias desses serviços, por terem me recebido em seus espaços de trabalho ou em suas casas, sempre com muita educação e cortesia.

Um agradecimento especial ao Padre Roberto Grandmaison, da Congregação de Santa Cruz, a toda equipe do Programa Social Jaguaré Caminhos e também a outras lideranças comunitárias do Jaguaré, sou grato por toda a ajuda.

Às funcionárias e aos funcionários da USP em geral, e do IPUSP em particular, com quem interagi nesses anos do mestrado, especialmente à equipe da Secretaria do Departamento de Psicologia Social: Rosângela, Nalva e Selma, sempre muito solícitas.

Aos professores e professoras das disciplinas de pós: Alessandro Soares da Silva, Agustín Espinosa, Bernardo Svartman, Carlos Sixirei Paredes, Fábio de Oliveira, Gustavo Massola, Leny Sato, Leon Crochik, Marcelo Afonso Ribeiro, Nelson da Silva Jr., Rúrion Melo, Sandra Patrício Ribeiro e Wellington Zangari. Agradeço também aos docentes do IPUSP com quem pude aprender muito nas conversas informais do cotidiano: Adriana Marcondes, Alessandro Oliveira Santos, Belinda Mandelbaum e Vera Paiva.

Ao professor Peter Spink e à professora Mariana Prioli, por terem aceitado comentar esse trabalho e pelas valiosas contribuições no Exame de Qualificação.

Ao Joari Carvalho, que talvez não saiba disso, mas foi quem primeiro me estimulou a estudar o SUAS, após uma roda de conversa no 24º ENEP, realizado em São Paulo, em 2011.

Às colegas do grupo coordenado pela professora Renata Bichir no Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap), especialmente à Encarnación Moya Recio, parceira de campo de pesquisa.

À professora Maria de Lourdes Zuquim, da FAU-USP, pelas estimulantes conversas sobre a Vila Nova Jaguaré.

Às amigas “desde a época da graduação”: Amanda Ribeiro, Anisha Gonçalves, Daniel Ferragut, Henrique Farina, Jaquellyne Lima, Jéssia Pires, Laís Oliveira e Paulo Françoso. E um carinho especial que sempre terei pelo professor Sergio Paes de Barros e pela professora Thaís Seltzer Goldstein, meus mestres nos primeiros passos de Psicologia Social.

Não posso deixar de registrar uma nota de gratidão às pessoas que fizeram parte da minha formação acadêmica, política e pessoal para além da sala de aula, nos coletivos e movimentos sociais de que fiz ou faço parte: Conselho Regional e Estudantes de Psicologia do Estado de São Paulo (COREP-SP), Coordenação Nacional de Estudantes de Psicologia (CONEP), Fórum Popular de Saúde do Estado de São Paulo e Comissão de Moradores do Jardim Brasília e Jardim Vitória-Régia.

Aos amigos da pós como um todo, em especial aos companheiros e companheiras do coletivo de Representantes Discentes da Pós-Graduação do IPUSP: Alan Rizério, Alan Osmo, Catalina, Danilo Silva, Dodi, Lívia, Luba, Marcela Peters, Solange Struwka, Zé Café e Yuubi.

Aos colegas do grupo de orientandos do Prof. Luis Galeão e do grupo de estudos em Psicologia Comunitária e Teoria Crítica, especialmente: Andrea Mataresi, Ann Christin Brause, Carlos Eduardo Mendes, Carolina De Jongh, Catarina Decome Poker, Fátima Nassif, Fernanda Braga, Fernanda Cernea, Fernanda Diniz, Felipe Bellei, Juliana Oliveira, Lúcio Ferreira, Miriam Araújo, Thiago Bloss, Thiago Félix e Vinicius Furlan.

Aos grandes amigos Richard Oliveira, Felipe Oliveira e Camila Danielle, pelas boas conversas, risadas e reflexões – geralmente em uma mesa apropriada –, mas especialmente pela amizade sincera e fortificante nos momentos de maior dificuldade nesse processo intenso que é o mestrado. Essa amizade, com certeza, é o maior tesouro que encontrei na USP.

À Nathára, pela sublime leveza de um encontro que contém o horizonte de toda uma vida compartilhada. Nossa relação significa para mim um constante sopro de vivacidade.

Por fim, agradeço à minha família, sobretudo, à minha mãe Maria Anita e à minha irmã Mariana. Agradeço a elas por todo amor e zelo incondicional, em todos os momentos da minha vida. Se não fosse por elas, dificilmente eu chegaria até este ponto; é por tudo que elas representam para minha formação enquanto pessoa que lhes dedico o esforço materializado neste texto.

Agradecimento institucional

Agradeço a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela bolsa de estudos concedida.

No horizonte da cidadania, a questão social se redefine e o “pobre”, a rigor, deixa de existir. (...) O que existe, isso sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos. (...) Para colocar a questão num outro registro, é através das práticas de cidadania que se faz a passagem da natureza para a cultura, tirando o outro do indiferenciado e inominado, elaborando sua(s) identidade(s), construindo o(s) seu(s) lugar(es) de pertencimento e integrando-o(s) por inteiro nesse espaço em que a experiência do mundo se faz como história.

Vera da Silva Telles (2013, pp. 51-53)

RESUMO

Costa, J. F. A. (2016) *Cidadania, Reconhecimento e Proteção Social: um estudo sobre serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo*. 179 fls. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil.

A presente dissertação trata da ação pública de assistência social no município de São Paulo. Desde a Constituição Federal de 1988 e, principalmente, após a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a proteção social de assistência social passou a ser afirmada como um “direito de cidadania”. Nos últimos anos, diversas pesquisas têm abordado o universo do SUAS, mas raramente vemos uma discussão sobre o estatuto da categoria “cidadania” neste setor de política pública. Com base no referencial teórico da Psicologia Social Crítica e dos aportes da teoria do reconhecimento de Axel Honneth, a presente pesquisa trata dessa questão, a partir da investigação das ações cotidianas de dois serviços socioassistenciais, do nível da Proteção Social Básica do SUAS, localizados em um território considerado em situação de vulnerabilidade social – o distrito do Jaguaré, em São Paulo. Os serviços escolhidos foram: um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e um Centro para Crianças e Adolescentes (CCA). Buscou-se analisar as ações desses serviços, refletindo sobre seu potencial para efetivação da proteção social como direito de cidadania. O percurso metodológico inclui revisão de literatura e pesquisa de campo, sendo esta última composta por observações participantes no cotidiano do CRAS e do CCA, além de entrevistas com trabalhadoras/es e usuárias/os de ambos os serviços. Ao todo, foram entrevistadas três trabalhadoras do CRAS, três do CCA e três famílias, além de diversas conversas informais e da circulação pelo território que fazem parte do trabalho de campo. As sínteses dos principais achados podem ser divididas em dois eixos: 1) dos serviços socioassistenciais e 2) das famílias atendidas. Tem-se, no primeiro eixo, a) particularidades dos serviços da proteção social básica em São Paulo; b) dificuldades enfrentadas pelas equipes dos serviços; c) soluções práticas encontradas para os problemas cotidianos; d) diferentes concepções de cidadania; e e) relações entre atores estatais e não estatais na provisão dos serviços no município de São Paulo. No segundo eixo, das famílias, destacam-se aspectos de: a) vulnerabilidade social; b) lutas por reconhecimento; c) solidariedade; e d) relação entre as famílias usuárias e os serviços socioassistenciais. Por fim, pode-se considerar que cidadania e reconhecimento são fundamentais para a efetivação da proteção social, no sentido da preservação da vida e da dignidade humana. No entanto, em face aos desafios e obstáculos que impedem a realização efetiva desse horizonte emancipatório, faz-se necessário prosseguir em busca de novas – e melhores – maneiras de analisar criticamente as potencialidades da assistência social brasileira.

Palavras chave: Assistência Social; Cidadania; Reconhecimento (teoria); Psicologia Social; São Paulo (cidade).

ABSTRACT

Costa, J. F. A. (2016) *Citizenship, Recognition and Social Protection: a study on social assistance services at São Paulo city*. 179 fls. Dissertation (Master degree in Social Psychology). Institute Psychology at University of São Paulo, Brazil.

This dissertation paper refers to the public social assistance at São Paulo city, Brazil. Since the enactment of the Federal Constitution, in 1988, and also after the creation of the Unified Social Assistance System (SUAS), the social protection net has been affirmed as a kind of "citizenship right". In recent years, several studies have addressed the SUAS particularities, but we rarely see a discussion on the status of the category "citizenship" in this public policy sector. Based on the theoretical framework of Critical Social Psychology and the contributions of the Axel Honneth theory of recognition, the present study addresses this question about citizenship in SUAS, researching everyday actions of two social assistance services, at Basic Social Protection level, located in a territory considered socially vulnerable: the Jaguaré district at São Paulo. The services chosen were: a Reference Center for Social Assistance (CRAS) and a Center for Children and Teenagers (CCA). It's sought to analyze the actions of these services, thinking on their potential for realization of the social protection as a citizenship right. The methodological approach includes literature review and field research, the latter composed of participative observation of CRAS and CCA everyday events. Semi-structured interviews were also made with workers and users of both services: three workers from CRAS, three workers from CCA and three users' families; as well the informal conversations and the circulation of the author through the territory that characterize the field work. The main trends and results can be divided into two areas: 1) the "social assistance services" and 2) the "families". On the first axis, we find: a) particularities of the São Paulo's basic social protection services net; b) difficulties faced by the workers of those services; c) practical solutions found by the workers to resolve everyday problems; d) different conceptions of citizenship amongst services workers; and e) relations between state and non-state actors in the provision of services at São Paulo. In the second axis are highlighted some aspects of: a) social vulnerability; b) struggles for recognition; c) solidarity; and d) the relationship between user families and the social assistance services. Finally, it was considered that citizenship and recognition are essentials for the effectivity of social protection, the preservation of life and the human dignity. However, in the face of challenges and obstacles to the realization of this emancipatory task, it is necessary to continue looking for newer – and better – ways to critically analyze the potential of the Brazilian social assistance.

Keywords: Social Assistance; Citizenship; Recognition (theory); Social Psychology; São Paulo (city)

LISTA DE SIGLAS

ACS	Agente Comunitário de Saúde
APPS	Programa de Apoio a Pessoas com Problemas de Subsistência
ATENDE	Serviço de Atendimento Especial da São Paulo Transportes
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CCA	Centro para Crianças e Adolescentes
CEAGESP	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEDESP	Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos
CEI	Centro de Educação Infantil
CEU	Centro de Educação Unificado
CF-88	Constituição Federal de 1988
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CASMU	Comissão de Serviço Social do Município
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CRAF	Centro de Referência da Família
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DEM	Democratas (Partido)
DSS	Divisão de Serviço Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
FAS	Fórum de Assistência Social
FET-SUAS	Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NEPSAS	Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAF	Programa “Ação Família – Viver em Comunidade”
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAS	Supervisão Técnica de Assistência Social
SASF	Serviço de Assistência Social à Família
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEBES	Secretaria de Bem Estar Social
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UBS	Unidade Básica de Saúde
USP	Universidade de São Paulo
UTI	Unidade de Terapia Intensiva
VNJ	Vila Nova Jaguaré

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabelas

Tabela 1	Padrões de reconhecimento para Hegel	p. 43
Tabela 2	Estrutura das relações de reconhecimento na teoria de Honneth	p. 48
Tabela 3	Serviços socioassistenciais: valores e origem dos recursos financeiros	p. 77
Tabela 4	Evolução da população em favelas em São Paulo 1973-2010	p. 84
Tabela 5	Comparativo entre a “Vila Nova Jaguaré” e as favelas de São Paulo	p. 85
Tabela 6	Caracterização básica das principais participantes da pesquisa	p. 92

Figuras

Figura 1	Distrito Jaguaré	p. 79
Figura 2	Localização da Vila Nova Jaguaré e demais áreas em situação de vulnerabilidade social alta e muito alta	p. 81
Figura 3	Vista aérea do acesso à Vila Nova Jaguaré pelas ruas Engenheiro Vitor Freire e Três Arapongas	p. 85
Figura 4	Distribuição de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos cadastrados no CadÚnico em julho de 2014.	p. 112
Figura 5	Distribuição de Serviços Socioassistenciais no Jaguaré.	p. 114
Figura 6	Distribuição dos beneficiários do BPC pessoa com deficiência, 2014.	p. 129
Figura 7	Setores censitários classificados segundo concentração de domicílios com renda per capita de até ½ salário mínimo no Censo 2010	p. 141

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	15
INTRODUÇÃO	21
<u>PARTE 1 - CIDADANIA E RECONHECIMENTO</u>	
Capítulo 1 – Considerações sobre a (difícil) definição de “cidadania”	30
1.1. Cidadania legal: o modelo de T. H. Marshall	31
1.2. Cidadania política ou ativa: quando os movimentos sociais entram em cena	33
1.3. Cidadania, identidade e reconhecimento: dilemas e flexibilidade	36
Capítulo 2 – Pensando a lógica dos direitos a partir de uma teoria do reconhecimento.....	40
2.1. Axel Honneth e a renovação da Teoria Crítica da Sociedade.....	40
2.2. A teoria do reconhecimento de Honneth	41
Capítulo 3 – Possíveis articulações entre “cidadania” e “reconhecimento”	49
3.1. Aproximando dois conceitos de teor crítico	49
3.2. Patologias do reconhecimento da cidadania: interpretando a desigualdade brasileira	53
<u>PARTE 2 - PROTEÇÃO SOCIAL E TERRITORIALIDADE</u>	
Capítulo 4 – Assistência Social como direito de proteção social.....	59
4.1. Sobre o significado da “proteção social” não contributiva como direito de cidadania.....	59
4.2. Ação pública de assistência social: relações entre Estado e Sociedade Civil.....	63
4.3. Sobre a institucionalidade da atual política de Assistência Social: o SUAS	66
Capítulo 5 – Cidadania e o “lugar”: intersecções entre questão social e questão urbana	74
5.1. Sobre a vulnerabilidade socioterritorial na metrópole	74
5.2. O distrito do Jaguaré	78
5.3. A “favela” Vila Nova Jaguaré.....	81
Capítulo 6 – Percursos metodológicos	86
6.1. Pressupostos teórico-metodológicos: uma Psicologia Social Crítica	86
6.2. Instituições, sujeitos participantes e procedimentos metodológicos.....	87
6.3. Interação entre pesquisador e participantes	90
6.4. Breve consideração sobre o método de exposição e análise dos “resultados”	92
<u>PARTE 3 - SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO JAGUARÉ/SP</u>	
Capítulo 7 – Conhecendo dois serviços públicos da proteção básica do SUAS.....	95
7.1. Centro de Referência da Assistência Social - CRAS.....	95
7.2. Centro para Crianças e Adolescentes – CCA.....	110
7.3. Um momento de encontro (político): a Conferência Regional da Lapa.....	121
Capítulo 8 – Conhecendo três famílias atendidas pelos serviços.....	126
8.1. Família 1.....	126
8.2. Família 2.....	132
8.3. Família 3.....	137
Capítulo 9 – Algumas sínteses sobre os serviços socioassistenciais no Jaguaré	144
9.1. Serviços socioassistenciais	144
9.2. Famílias atendidas	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS.....	161
APÊNDICE.....	172
ANEXOS.....	173

APRESENTAÇÃO

---

*Ninguém tem o direito
de aprisionar um pensamento,
por mais vadio que ele seja.*

Poeta Sergio Vaz

Toda pesquisa parte de alguma questão sobre o mundo em que vivemos e para a qual buscamos uma resposta aproximada ou, pelo menos, uma nova compreensão da própria questão formulada. No movimento mesmo de querer conhecer melhor a realidade está o desejo de nela interferir de alguma maneira, o que acaba lhe conferindo um caráter essencialmente *político*. Nas ciências humanas, e na psicologia em especial, esse processo é inseparável de uma consideração *ética* a respeito da dignidade da vida humana. Essas duas dimensões estão sempre presentes e reconhecê-las é o primeiro passo para realizar um trabalho de pesquisa efetivamente crítico¹. Tomando essa observação como ponto de partida, pretendo agora apresentar brevemente a motivação e o percurso inicial deste texto.

A presente dissertação trata da ação pública de assistência social na cidade de São Paulo. O foco principal é o processo de implementação de serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (PSB/SUAS) no dia-a-dia das trabalhadoras e famílias beneficiárias em uma determinada localidade (o distrito do Jaguaré). Convém ressaltar, desde o início, que não pretendo fazer generalizações imediatas sobre a execução do SUAS no município como um todo, mas oferecer novos elementos que possam ser úteis tanto para pesquisadores da área quanto para os atores envolvidos nessa localidade.

Minha motivação para esse estudo se deu ainda durante o período de graduação em psicologia, quando realizei atividades de estágio em uma comunidade da periferia de São Paulo e em um projeto social ligado a diversos serviços da assistência social.

No primeiro, que decorreu de um projeto de iniciação científica em psicologia social sobre participação política em um Centro Comunitário na periferia de São Paulo, percebi que a baixa mobilização política de moradores com relação aos problemas locais persistia a despeito da plena consciência das necessidades e da responsabilidade do Estado em promover melhorias. Prossegui em uma pesquisa-ação participante, a partir da qual foi retomada uma antiga luta da comunidade pela implantação de uma Unidade Básica de Saúde no bairro (UBS). A luta pela UBS revelou-se um bom exemplo do que Maritza Montero (2003) chama de processo de “fortalecimento comunitário”. Essa experiência instigou-me a refletir sobre as relações entre Estado e comunidade, pois, junto com o grupo de moradores na luta pela UBS,

---

¹ Cf. Montero, 2001; 2011.

pude entrar em contato com diversas instâncias da burocracia estatal em diferentes “níveis”: desde o “nível da rua”, onde a população é diretamente atendida, até as burocracias de médio e alto escalão, onde as políticas públicas são oficialmente formuladas e avaliadas.

Na outra experiência de estágio, trabalhei em uma equipe de psicólogas(os) que atuavam junto a serviços socioassistenciais para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social no município de São Paulo². Pude observar a heterogeneidade desses serviços, gerenciados por organizações conveniadas com a Prefeitura, cujo porte e princípios de atuação são muito diversos, ainda que predominem os grupos religiosos ligados à Igreja Católica. Essa experiência despertou minha curiosidade para entender melhor a construção recente da política pública de assistência social em São Paulo, suas contradições e potencialidades. Passei, então, a estudar os principais documentos normativos dessa política (Brasil, 2005; 2009) e alguns textos que tratam da relação entre Psicologia e SUAS (Conselho Federal de Serviço Social & Conselho Federal de Psicologia, 2007; Conselho Federal de Psicologia & Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas, 2008; entre outros).

Ao ler os documentos oficiais sobre o SUAS, o que mais chamou minha atenção foi a ênfase dada à afirmação da “nova” política de assistência como um “direito de cidadania” e as dificuldades para efetivá-la como tal. Afinal, por séculos, as pessoas mais vulneráveis da sociedade – pessoas em situação de pobreza, com deficiência, idosos, crianças abandonadas – foram tratadas sob forte julgamento moral e recebendo formas de “proteção” marcadas por práticas assistencialistas e repressivas que acabaram produzindo e reforçando uma compreensão negativa da pessoa vulnerável como “necessitada”, e não como “pessoa de direito”. Desse modo, a “mudança de paradigma” aventada pelos quatro cantos da atual política pública de assistência social – no sentido da passagem da hegemonia das práticas de tutela e favor para a defesa dos direitos de cidadania – pareceu-me um problema da maior importância que merece ser mais debatido e aprofundado na esfera pública brasileira se quisermos efetivamente ter um sistema de proteção social digno deste nome.

Buscando referências na literatura disponível, encontrei um texto sobre políticas sociais e cidadania (Rego, 2008) que foi particularmente instigante para a escrita inicial de meu projeto de mestrado. Neste artigo, a autora faz uma revisão teórica das políticas de cidadania para embasar um projeto de pesquisa mais amplo sobre o Programa Bolsa Família (PBF) – pesquisa esta que resultaria no livro *“Vozes do Bolsa Família”*, publicado em 2013 em coau-

---

² Trabalhei entre 2010 e 2011 em um projeto social denominado “Projeto Correspondentes”, que viabilizava e acompanhava trocas de cartas entre as crianças dessas instituições e voluntários de diversas regiões do país. Além de estimular a leitura e escrita, o projeto tinha o objetivo de estabelecer vínculos afetivos recíprocos, através da troca de experiências de vida. Em 2015, o Projeto Correspondentes foi encerrado.

toria com Alessandro Pinzani. Ao questionar se o PBF pode se constituir em uma política de cidadania, a autora levanta a hipótese de que a garantia e ampliação das políticas sociais constituem um “passo fundamental na luta política pelo aprofundamento substantivo da democracia brasileira” (Rego, 2008, p.180). Assim, conclui, a discussão sobre os termos de como promover justiça social em uma sociedade brutalmente desigual como a brasileira passa necessariamente pela compreensão crítica do potencial de políticas redistributivas que possuem o objetivo precípua de defesa da vida, como é o caso da assistência social.

A partir das experiências de estágio e das leituras sobre a atual política de assistência social, elaborei um projeto de mestrado com o intuito de conhecer o potencial dos serviços de assistência social em um território considerado em situação de vulnerabilidade social para o fortalecimento da cidadania³. Inicialmente, a ideia de “fortalecimento” (Montero, 2003; 2010), pareceu-me interessante para analisar as ações cotidianas dos serviços socioassistenciais⁴. No entanto, conforme fui ampliando as leituras e refletindo sobre o tema, percebi que a noção de “fortalecimento” poderia ceder lugar a um conceito mais promissor do ponto de vista teórico: o conceito de *reconhecimento recíproco*⁵. Como veremos na primeira parte desta dissertação, tomada no sentido crítico, a noção de “reconhecimento” é interessante para a discussão sobre os limites e potencialidades da nossa compreensão moderna de *cidadania*.

Outra mudança importante ocorrida desde o projeto inicial foi a delimitação do campo empírico da pesquisa. A princípio, o *território* seria um bairro da periferia da cidade, considerado em situação de alta vulnerabilidade social. Contudo, ao conversar com meu orientador sobre a possibilidade de envolver estudantes da graduação em psicologia da USP em atividades formativas⁶ no território concomitantemente ao desenvolvimento da pesquisa, decidi ado-

---

³ A versão inicial do projeto desta dissertação foi por mim elaborado de modo independente, mas, após a seleção no programa de Psicologia Social (PPG PST-IPUSP), passou a integrar o projeto de pesquisa mais amplo, intitulado: “*Estudo Crítico das demandas por reconhecimento na Psicologia Social Comunitária*”, coordenado pelo professor Luis Guilherme Galeão da Silva, orientador do presente trabalho.

⁴ Uma pesquisa sobre o fortalecimento comunitário no campo do SUAS, apoiada no referencial teórico da Psicologia Política, foi desenvolvida por Taffarello (2015).

⁵ O referencial da teoria do reconhecimento tem sido utilizado em algumas pesquisas sobre a política de assistência social no Brasil, tais como: Rabelo (2011), Ferreira de Souza (2011), Fuhrmann (2013) e Torres (2013).

⁶ Durante a realização desta pesquisa tive a oportunidade de acompanhar o processo de reformulação da disciplina de Psicologia Social 2, em 2014, quando as atividades práticas das(os) alunas(os) passaram a incluir visitas a territórios em situação de vulnerabilidade social. Em 2015, realizei estágio de monitoria nesta disciplina e acompanhei duas turmas de estudantes em visitas ao Jaguaré. Como possíveis desdobramentos previu-se a elaboração de projetos de pesquisa/extensão – o que depende de uma parceria entre docentes do Instituto de Psicologia da USP e atores dos serviços já existentes no território. Duas propostas foram apresentadas: a primeira consistia em um ciclo de encontros para jovens de 15 a 18 anos, com objetivo de, a partir da metodologia do Teatro do Oprimido, conhecer as demandas desses jovens e da comunidade; na segunda proposta elaborei um projeto para formação de um “grupo de mães, pais e responsáveis por crianças atendidas pelo Centro de Inclusão Educacional (CIE) do Jaguaré”. Essas atividades seriam realizadas por estudantes da graduação sob a supervisão de docentes do Instituto de Psicologia da USP. No entanto, essas propostas não chegaram a se concretizar.

tar como local da pesquisa o Jaguaré – localizado ao lado da Cidade Universitária, na zona oeste do município – onde morei por cerca de um ano e meio enquanto realizava os estudos do mestrado.

A despeito dessas mudanças, o propósito desta pesquisa permaneceu sendo conhecer as ações cotidianas dos serviços da Proteção Social Básica do SUAS (PSB/SUAS) no território. Considerando o foco nos serviços prestados no nível local e a configuração da assistência social no município de São Paulo, operada quase integralmente por meio de convênios com Organizações da Sociedade Civil (OSC)⁷, optei por analisar as ações de dois serviços da PSB/SUAS atuantes no Jaguaré: um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), gerido pela administração pública direta, e um Centro para Crianças e Adolescentes (CCA), gerido por uma OSC conveniada. Além das relações intra e inter CRAS e CCA, procurei conhecer as histórias de famílias beneficiárias de ambos os serviços. Assim, o percurso metodológico incluiu observações e conversas mais ou menos formalizadas nos diversos “micro-lugares” do cotidiano (Spink, 2008), de modo a possibilitar uma melhor aproximação às relações entre trabalhadores(as) dos serviços e cidadãos e cidadãs atendidas.

É importante dizer também que, para além das mudanças no projeto inicial, o trabalho de pesquisa não foi isento de outras dificuldades. Desencontros, restrição de tempo e de disponibilidade de algumas participantes da pesquisa, bem como meus próprios equívocos em diversos momentos do “trabalho de campo” (e de “gabinete”) acabaram produzindo um resultado que se não chega a ser exatamente errático, foi o *possível*, dadas as circunstâncias. Acredito que os percalços são inerentes a todo caminho de pesquisa. Reconhecê-los, como aludido no primeiro parágrafo, é uma opção ética e política. Ética, no sentido de que o conhecimento se produz na relação com o outro e, portanto, diz respeito a definição desse outro como “sujeito participante” que constantemente interpela e é interpelado pelo “pesquisador” na relação. Política, uma vez que, como toda relação, uma pesquisa é também uma relação de poder que se traduz em tensões e negociações entre “pesquisador” e “participantes” no próprio cotidiano de pesquisa. Para mencionar um exemplo: durante a pesquisa de campo, senti que minha pre-

---

⁷ Conforme observado por Fischer e Falconer (1998), há pouca precisão conceitual sobre o que são as “organizações” que atuam no campo da Assistência Social e do chamado “Terceiro Setor”. Elas geralmente são nomeadas de forma genérica (“organizações sociais”; “entidades sociais”) ou negativamente (“organizações *não* governamentais”, “entidades *sem* fins econômicos”) ou ainda pela relação estabelecida com o poder público (“entidades parceiras”, “conveniadas”). Sem pretender abordar o intrincado debate sobre a teoria das organizações, nesta pesquisa optei por utilizar prioritariamente a expressão “Organizações da Sociedade Civil” (OSC) para designar o conjunto de atores não estatais que se constituem como entidades ou organizações de assistência social, nos termos do artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/93). Além disso, situar esses atores no âmbito da Sociedade Civil é condizente com a perspectiva teórica adotada neste estudo, como veremos ao longo do texto.

sença nos serviços alterava e, em alguns momentos, inclusive “incomodava” a rotina das trabalhadoras, pois elas passavam a dividir a atenção entre minhas perguntas e o trabalho acumulado. Apesar de situações assim revelarem muito sobre as condições de precariedade e sobrecarga de trabalho enfrentadas no serviço público, não deixa de ser importante refletir sobre o cuidado que é necessário ser tomado quando convidamos a participar da pesquisa pessoas em seu ambiente e horário de trabalho. Além do estabelecimento de um bom vínculo é sempre bom lembrar que, enquanto para nós pesquisadores a pesquisa significa um trabalho pessoal, para as pessoas participantes ela pode significar *mais* trabalho. Por essa razão, procurei respeitar os espaços e as opiniões, negociando aspectos da construção do texto e assimilando recomendações das participantes⁸.

Em síntese, o processo de pesquisa representado por esta dissertação foi, ao mesmo tempo, um intenso trabalho de formação e uma tentativa de oferecer elementos para a reflexão sobre a implementação da política de assistência social no município de São Paulo a partir de um contexto específico. Não pretendo sugerir respostas apressadas, mas oferecer alguns elementos para novas questões que transcendam os limites desse texto, pois afinal, como se costuma dizer, a vida acadêmica nada mais é do que um diálogo entre pessoas interessadas no mesmo assunto. Neste sentido, a função desse texto é, principalmente, estimular a conversa.

---

⁸ Os desafios para a pesquisa sobre o cotidiano foram amplamente discutidos por pesquisadores(as) como Spink (2008), Sato e Souza (2001), Pais (2001), entre outros. É importante reconhecermos que o trabalho de pesquisa, como todo processo de interação comunicativa entre agentes, está aberto aos *imprevistos* e *surpresas* próprias das negociações da vida cotidiana. Especificamente em relação ao cotidiano do trabalho de pesquisa no campo da assistência social no município de São Paulo, encontrei algumas dificuldades semelhantes às descritas no trabalho de Cardoso (2014, cap.3). Outros percalços estão relatados no capítulo 6, tópico 6.3, mais à frente.

INTRODUÇÃO

Não há coesão social sem proteção social.

Robert Castel (2015, p. 610)

Historicamente, no Brasil, as ações e serviços assistenciais caracterizaram-se pela espontaneidade e fragmentação, geralmente motivados por valores morais associados à caridade e ao amor ao próximo, promovidos por organizações da sociedade civil de cunho religioso ou humanitário. Apenas recentemente, após a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social foi reconhecida pela primeira vez como um “direito do cidadão e dever do Estado”. Desde então, a construção de uma “nova” política de assistência, paralelamente às práticas assistenciais tradicionais, vem sendo objeto de diversas ações institucionais que buscam criar a identidade desse setor de política pública. O avanço mais significativo nesse sentido ocorreu na última década, com a criação e investimento no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005.

Consoante às rápidas e intensas mudanças recentes, como, por exemplo, a inserção massiva de psicólogas(os) nos serviços socioassistenciais da rede de Proteção Social Básica (PSB) e Especial (PSE) do SUAS, muitas questões se colocam quando procuramos refletir sobre a efetivação prática dessa política. Um termômetro, neste sentido, pode ser indicado pelo aumento exponencial, nos últimos anos, dos textos nessa área.

Se observarmos rapidamente a literatura disponível, veremos que o crescimento do interesse acadêmico da Psicologia sobre a ação pública tem sido constante pelo menos nos últimos 25 anos (Spink, 2013; Yamamoto & Oliveira, 2010). Em relação especificamente à Assistência Social, por se tratar de uma política pública relativamente “jovem”, as investigações no campo da Psicologia são ainda mais recentes. Por exemplo, nos encontros bienais da Associação Brasileira de Psicologia Social (ABRAPSO), a “Assistência Social” só passou a configurar um eixo temático próprio em 2013, no encontro realizado na cidade de Florianópolis, cujo tema foi: “Políticas Sociais, Políticas Públicas e Direitos Humanos”. Naquele encontro, o primeiro a funcionar no formato de “Grupos de Trabalho” (GT), houve apenas um GT inscrito que trazia explicitamente no título a Assistência Social, no qual foram inscritos 39 trabalhos relacionados ao tema. Dois anos depois, no encontro realizado na cidade de Fortaleza, foram quatro os GT’s que continham no título a expressão “Assistência Social” e 85 os trabalhos de pesquisa inscritos.

Na esteira desse movimento, a presente pesquisa trata das ações de serviços socioassistenciais da PSB/SUAS no cotidiano de uma determinada localidade do município de São Paulo.

A construção do objeto de investigação envolve diversos fatores. Por um lado, observei que na literatura sobre psicologia e assistência social, é possível encontrar muitos trabalhos que abordam a atuação profissional nos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) – o principal serviço/equipamento da PSB/SUAS⁹. Mas chama a atenção quando se constata que nem sempre tratam dos impactos dessa atuação no *território*. Além disso, são poucos os estudos que tratam especificamente dos CRAS no município de São Paulo¹⁰.

Por outro lado, percebe-se facilmente a presença assídua do conceito “cidadania” nos textos sobre assistência social, mas dificilmente o vemos acompanhado de uma discussão acerca de seus significados e problemas. É interessante notar, por exemplo, que no primeiro *Dicionário Crítico da Política de Assistência Social no Brasil*, organizado por Fernandes e Hellmann (2016), não haja um verbete específico dedicado para o conceito “cidadania”. Penso que esta questão sobre a(s) concepção(ões) de cidadania no campo da assistência constitui um bom ponto de partida para os propósitos desta dissertação.

Para além da consideração do reconhecimento formal da Assistência Social como direito desde a Constituição Federal de 1988, expressões tais como “direito de cidadania”, “fortalecimento da cidadania”, “mobilização para a cidadania” indicam o uso do conceito para além da mera descrição do estatuto legal dessa política pública social. Cabe, então, a pergunta: como podemos entender a cidadania no contexto atual da assistência social?

De acordo com Almeida (2004), a tese sobre a assistência social como uma conquista da cidadania no Brasil é historicamente datada, foi formulada por um conjunto de assistentes sociais na década de 1980 e, desde então, tornou-se hegemônica no Serviço Social brasileiro¹¹. Segundo a autora, se, por um lado, essa tese (re-)colocou a assistência social em uma posição crítica da sociedade na esfera pública política, por outro, ela parece carecer de uma

⁹ Tendo em vista a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais do Município de São Paulo (Portaria SMADS 046/2010), estou considerando aqui, para fins analíticos, o CRAS não apenas como uma unidade gestora da PSB do SUAS, mas também como um *serviço* socioassistencial.

¹⁰ Dos estudos sobre os CRAS em São Paulo, destaco os trabalhos de Breda (2016), Cardoso (2014) e Chiachio (2011). Há um importante projeto de pesquisa mais amplo sendo desenvolvido por equipe coordenada pela professora Renata Bichir no Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP), intitulado *Para além da transferência de renda? Desafios da articulação intersetorial de políticas sociais*, no qual a “excepcionalidade” do SUAS em São Paulo é colocada em questão. Há também algumas pesquisas no campo da Ciência Política e da Gestão Pública sobre a assistência social neste município, como por exemplo Amâncio (2008) e Marin (2012), mas poucas focalizam especificamente os CRAS e o território.

¹¹ A referida tese encontra sua principal formulação no conhecido estudo publicado em 1985 por Aldaíza Sposati, Dilsea Bonetti, Maria Carmelita Yazbek e Maria do Carmo Brant de Carvalho. Cf. Sposati et. al. (1998).

teoria da cidadania capaz de responder aos problemas de efetivação dos direitos socioassistenciais na realidade brasileira desde a redemocratização.

Procurando dar conta dessa aporia, Almeida desenvolve o argumento de que devemos compreender o conceito de cidadania como um *processo*, que como tal “não pode ser vista como algo construído, algo acabado; ao contrário, ela é produto de uma correlação de forças entre classes e frações de classe (...) encontra-se sempre sujeita a mudanças no seu conteúdo e significado, seja no sentido da sua ampliação ou redução” (Almeida, 2004, pp. 58-59). Além disso, a autora chama nossa atenção para a importância de resgatar o “conteúdo ético da cidadania” ressaltando a capacidade desse conceito de traduzir “uma nova lógica, não mercantil na regulação da vida social” e assim constituir-se como estratégia e referência para “uma outra socialidade, não-capitalista” (Almeida, 2004, p.59).

De fato, não é por menos que quando observamos atentamente os principais textos da atual Política de Assistência Social, verificamos certa aposta no caráter *emancipatório* contido na acepção da cidadania:

A Assistência Social, a partir dos resultados que produz na sociedade - e tem potencial de produzir -, é política pública de direção universal e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos. (...) Trata-se, efetivamente, de operar um modelo emancipatório, que requeira, então, a provisão das medidas da Política de Assistência Social que responda às necessidades sociais e coletivas, e também seja capaz de atuar a partir de inúmeros requerimentos individuais e privados, decorrentes da situação de vida das famílias (Brasil, 2005, p.89, grifos meus)¹².

No entanto, tal potencial crítico-normativo torna-se suspeito se o conceito for utilizado de modo simplificado e apenas em oposição ao (suposto) “velho” paradigma da assistência social como caridade, filantropia etc. Isto é possível de ser verificado em muitos textos da assistência social. Benelli e Costa-Rosa (2012), por exemplo, apresentam uma interessante crítica dos “paradigmas diversos no campo da assistência social”, indicando o que denominam de “paradigma do sujeito cidadão” como modelo heurístico para uma “possível alternativa dialética” à práxis no âmbito do SUAS. Apesar da profundidade do texto desses autores, não fica evidente como o conceito de cidadania pode servir a uma crítica imanente dos serviços socioassistenciais. O “modelo heurístico” do “paradigma do sujeito cidadão”, tal como apresentado, parece servir, antes de tudo, a uma forma refinada da idealização do potencial da cidadania (ativa) no campo da assistência.

A definição do conceito, portanto, permanece sendo um problema. Nesta pesquisa eu gostaria de contribuir para refletir sobre essa questão a partir do cotidiano de serviços socioas-

---

¹² Essa aposta no potencial emancipatório da proteção social de Assistência Social será discutida no capítulo 4.

sistenciais da Proteção Social Básica do SUAS no município de São Paulo, tomando como base, principalmente, o referencial teórico da Psicologia Social Crítica. Minha principal questão norteadora é a seguinte: *as ações dos referidos serviços apontam para um horizonte de efetivação da proteção social como direito de cidadania?*

É importante frisar que, a partir de uma questão norteadora, um problema de pesquisa pode ser formulado como uma hipótese que tentamos “verificar” no mundo dos fatos empíricos. Não é o caso desse texto. Se o “problema de pesquisa” constitui o norte, o percurso teórico-metodológico funciona como uma espécie de “bússola” que conduz o pesquisador pelo “campo-tema” (Spink, 2003). E o processo de pesquisa é o próprio resultado. Assim, não pretendi responder positiva ou negativamente à questão proposta, mas utilizá-la como motivação para compreender melhor uma pequena parcela da implementação do SUAS em contextos de vulnerabilidade social em São Paulo. Não devemos esquecer que toda “parte” é sempre parte de um “todo” e, portanto, reflete suas determinações.

São Paulo é caracterizada pela heterogeneidade e pela desigualdade (Marques, 2015). Maior polo econômico do país, a cidade conjuga riqueza e miséria no mesmo espaço urbano. Esse cenário é resultado de um processo histórico de crescimento regido, nas palavras de Lúcio Kowarick, pela “lógica da desordem”. O número estimado de favelas, por exemplo, saltou de 542, em 1973, para 1.628, em 2013. O crescimento da população que vive em favelas passou de 71.840 para 1.209.648 no mesmo período (Moya Recio, 2015). Se considerarmos também outras formas de “viver em risco”, como as habitações precárias em cortiços e nas periferias ou a população em situação de rua, o número de pessoas em situação de vulnerabilidade social será muito maior. Para atenuar esse quadro, são necessárias as políticas de desenvolvimento social e combate à pobreza, como é o caso da assistência social, que atuem próximas aos territórios considerados mais vulneráveis¹³.

Em março de 2015, a rede de proteção social do município era composta por 1.329 serviços da administração direta e indireta, constituindo assim a maior rede socioassistencial da América Latina (São Paulo, 2015). Destes, a maior parte está vinculada à Proteção Social Básica (846 serviços, ou 64% da rede), sendo 52 unidades CRAS, cada uma com capacidade prevista para atendimento de até 5.000 famílias. Mesmo havendo 63 Serviços de Assistência Social à Família (SASF), cada um com capacidade para atender 1.000 famílias, atuando em complementariedade aos CRAS, a cobertura total é considerada aquém da real necessidade do município. Existem outros serviços da PSB atuando junto aos CRAS e SASF, para o atendi-

---

¹³ De acordo com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, da Fundação SEADE (2010), 14,3% dos domicílios de São Paulo estão localizados em áreas de alta e muito alta vulnerabilidade social.

mento de segmentos populacionais específicos, como crianças e adolescentes, idosos ou pessoas com deficiência. Dentre eles, o Centro para Crianças e Adolescentes (CCA) é o que possui a maior capilaridade nos territórios mais vulneráveis em termos de cobertura, pois são 489 CCA's distribuídos pelas 31 subprefeituras do município.

Considerando essas características do município e a questão norteadora da pesquisa, como já mencionado na apresentação, optei por conhecer as ações de serviços da proteção básica em um território considerado em situação de alta vulnerabilidade social: o distrito do Jaguaré¹⁴.

Um levantamento realizado por Ferraz, Costa e Bugarelli (2011), a partir dos dados censitários de 2010, mostrou que o distrito do Jaguaré pode ser considerado “um retrato em miniatura da cidade de São Paulo”, pois, dos 96 distritos da capital, o Jaguaré é o que possui os indicadores básicos (raça, renda, estado civil, sexo e idade) mais similares à média da cidade.

Lá, a renda média por domicílio é de R\$ 3,6 mil, 19,2% dos moradores são casados, 60,6% são brancos, 52, 7% são mulheres e 26, 5% têm menos de 18 anos. Esses números praticamente se repetem na média da capital, que tem renda de R\$ 3,5 mil, 19,2% de casados, 60,2% de brancos, 52,7% mulheres e 26,7% de menores de idade (Ferraz, Costa & Bugarelli, 2011).

Assim como a metrópole como um todo, o Jaguaré também é muito desigual e heterogêneo. Em 2010, conforme dados do mesmo Censo, dos 16.390 domicílios particulares localizados no distrito, 1.990 tinham rendimento mensal per capita de até ½ salário mínimo, 446 recebiam até ¼ de salário mínimo per capita e ao menos 68 domicílios contavam com apenas ⅛ de salário mínimo per capita. Ao todo, dos 16 mil domicílios, pouco mais de 4 mil estão localizados em área de alta e muito alta vulnerabilidade (São Paulo, 2015). Em julho de 2014, haviam 3.239 famílias cadastradas no CadÚnico¹⁵, sendo que, destas, 1.128 eram beneficiárias de Programas de Transferência de Renda e 423 do Benefício de Prestação Continuada (pessoa idosa ou com deficiência). Assim, apesar do Jaguaré possuir indicadores similares à média do município quanto à raça, renda, estado civil, sexo e idade, a desigualdade em termos de vulnerabilidade social é mais elevada, pois a proporção de domicílios em áreas de alta e muito alta vulnerabilidade social é de aproximadamente 25%, enquanto para todo o município é 16,4%¹⁶. Tal discrepância se deve, em grande parte, aos chamados “aglomerados subnor-

---

¹⁴ Veremos mais detalhes sobre essa escolha e as características do Jaguaré no capítulo 5.

¹⁵ Cadastro Único para Programas Sociais.

¹⁶ Conforme relatório dos principais resultados do IPVS (Seade, 2010). Disponível em < http://indices-ilk.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/principais_resultados.pdf > Acessado em 20.01.2015.

mais”, que correspondem a áreas de favela, como no caso da “Vila Nova Jaguaré”, uma das maiores “favelas” do município.

O presente estudo foi desenvolvido neste território, com o objetivo principal de analisar as ações de dois serviços socioassistenciais da PSB/SUAS atuantes no Jaguaré (o CRAS e um CCA), buscando refletir sobre seu potencial para efetivação da proteção social como direito de cidadania. De modo mais específico, procurei: 1) descrever e analisar como acontece, no cotidiano desses serviços, o trabalho de implementação da Proteção Social Básica do SUAS; 2) conhecer o que pensam os atores envolvidos (trabalhadoras e famílias beneficiadas) a respeito dos serviços socioassistenciais; e 3) discutir se as relações de reconhecimento recíproco podem ser consideradas indicadoras da efetivação da cidadania. Para tanto, foi realizado trabalho de campo (observação participante), além de nove entrevistas, sendo seis com trabalhadoras e três com famílias usuárias dos serviços.

Quanto à estrutura, esta dissertação está dividida em três partes e nove capítulos, além da Apresentação, desta Introdução e das Considerações Finais.

Na primeira parte, que compreende o **referencial teórico**, procurei revisitar e discutir os conceitos de cidadania (Capítulo 1) e reconhecimento (Capítulo 2), relacionando-os (Capítulo 3), com o objetivo de aportar elementos teóricos para pensar de forma crítica as concepções de cidadania no campo da proteção de assistência social.

A segunda parte refere-se à **contextualização da pesquisa**, que início com um capítulo sobre o significado da assistência social como proteção social (Capítulo 4), no qual abordo questões tais como a proteção social enquanto direito à vida, de caráter emancipatório, implementada como ação pública, e o histórico institucional do SUAS como resultado de lutas por reconhecimento de militantes e assistentes sociais brasileiras. Em seguida (Capítulo 5), discuto a questão da territorialidade e do “lugar”, descrevendo em linhas gerais a história do distrito Jaguaré e de sua maior área considerada em situação de vulnerabilidade social: a “favela” Vila Nova Jaguaré. Para fechar essa parte, apresento em detalhes o percurso metodológico da pesquisa (Capítulo 6).

A terceira e última parte, contempla o que se costuma chamar de **resultados da pesquisa**, isto é, neste caso, o momento onde descrevo e analiso as ações dos serviços socioassistenciais no Jaguaré. Gostaria de esclarecer, de antemão, que entendo não ter “coletado dados” na pesquisa de campo, mas construí uma narrativa a partir das interações com os sujeitos participantes dessa pesquisa. Esta é uma observação pertinente que reflete os princípios teórico-metodológicos adotados. No Capítulo 7, trato mais detidamente das observações e conversas com as trabalhadoras/es em cada um dos serviços (CRAS e CCA), além de algumas impres-

sões sobre a relação entre representantes do Poder Público e das Organizações da Sociedade Civil, a partir de um evento realizado pelo COMAS no Jaguaré (Conferência Regional de Assistência Social da Lapa). No Capítulo 8, apresento as histórias de três famílias atendidas pelos serviços, com o intuito de conhecer melhor suas necessidades e aspirações, bem como sua relação aos serviços e benefícios da assistência. No Capítulo 9, de síntese analítica, retomo os principais elementos dos capítulos precedentes, destacando os seguintes pontos: (9.1.) *Serviços* – particularidades dos serviços (CRAS e CCA), dificuldades enfrentadas pela equipe, soluções práticas para os problemas cotidianos, diferentes concepções de cidadania e relações entre atores estatais e não estatais na ação pública de assistência social; (9.2) *Famílias* – a vulnerabilidade; as lutas por reconhecimento; a solidariedade; e as relações com os serviços.

Finalmente, nas Considerações Finais encerro este texto, retomando o problema de pesquisa e traçando algumas indicações para possíveis delineamentos futuros que possam contribuir com o campo de estudos em Psicologia (Social) sobre a política de Assistência Social brasileira.

PARTE 1

Cidadania e Reconhecimento

Capítulo 1 – Considerações sobre a (difícil) definição de “cidadania”

A cidadania se constitui em um arcabouço de direitos, prerrogativas e deveres que configura um sistema de reciprocidades determinantes da natureza das relações entre indivíduos entre si e com o Estado. Seu enraizamento na vida coletiva como sentimento, cultura e sistema de referências valorativas torna-se medida fundamental do grau de democratização alcançado por uma dada sociedade.

Walquiria Leão Rego (2008, p. 149)

A definição mais comum de cidadania nos remete ao modelo clássico de T. H. Marshall (1967) sobre o *status legal* de cidadão e cidadã e a evolução dos direitos modernos; mas ela também tem sido utilizada para explicar lutas propriamente *políticas* quando os interesses de determinados grupos sociais são levados à discussão na esfera pública; há ainda um componente intrínseco à cidadania como uma ideia moderna que se refere ao senso de pertencimento ou *identidade* dos sujeitos em uma determinada coletividade. Enfim, todos esses elementos compõem um quadro complexo – para não dizer “caótico”, como alude Spink (2009) – desse fenômeno humano que é a cidadania.

De modo geral, “cidadania” é um conceito polêmico na história das ideias (Manzini-Covre, 2002). Não convém tentar empreender aqui uma genealogia do termo – que só muito remotamente remete às sociedades grega e romana e às formas de vida nas antigas cidades políticas (*Polis*, *Civitas*). Tampouco pretendo expor uma revisão sistemática da literatura disponível, pois penso que esta tarefa logo se mostraria impraticável, já que parece haver uma infinidade de trabalhos sobre a cidadania moderna que acabam multiplicando inúmeras versões e sentidos. Assim, irei focalizar apenas uma pequena parcela do debate, tomando como fio condutor as contribuições de alguns autores e autoras que permitem refletir sobre esse conceito de modo suficientemente abrangente e, ao mesmo tempo, aprofundado.

Para tal propósito, começo recorrendo à definição da *Stanford Encyclopedia of Philosophy* sobre o verbete “cidadania”, assinado por Dominique Leydet (2011). Segundo a exposição da autora, o conceito de cidadania é composto por três dimensões principais: **legal**, **política** e **identidade**. A primeira dimensão é definida como um *status* jurídico conferido ao membro de uma comunidade política, que inclui um conjunto de direitos civis, políticos e sociais; a segunda considera cidadão ou cidadã como agentes políticos que participam ativamente das esferas públicas e mobilizam relações de poder; a terceira é a mais controversa, pois remete aos aspectos relativos à construção da identidade, individual e coletiva, e ao sentimento de pertencimento no interior de uma comunidade de valores. Esta última seria, portanto, a “dimensão psicológica da cidadania”, pois remete aos mecanismos de identificação e reconhecimento que facilitam ou restringem a coesão social. As relações entre essas dimensões são

complexas, pois os direitos legalmente garantidos em uma sociedade democrática em parte definem o alcance das possibilidades de ações políticas que por sua vez estão intrinsecamente relacionados com as formas de construção da identidade e do fortalecimento do sentimento de autorrespeito dos cidadãos e cidadãs. Vejamos a seguir contribuições de autores e autoras importantes para reflexão sobre cada uma dessas dimensões.

1.1. Cidadania legal: o modelo de T. H. Marshall

A concepção teórica de cidadania moderna mais influente do século XX foi elaborada pelo sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall, em 1949. Este autor define cidadania da seguinte maneira:

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que esses direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de cidadania ideal em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria prima do *status* e um aumento no número daqueles a quem é conferido o *status* (Marshall, 1967, p. 76).

Marshall propõe dividir a cidadania em três partes, ou elementos, analiticamente distintos: *civil*, *político* e *social*. A cada um corresponde um conjunto de direitos e aspirações sociais e um tipo de instituição característica. Essa divisão, ressalta Marshall, serve apenas para mostrar o percurso do desenvolvimento histórico dos direitos da cidadania moderna no caso específico que ele está analisando: a Inglaterra dos séculos XVIII, XIX e XX.

A *cidadania civil* é formada pelos direitos civis que se referem ao direito à vida, à propriedade, à liberdade de pensamento e de movimento. Segundo Marshall, estes direitos surgiram no século XVIII como demandas da burguesia em ascensão em sua luta contra o Estado absolutista em um contexto de reflexão filosófica sobre as bases do contrato social. As instituições correspondentes à cidadania civil são os Tribunais de Justiça. À *cidadania política* correspondem os direitos à participação na tomada de decisões que envolvem o conjunto da sociedade. Os direitos políticos, portanto, dizem respeito à liberdade de votar e ser votado, bem como asseguram a livre associação em sindicatos e organizações políticas de qualquer natureza. Para Marshall os direitos políticos surgiram no século XIX como decorrência da ampliação dos direitos civis. As instituições correspondentes são os Parlamentos e Conselhos locais. Por último, a *cidadania social* é composta pelo conjunto de direitos civis que inclui segurança, bem-estar econômico, o direito de compartilhar da riqueza socialmente produzida e o de viver uma vida civilizada, segundo padrões sociais condizentes. Para Marshall, embora

os direitos sociais tenham sido reivindicados pela classe trabalhadora ao longo de praticamente todo o século XIX, com exceção do direito à educação, os direitos à saúde, à habitação, à previdência pública, à assistência social, ao trabalho etc. só foram positivamente consolidados ao longo do século XX. As instituições correspondentes são o sistema educacional, os serviços sociais etc.

De acordo com Laval (2003) a concepção marshalliana de cidadania apresenta quatro características: 1) *universalidade da cidadania*, isto é, atribuição de um *status* definido em termos de direitos universais para categorias sociais formalmente definidas ao invés de quaisquer outras hierarquias como castas ou estamentos com qualidades substantivas inerentes; 2) *territorialização da cidadania*, que significa a territorialidade utilizada para delimitar politicamente os alcances da cidadania, ou seja, o território passa a ser o critério para delimitar a abrangência do *status*, ao invés de outros fatores, como princípios corporativos; 3) *princípio plebiscitário da cidadania* (ou *individualização da cidadania*), trata da generalização dos vínculos diretos entre indivíduo e Estado como forma legítima de reconhecimento e subordinação política; 4) *índole estatal-nacional da cidadania*, que, articulada às demais, representa a existência de um vínculo constitutivo entre cidadania e edificação do Estado-nação, entre o território e um poder centralizado único, de um lado, e, do outro, entre a população constituída como comunidade política e o Estado enquanto encarnação presuntiva dessa comunidade concebida em termos culturais ou de identidade nacional.

O modelo de cidadania jurídica formulado por Marshall, ao mesmo tempo em que fornece as bases fundamentais para qualquer teorização posterior sobre a cidadania moderna, passou a receber diversas críticas desde o último quarto do século XX. Convém mencionar rapidamente cinco conjuntos de críticas à obra de Marshall, levantados por Josué Pereira Silva (2008). O primeiro diz respeito ao evidente contextualismo do caso inglês, que não é passível de generalizações a outras sociedades, inclusive as europeias. Com relação ao caso brasileiro, como mostrou José Murilo de Carvalho (2008), o “percurso da cidadania”, isto é, a ordem do desenvolvimento dos direitos civis, sociais e políticos, ocorreu segundo uma lógica e contingências históricas muito diversas às do caso narrado pelo sociólogo britânico. No segundo conjunto destaca-se a crítica ao viés evolucionista e linear, inclusive funcional, em relação à trajetória dos direitos na era moderna, realizada por autores como Bryan Turner e Michael Mann. O terceiro conjunto procura mostrar que a concepção moderna de cidadania sempre esteve atrelada às fronteiras institucionais e culturais do Estado-Nação, o que a torna inadequada para o contexto globalizado e para dar conta do fenômeno do multiculturalismo, como argumentam autores como Charles Taylor e Will Kymlicka. A dificuldade de equacionar as

crises de desemprego constitui o quarto conjunto de críticas à teoria de Marshall, na medida em que esta se desenvolve no período singular de pleno emprego do pós-guerra, como analisado por autores vinculados aos marxismos ou por estudos como o de Robert Castel (2015) sobre a crise da sociedade salarial. Por fim, o quinto conjunto levantado por Silva (2008) se refere às críticas das feministas sobre a ausência da questão de gênero (e raça) na teoria de Marshall. De acordo com Silva, autoras feministas como Nancy Fraser e Linda Gordon ressaltam que a cidadania social de Marshall trata só do homem branco, pois a concepção tradicional de cidadania social no contexto do *Welfare State* tende a desconsiderar a função social do trabalho realizado pelas mulheres na esfera privada do lar. Silva destaca o argumento de Iris Marion Young, para quem o “ideal de cidadania universal” deve ser contraposto e superado por uma concepção inclusiva de cidadania, que pode ser descrita como “diferenciada”:

só um conceito de cidadania diferenciada, que leve em consideração a diferença e os interesses de grupos, seria capaz de proporcionar uma cidadania plena como a melhor forma de garantir inclusão e participação de todos. Assim, para o conceito de cidadania diferenciada, os membros de certos grupos devem ser incluídos ou incorporados numa determinada comunidade política não apenas como indivíduos, mas também como grupos (Silva, 2008, p. 66).

Esta questão levantada por Young esgarça os limites da dimensão legal da cidadania, pois diz respeito ao problema da dialética entre direito à igualdade e à diferença. Sem dúvidas, este é um dos mais importantes temas para uma teoria crítica da cidadania contemporânea, uma vez que coloca no cerne da definição normativa do *status* de cidadão e cidadã o reconhecimento de igualdade e diferença enquanto pretensões legítimas de equidade. Em outras palavras, uma concepção adequada de cidadania ao mundo contemporâneo deve indicar as condições de igualdade onde a diferença for expressão da dominação e, ao mesmo tempo, garantir a diferença onde a igualdade for expressão da dominação. Veremos mais à frente outros detalhes sobre esse debate. Antes, passemos a considerar a segunda dimensão da cidadania, que diferente do modelo de *status* proposto por Marshall, enfatiza o aspecto *ativo* da cidadania.

1.2. Cidadania política ou ativa: quando os movimentos sociais entram em cena

A relação entre cidadania e movimentos sociais é um dos temas mais caros ao debate brasileiro sobre cidadania. A partir da década de 1980 proliferaram textos que buscavam explicar o ressurgimento dos movimentos sociais no cenário político brasileiro e, em meio às lutas contra o regime autoritário da ditadura militar e ao processo de redemocratização do país, as interpretações do período resgataram a conotação intrinsecamente política da cidadania quanto ação desses movimentos. Ganhou visibilidade a ideia de “cidadania ativa” presente

em artigos de autoras(es) como Eunice Durham, Evelina Dagnino e Sergio Tavolaro (citados por Silva, 2010), entre outros.

Essa concepção prioriza os processos de luta pelo alargamento da esfera dos direitos e coloca a cidadania como uma estratégia de mudança social. Isto significa,

ênfatar o seu caráter de construção histórica, definida portanto por interesses concretos de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado contexto histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política (Dagnino, 1994, citada por Silva, 2010, p.102).

Subjaz à concepção ativa da cidadania um postulado basilar positivo sobre a *capacidade dos sujeitos de agir no mundo*. Isto pressupõe que a condução da vida e a coordenação das ações guardam algum potencial de transformação da realidade. Como afirmou Hannah Arendt (2010), a capacidade de ação é uma característica ontológica. Também para Habermas (2012), a *ação* comunicativa e a interação são constitutivas do mundo social (simbólico e material). Sem entrarmos na discussão filosófica sobre o “agir” (*agency*) enquanto aspecto imane da busca pela autorrealização humana (Taylor, 2007), vale a pena destacar que nessa perspectiva ser cidadão vai além do mero *status* ou adscrição de pertencimento a uma determinada comunidade, mas supõe desde o princípio a *participação* nessa comunidade que, não por acaso, é uma comunidade *política*. Aqui, mais do que os termos pelos quais definimos a cidadania, importa conhecermos os termos que revelam os meios pelo qual a cidadania é exercida.

Autores como Rego e Pinzani (2014), por exemplo, em um estudo sobre os impactos do Programa Bolsa Família no nordeste brasileiro, ressaltam a importância do *capability approach* (abordagem das capacidades) desenvolvido por Amartya Sen e Martha Nussbaum, para a construção de políticas públicas que não garantam apenas direitos sociais, mas também o “direito a certas capacidades”, isto é, o reconhecimento de que para usufruir plenamente de um direito de cidadania é necessário distribuir também as condições para o desenvolvimento das capacidades e habilidades (daí o termo “capacidades”) para que os sujeitos possam aparecer no espaço público sem que se sintam envergonhados ou humilhados por sua condição social (de pobreza, de diferença etc.). Neste sentido, as “capacidades”, enquanto direito real de escolha de vida, assumem a posição de critério para avaliação das políticas públicas no horizonte da justiça social (Rego & Pinzani, 2014, p.78) e da possibilidade de construção de uma “sociedade decente”, no sentido de Margalit (2010).

Nas palavras de Paul Ricoeur:

É como capacidade real de escolha de vida que a capacidade é promovida à categoria de critério para avaliar a justiça social. (...) O direito a certas capacidades remete à idéia grega de *areté*, e não se deve esquecer que ela significa fundamentalmente a excelência da ação. É no nível do alicerce antropológico da idéia de poder agir, de *agency*, que opera a avaliação de nossas capacidades, subterraneamente ligada à idéia de bem viver. É belo e bom poder agir (Ricoeur, 2006, pp. 158-160).

Considerado esse pano de fundo, podemos compreender melhor a “redefinição” da noção de cidadania proposta por Dagnino (2004) ao analisar os movimentos sociais na década de 1980¹⁷. A autora utiliza a expressão “nova cidadania” (ou “cidadania ampliada”) para designar um conjunto de características das lutas políticas voltadas para a democratização da sociedade, a partir de cinco elementos constitutivos: 1) uma redefinição da ideia de direitos que extrapola os limites da conquista legal e fundamenta-se na concepção arendtiana do “*direito a ter direitos*”; 2) a constituição de sujeitos sociais ativos, enquanto agentes políticos, isto é, a nova cidadania como uma estratégia dos “não-cidadãos, dos excluídos”, uma “cidadania desde baixo”; 3) o direito a participar efetivamente das decisões políticas nas burocracias do Estado, de modo a conquistar a possibilidade de efetuar transformações radicais na sociedade e na estrutura de relações de poder; 4) a necessidade de transcender o foco privilegiado da relação entre Estado e indivíduo para incluir fortemente a relação com a sociedade civil; 5) ir além da cidadania como mero pertencimento, reivindicando uma nova sociabilidade, mais igualitária em todos os seus níveis, inclusive das regras e normas para viver em sociedade: “um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o ‘reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos’” (Dagnino, 2004, p.105).

O projeto de cidadania ampliada descrito por Dagnino implica, como a autora não deixa de observar, uma reforma moral e cognitiva, em outras palavras, “um processo de aprendizagem social” que a partir do nível das interações comunicativas implicam a “constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos” (Dagnino, 2004, p.105). Nesta perspectiva, a cidadania ativa é essencialmente *política* e este elemento se sobrepõe a um quadro definido de categorias de direitos, ou seja, a dimensão política da cidadania está voltada para o alargamento das possibilidades de ser no mundo e, conseqüentemente, da ampliação do horizonte ético da sociedade a partir do reconhecimento da legitimidade do conflito.

No entanto, o conceito de cidadania revela-se ainda suficientemente amplo e complexo para ir além das dimensões legal e política e nos colocar uma problemática “psicológica”, ou melhor, *identitária*, relacionada ao (auto-)reconhecimento dos indivíduos como sujeitos.

---

¹⁷ E que permanece sendo debatidas por pesquisadores contemporâneos, tais como Gabriel Feltran (2003).

1.3. Cidadania, identidade e reconhecimento: dilemas e flexibilidade

A discussão sobre a relação entre os direitos subjetivos e identidade constitui o ponto mais controverso e menos desenvolvido do debate sobre a cidadania moderna (Leydet, 2011). Esta dimensão refere-se diretamente ao senso de pertencimento e ao grau de reconhecimento social recebido ou negado aos indivíduos em uma determinada comunidade política, de modo que a dimensão identitária da cidadania diz respeito tanto aos conflitos morais quanto à questão da integração em sociedades complexas.

Ao longo dos séculos XIX e XX, as questões identitárias associadas ao *status* de cidadania foram objeto de inúmeros conflitos, geralmente traduzidos em termos de identidade nacional e exclusão ou segregação. Por um lado, o uso nacionalista do discurso da cidadania revela seu potencial negativo de homogeneização, o que o torna funcional a diversas formas de autoritarismo; além disso, são inúmeros os casos em que o *status* de cidadania esteve bloqueado em grande medida (e por longos períodos) a diversos grupos sociais, tais como pessoas negras, mulheres, LGBT, analfabetos, imigrantes etc. Por outro lado, os movimentos sociais que defendem os direitos de cidadania desses e outros grupos encontram sua força motriz precisamente na luta pelo reconhecimento da legitimidade das diversas formas de identidade e pela paridade de participação cidadã nas esferas públicas (Honneth, 2003; Taylor, 2000; Fraser, 2001).

Para autores como Axel Honneth (2003) e Charles Taylor (2000), a identidade é moldada através das relações de reconhecimento recíproco, de modo que a ausência ou distorções na forma como os sujeitos são reconhecidos pelos outros constitui um modo de desrespeito com consequências reais: “o não-reconhecimento ou o reconhecimento errôneo podem causar danos, podem ser uma forma de opressão, aprisionando alguém numa modalidade de ser falsa, distorcida e redutora (...) [Por isso] O devido reconhecimento não é uma mera cortesia que devemos conceder às pessoas. É uma necessidade humana vital” (Taylor, 2000, pp. 241-242).

Nas cidades medievais, por exemplo, as relações jurídicas e as obrigações morais de senhores e súditos baseadas na noção generalizada de “honra” eram mediadas pelo reconhecimento mútuo de papéis sociais bem definidos. Com o advento da modernidade, a concepção de cidadão ou cidadã emerge da passagem das relações de reconhecimento baseadas na honra para relações pautadas pela noção de “dignidade” (“dignidade inerente dos seres humanos” ou “dignidade do cidadão”). Diferentemente da honra que só os nobres possuíam, a dignidade é pressuposta a todos sem exceção.

Honneth (2003, p.203) ressalta a transformação nas condições cognitivas que transferiu a validação da “ordem social” das tradições metafísicas para os processos decisórios intramundanos, alterando tanto a compreensão cotidiana do sistema de valores quanto a condição de validade dos direitos de cidadania. Para esse autor, é neste momento que ocorre o “desacoplamento” entre o reconhecimento jurídico e a estima social, ou seja, na linguagem do direito todo ser humano deve ser considerado “um fim em si” enquanto que a semântica do “respeito social” pressupõe o “valor” de um indivíduo conforme critérios intersubjetivamente estimados sobre sua “relevância social” (p.184).

Na visão de Taylor (2000) a aceitação generalizada do princípio da cidadania nas esferas pública e privada ocorre a partir do advento das duas novas “fontes morais”, especificamente modernas, do *Self*: o ideal de dignidade e o ideal de autenticidade. O primeiro, de caráter universalizante, diz respeito àquelas exigências morais de respeito à vida, à integridade e ao bem-estar que permitem a generalização da ideia de igualdade; o segundo tem caráter particularizante de valorização da identidade pessoal, ao “único jeito de ser eu mesmo”, isto é, à originalidade de cada pessoa que a faz fiel a si mesma e a sua própria maneira particular de ser. Assim, por um lado, uma política que enfatiza a dignidade deve buscar a equalização dos direitos de cidadania, evitando a todo custo a assimetria entre cidadãos de uma comunidade política. Taylor ressalta a pobreza como um dos principais impedimentos à fruição plena dos direitos de cidadania e, por isso, são necessárias políticas sociais de redistribuição e integração que visam reduzir a desigualdade e garantir a dignidade de todos; por outro lado, o filósofo canadense argumenta sobre a necessidade de uma “política da diferença”, que preserve (e valorize) o princípio da autenticidade quando as normas generalizantes da igualdade produzirem a injustiça do não-reconhecimento da identidade particular de um indivíduo ou grupo socialmente minoritário. Nesse sentido, há um conflito entre as duas modalidades de política (igualdade e diferença). Na primeira está o princípio do tratamento igual, cego às diferenças; na segunda, está a necessidade de reconhecer e mesmo de promover a particularidade. A primeira reprovava a segunda por não respeitar o princípio da não-discriminação; a segunda, por sua vez, reprovava a primeira porque ela nega a identidade ao impor às pessoas uma forma homogênea que é infiel a elas (Taylor, 2000).

Fraser (2001) aborda esse debate fazendo uma distinção analítica entre injustiças econômicas e injustiças culturais, ambas enraizadas em processos e práticas que prejudicam alguns grupos em detrimento de outros. O remédio para as injustiças econômicas corresponde à *redistribuição* (por exemplo: “redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, sujeitar investimentos à tomada de decisão democrática ou transformar outras estruturas eco-

nômicas básicas” etc.); o remédio para as injustiças culturais corresponde ao *reconhecimento* (por exemplo: “reavaliação positiva de identidades desrespeitadas e dos produtos culturais de grupos marginalizados, (...) valorização positiva da diversidade cultural (...) mais radicalmente, poderia envolver a transformação geral dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, afim de alterar todas as percepções de individualidade”) (Fraser, 2001, p.252).

A autora problematiza a questão colocando os problemas reais que incidem na intersecção dessa distinção entre injustiças econômicas e culturais. Categorias como “gênero” e “raça”, por exemplo, atravessam o dilema redistribuição/reconhecimento uma vez que se constituem em modos ambivalentes de ser em coletividade, nas quais incidem ambas as formas de injustiça e para as quais são necessárias as duas formas de remediação. Contudo, o problema reside no fato que os dois remédios propostos apontam para direções opostas e não são facilmente perseguidos simultaneamente, ou seja, onde a lógica da redistribuição procura eliminar as diferenças, a lógica do reconhecimento opera no sentido oposto, para valorizar a especificidade do grupo social.

Prosseguindo nesse ponto de tensão entre os binômios dignidade/autenticidade, redistribuição/reconhecimento ou igualdade/diferença, podemos agora (re-)colocar a questão sobre a cidadania, a partir da constatação de uma espécie de “inflação normativa” do conceito (Laval, 2003, p.92).

Como argumenta Laval (2003), o espinhoso tema da relação entre igualdade e diferença transborda a questão da cidadania exigindo que qualquer esforço de reconstrução do potencial analítico desse conceito avance fundamentalmente em direção à consideração crítica da noção de *equidade*. Ao mesmo tempo, mais do que uma contradição entre princípios universais de igualdade e demandas políticas de reconhecimento, para esse autor, o conceito de cidadania tem mostrado uma “extraordinária flexibilidade” para incorporar as pretensões normativas de uma época e renovar-se como recurso heurístico para a crítica social. Nas palavras de Laval:

Não parece descabido afirmar que a conciliação prática entre igualdade e diferença está longe de representar obstáculo incontornável nas tendências atuais da cidadania. Não parece provir daí – da universalização processada sob condições de heterogeneidade – o maior desafio a ser enfrentado por essa categoria política moderna, mas da corrosão das condições para operar uma efetiva universalização da equidade (Laval, 2003, p. 90).

Desse modo, a questão sobre a definição da cidadania tem acompanhado a tendência contemporânea de passar da discussão sobre o fundamento dos direitos para uma problemática mais importante, que é a de como efetivamente *garanti-los* (Bobbio, 2004). Mais: garanti-los para que a linguagem dos direitos possa oferecer a base semântica de uma gramática de

lutas sociais por reconhecimento da dignidade humana e da obrigação moral de garantir o devido respeito e as condições básicas necessárias para o pleno desenvolvimento das capacidades dos cidadãos e cidadãs mais vulneráveis. Neste sentido, cabe lembrar o argumento de Bobbio (2004) quando afirma que a linguagem dos direitos possui uma grande função prática, capaz de emprestar força às lutas pela democracia e pela satisfação das necessidades materiais e morais. Contudo, este autor alerta que a linguagem sobre os direitos pode se tornar enganadora e intransparente se não for crítica da distância entre o direito discursivamente reivindicado e o direito efetivamente reconhecido e exercido. Em perspectiva semelhante, Vera Telles (1999) entende que é necessário recuperar esse sentido crítico e questionador que a linguagem dos direitos contém e utilizá-la para problematizar o presente à luz da promessa de igualdade e justiça intrínseca à acepção moderna da cidadania.

Por ora, podemos então concluir que a cidadania, de modo genérico, pode ser definida como a condição de cidadão ou cidadã reconhecido(a) como membro pleno de uma comunidade política, com direitos e deveres para com a coletividade a que pertence, perante a qual possui a liberdade para exercer poder nas esferas públicas e saber que serão respeitadas suas pretensões de reconhecimento identitária. Como a cidadania é um *processo* sempre em aberto, a realização plena desse “*status*” só pode ser atingida de modo que permaneça aberto à própria transformação e superação em direção a novos direitos e liberdades. Enquanto não atingirmos um patamar social de respeito adequado às pretensões normativas de nossa época, o horizonte da cidadania poderá servir como uma ferramenta crítica para desvelarmos as patologias da sociedade.

Capítulo 2 – Pensando a lógica dos direitos a partir de uma teoria do reconhecimento

A matéria que agora precisa estar em discussão consiste em uma classe especial de relações intersubjetivas, nas quais as cidadãs e os cidadãos concedem-se reciprocamente um status normativo que os habilita para determinadas expectativas; é à luz deste tipo de garantia reciprocamente consentida, de poder esperar um do outro uma determinada consideração, que os sujeitos aprendem a experimentar-se como respeitáveis em perspectivas intersubjetivas, para com isso alcançarem a autonomia.

Axel Honneth (2009, p. 361)

Antes de tratarmos especificamente das ações dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do SUAS no território, vamos tentar dar mais alguns passos em direção à construção das ferramentas teórico-críticas que permitam discutir a proteção social de assistência social como direito de cidadania no quadro de um determinado ordenamento normativo. Para aprofundarmos essa questão podemos lançar mão, neste capítulo, da teoria do reconhecimento desenvolvida por Axel Honneth (2003) a fim de estabelecermos um complemento analítico ao conceito de cidadania que vimos até aqui.

2.1. Axel Honneth e a renovação da Teoria Crítica da Sociedade

Em sua pretensão de renovar a tradição de pensamento conhecida como Teoria Crítica da Sociedade, o filósofo e sociólogo alemão, Axel Honneth, busca superar as aporias da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas sem abrir mão das intuições fundamentais do materialismo histórico (Saavedra, 2007). Como observa Saavedra, na obra de Honneth, as “concepções teóricas de continuidade histórica” estão ancoradas materialmente em espaços vitais, devendo ser fundamentadas, objetivamente, no âmbito da *ação social* no qual os acontecimentos históricos são interpretativamente derivados. Em outras palavras, com essa concepção “processual” de história a própria noção de sujeito histórico passa a ser redefinida, de modo que este “não é mais considerado uma pura imposição teórica ou histórica, mas sim uma projeção normativa, na qual a possível integração histórica de todas as diferentes unidades sociais e regionais é tematizada na humanidade consciente de si mesma” (Saavedra, 2007, p. 99). Nesta perspectiva, a história não deve ser vista como uma grande trama de relações sem sujeitos, como apregoa certo marxismo estruturalista, e nem deve ser assimilada como âmbito de acontecimentos caóticos que só podem ser apreendidos em construções narrativas situadas a partir da representação que os sujeitos fazem de si e dos outros, como preferem alguns pensadores afeitos ao interacionismo simbólico. Desse modo, o esforço teórico de Honneth situa-se na intersecção entre filosofia e sociologia moral, dando continuidade assim à perspectiva desenvolvida por Habermas em sua renovação da Teoria Crítica, mas procurando

avancar em termos de uma análise da sociedade a partir de princípios normativos ancorados nas lutas morais pré-sociológicas.

Em sua tese de doutoramento “Crítica do Poder” (*Kritik der Macht*), Honneth critica a concepção dual de sociedade desenvolvida por Habermas (que opõe dois conceitos concorrentes de organização social: sistema e mundo da vida), pois entende que não é possível supor a existência de instituições (sistemas) desprovidas de normatividade e tampouco é plausível conceber esferas de ação comunicativa (mundo da vida) privadas de relações de poder. O autor opera então uma “reconstrução” da teoria habermasiana, tomando como horizonte a dimensão de intersubjetividade social, na qual estão inseridas as instituições. “Mais precisamente”, diz Saavedra (2007, p.102), “Honneth, esclarece no posfácio de *Kritik der Macht* (...) que uma Teoria Crítica da sociedade deveria estar preocupada em interpretar a sociedade a partir de uma única categoria, isto é, do *reconhecimento*”. Assim, a partir do arcabouço teórico desenvolvido por Honneth em seus trabalhos ulteriores, especialmente em “Luta por Reconhecimento” (*Kampf um Anerkennung*)¹⁸, poderemos discutir a linguagem dos direitos de cidadania tomando como referência uma teoria social crítica de teor normativo.

2.2. A teoria do reconhecimento de Honneth

Honneth é considerado um dos principais pensadores da “teoria do reconhecimento” contemporânea¹⁹. Para o desenvolvimento de sua tese professoral sobre as relações de reconhecimento recíproco, Honneth resgata a chamada “obra de juventude” de Hegel.

Em seu período como professor na cidade de Iena, no início do século XIX, Hegel opôs-se à tese de Thomas Hobbes sobre a formação da vontade pública na figura do *Leviatã* como a única forma de resolução pacífica da tensa luta por autoconservação em um hipotético

---

¹⁸ O termo alemão *Anerkennung* designa um tipo de ação que em língua inglesa, por exemplo, pode ser traduzida pelas palavras *recognition* e *acknowledgment*. Paul Ricoeur (2006) realiza uma pesquisa hermenêutica desse vocábulo na história da filosofia, destacando três classes de significado, ou “ideias-mãe”: 1) *reconhecimento como identificação ou atestação*; 2) *reconhecimento como ato de memória, no sentido de re-conhecer*; 3) *reconhecimento como relação intersubjetiva* (reconhecimento recíproco). É nesta terceira acepção que se encontra a *Anerkennung* hegeliana e neohegeliana de que trata a teoria da luta por reconhecimento de Honneth.

¹⁹ Além de Honneth, são considerados expoentes da teoria do reconhecimento Charles Taylor e Nancy Fraser. Para uma revisão articulada sobre os três, ver, entre outros, Mattos (2006) e Souza (2000). E para uma interpretação aprofundada do estatuto semântico do termo reconhecimento na história da filosofia, ver Ricoeur (2006). Neste tópico irei me basear fundamentalmente na obra seminal sobre a *Luta por Reconhecimento* de Honneth, publicada originalmente como tese de livre docência em 1992. Desde então, o autor tem aperfeiçoado sua teoria em novas pesquisas, ensaios e debates, mas sem prejuízo para a presente exposição. Para um panorama da recepção brasileira da obra de Honneth, ver, entre outros, a coletânea organizada por Rúrion Melo (2013) e o livro de Emil Sobottka (2015), além dos números especiais das revistas *Civitas* (2008, v.1, n.1) e *Sociologias* (2013, v.15, n.33).

estado de natureza (Honneth, 2003). Podemos dizer, *grosso modo*, que o problema da cidadania em Hegel constitui o pano de fundo para o desenvolvimento da teoria do reconhecimento.

De acordo com Honneth, o “jovem” Hegel em Iena encontrou na doutrina do reconhecimento de Fichte a categoria central para descrever a estrutura interna das formas de relação ética que para ele representa o fundamento da socialização humana. Reconhecimento, para Fichte, corresponde a “uma ‘ação recíproca’ entre indivíduos, subjacente à relação jurídica: no apelo recíproco à ação livre e na limitação simultânea da própria esfera de ação em favor do outro, constitui-se entre os sujeitos a consciência comum, que depois alcança validade objetiva na relação jurídica” (Honneth, 2003, p. 46).

Utilizando o preceito do reconhecimento elaborado por Fichte, Hegel escreve seu primeiro sistema filosófico, o *Sistema da eticidade* (ou “sistema da vida ética”), projetando o processo intersubjetivo do reconhecimento recíproco para as relações éticas da sociedade²⁰. Assim, Hegel desenvolve seu sistema a partir de um modelo evolutivo e dialético de três padrões de reconhecimento ligados à **família**, à **sociedade civil** e ao **Estado**.

Sob o título inicial de “eticidade natural” Hegel apresenta no *Sistema da Eticidade* os dois primeiros padrões²¹ de reconhecimento mútuo: a família, *lócus* das relações familiares e da socialização, é a base do processo de individuação e do reconhecimento motivado pelo *amor* – e pelo sentimento prático de ver-se amado pelo outro – entre pais e filhos. No entanto, a educação dos filhos para a vida adulta e independente revela uma “negatividade interna” deste padrão que levará à superação daquela “unificação de sentimento” (Honneth, 2003, p. 49). O segundo padrão aparece como consequência da evolução do primeiro na forma de relações jurídicas, no âmbito da sociedade civil, mas ainda no quadro de uma “eticidade natural”: os sujeitos passam a se reconhecer reciprocamente como portadores de pretensões legítimas à propriedade e desse modo se constituem como “pessoas” às quais cabe o *direito* formal de poder efetuar livremente relações contratuais. Diferentemente do primeiro padrão, que forma uma totalidade em si, a constituição das relações jurídicas marca a criação de um “estado so-

²⁰ Os princípios da concepção de totalidade ética nos escritos do jovem Hegel foram retirados dos escritos de Aristóteles e Platão sobre as relações nas antigas cidades-Estado (Honneth, 2003, p.40). Além disso, a filosofia da “marcha do espírito” (*Geist*) esboçada no Sistema de Eticidade já continha a ambição de representar “o saber da história do mundo” (Hegel, 1976, citado por Ricoeur, 2006, p. 200). Ambição esta que é levada adiante na *Filosofia do Espírito*, obra em que Hegel “deixa pelo caminho” a intuição original da luta por reconhecimento (Honneth, 2003, p.117).

²¹ Inicialmente Honneth acompanha a proposição de Hegel dos três “padrões”, ou “formas”, do reconhecimento em sua própria formulação pós-metafísica das relações de reconhecimento, amor, direito e solidariedade, como veremos nas próximas páginas. Mais tarde, contudo, Honneth abandona a designação *formas* e passa a utilizar a expressão “esferas” (diferenciadas) do reconhecimento na sociedade (Cf. Sobottka, 2015, pp.124-125).

cial” no qual os sujeitos estão constitutivamente incluídos apenas de modo negativo em sua liberdade, de modo que

o progresso na universalização social é pago primeiramente com um esvaziamento e uma formalização daquilo que encontra confirmação intersubjetiva no sujeito singular; na sociedade o indivíduo não é ainda, como diz Hegel, posto como “totalidade”, não é ainda posto como “totalidade que se reconstrói a partir da diferença (Honneth, 2003, pp.50-51).

Falta ainda uma última etapa a essa teoria social de longo alcance que permita uma síntese dialética das duas formas “naturais” de eticidade e remeta a um conceito ampliado de eticidade. Para dar esse passo, Hegel introduz a concepção de “crime”: por um lado, o crime consiste em uma “violação do direito”, pois representa a ruptura do contrato; por outro lado, é sempre a “pessoa”, e não a propriedade, que é lesada. Portanto, o crime fere a “honra”, não a coisa. Assim, o indivíduo é ferido em seu todo, pois o termo “honra” caracteriza “uma relação afirmativa consigo próprio, estruturalmente ligada ao pressuposto do reconhecimento intersubjetivo da particularidade sempre individual” (Honneth, 2003, p.56).

Com isso, Honneth identifica o princípio da formulação de um conceito de “comunidade ética” (*Sittlichkeit*), que mais tarde Hegel atribuirá ao Estado, enquanto *locus* da *solidariedade*.

pois ferindo as pessoas primeiramente em seu direito e depois em sua honra, o criminoso faz da dependência da identidade particular de cada indivíduo em relação à comunidade o objeto de um saber universal. Nesse sentido, somente aqueles conflitos sociais nos quais a eticidade natural se despedaça permitem desenvolver nos sujeitos a disposição de reconhecer-se mutuamente como pessoas dependentes umas das outras e, ao mesmo tempo, integralmente individuadas (Honneth, 2003, p.58).

Os três padrões, ou etapas, do reconhecimento para Hegel podem ser sinteticamente esquematizados na forma de um encadeamento evolutivo que Honneth exemplifica da seguinte maneira:

Tabela 1 – Padrões de reconhecimento para Hegel

	Objeto de reconhecimento		
	Indivíduo (carências concretas)	Pessoa (autonomia Formal)	Sujeito (particularidade Individual)
	Intuição (afetivo)	Família (amor)	
	Conceito (cognitivo)	Sociedade civil (direito)	
Modo de reconhecimento	Intuição intelectual (afeto que se tornou racional)		Estado (solidariedade)

Fonte: Honneth (2003, p. 60).

Esses traços gerais seguirão na atualização sistemática que Honneth faz da teoria do reconhecimento do “jovem Hegel”. Para tanto, o autor buscou submeter as categorias hegelianas à uma inflexão empírica, isto é, estabelecer uma “ponte” entre a ideia original de Hegel e um modelo de ciência naturalista pós-metafísico. Honneth encontra a solução na Psicologia Social pragmática de G. H. Mead.

Mead mostra que a formação da personalidade depende da *interação*. O surgimento da consciência de si ocorre pela experiência de interação com o outro, a partir de quem o indivíduo pode influir sobre si mesmo, autopercebendo suas reações como produções próprias: “Como o jovem Hegel, mas com os meios das ciências empíricas, Mead inverte a relação Eu e mundo social e afirma uma precedência da percepção do outro sobre o desenvolvimento da autoconsciência” (Honneth, 2003, p. 131).

Pelo processo de socialização o indivíduo interioriza as normas de ação provenientes da generalização das expectativas de comportamento de todos os outros. Aos poucos, adquire a capacidade abstrata de poder participar de sua comunidade normativa: “pois aquelas normas interiorizadas lhe dizem quais são as expectativas que pode dirigir legitimamente todos os outros, assim como quais são as obrigações que ele tem de cumprir justificadamente em relação a eles” (Honneth, 2003, p. 135).

Assim como em Hegel, Mead também concebe a relação jurídica como reconhecimento da *dignidade* da pessoa humana.

Com a adoção das normas sociais que regulam as relações de cooperação da coletividade, o indivíduo em crescimento não aprende só quais obrigações ele tem de cumprir em relação aos membros da sociedade; ele adquire, além disso, um saber sobre os direitos que lhe pertencem, de modo que ele pode contar legitimamente com o respeito de algumas de suas exigências (...). Nesse sentido, pela concessão social desses direitos, é possível medir se um sujeito pode conceber-se como membro completamente aceito de sua coletividade (Honneth, 2003, p. 136-137)

Honneth verifica que em Mead a experiência do trabalho socialmente útil se aproxima do lugar das relações éticas indicado por Hegel na terceira forma do reconhecimento: “a ideia de Mead representa uma resposta pós-tradicional ao problema hegeliano da eticidade: a relação de reconhecimento recíproco, no qual os sujeitos, para além de suas comunidades morais, podem saber-se confirmados em suas propriedades particulares, deve poder ser encontrada num sistema transparente de divisão funcional do trabalho” (Honneth, 2003, p. 151).

Para Honneth, a especificidade da teoria de Hegel e Mead consiste em, além de atribuir padrões de reconhecimento recíproco diferentes em cada uma das esferas de interação, corresponder a cada um desses padrões um potencial particular de desenvolvimento moral e for-

mas distintas de autorrelação individual. Desse modo, o autor desenvolve sua tese central, de que as lutas por reconhecimento se desenvolvem em três *esferas* distintas da vida social: **amor, direito e estima social**. E a cada esfera corresponde um tipo de autorrelação prática, bem como a possibilidade de uma infração de desrespeito. Vejamos cada uma delas separadamente.

A primeira esfera de reconhecimento corresponde às relações de tipo amoroso, abrangendo tanto as relações primárias que consistam em ligações emotivas fortes entre poucas pessoas, como as relações eróticas entre dois parceiros, as relações de amizade ou as relações entre pais e filhos. As relações de *amor* são as mais fundamentais para a estruturação da personalidade, a partir das relações mãe-filho na primeira infância. Segundo Honneth, “o amor representa a primeira etapa do reconhecimento recíproco, porque em sua efetivação os sujeitos se confirmam mutuamente na natureza concreta de suas carências, reconhecendo-se assim como seres carentes: na experiência recíproca da dedicação amorosa, dois sujeitos se sabem unidos no fato de serem dependentes, em seu estado carencial, do respectivo outro” (Honneth, 2003, p.160). Carências e afetos para serem “confirmados” dependem de serem satisfeitos ou correspondidos. Por isso, o reconhecimento possui o caráter de *assentimento* e *encorajamento afetivo*, ou seja, essa relação de reconhecimento está ligada à existência corporal de “outros concretos” que demonstrem reciprocamente sentimentos de estima. É o que Hegel chamou de “ser-si-mesmo em um outro” (Honneth, 2003, p.160).

Para os fins de uma fenomenologia da relação de reconhecimento do tipo do *amor*, Honneth vale-se da teoria psicanalítica das relações de objeto para ilustrar o processo específico pelo qual o sucesso das ligações afetivas depende da capacidade, adquirida na primeira socialização, do indivíduo equilibrar sua dependência simbiótica inicial do outro e o impulso para a autoafirmação de si. Seguindo os estudos de Donald Winnicott, Honneth mostra como o processo de interação entre mãe e bebê ainda no estado de “fusão simbiótica” pode ser identificado como um momento de “intersubjetividade primária”. O processo de diferenciação entre mãe e bebê decorre dos conflitos que vão surgindo nesta etapa primária de dependência e preparam o caminho para autonomia de ambos. Se este processo for acompanhado de condições “suficientemente boas” de diferenciação, em que o bebê possa reagir à mãe com impulsos destrutivos e ainda assim receber dela a ternura que o afirma como ser independente, então o indivíduo poderá formar em si o sentimento de *autoconfiança* que corresponde ao tipo de coragem que Winnicott denominou “capacidade de estar só”.

Para Honneth (2003, p.177), essa primeira relação de reconhecimento baseada na experiência intersubjetiva do “amor” precede e prepara o caminho para todas as outras formas

de reconhecimento recíproco, constituindo o pressuposto psíquico do desenvolvimento de outras atitudes positivas do sujeito para consigo, principalmente o sentimento de pertencimento a uma comunidade mais ampla, que é o fundamento da cidadania. Neste sentido, uma lesão no desenvolvimento da autoconfiança durante a etapa de socialização pode prejudicar a capacidade do indivíduo de sentir-se reconhecido como cidadão.

A segunda esfera do reconhecimento é precisamente aquela que diz respeito às relações de *direito* pautadas pelos princípios morais universalistas que o sistema jurídico garante a toda a sociedade. Honneth afirma que o amor e o direito são duas etapas do mesmo padrão de socialização, porém, enquanto a criança adquire a confiança de si pela dedicação materna, na experiência do reconhecimento jurídico “o sujeito adulto obtém a possibilidade de conceber sua ação como uma manifestação da própria autonomia, respeitada por todos os outros” (Honneth, 2003, p. 194). Diferentemente do reconhecimento amoroso, o direito possui o potencial de evolução histórica, abrindo-se a tantas possibilidades quanto forem as demandas dos cidadãos e cidadãs²².

Para Honneth, a estrutura do direito moderno se define por uma forma de legitimação na qual os sujeitos estão dispostos a obedecer na medida em que são capazes de se reportarem ao assentimento livre de todos os indivíduos incluídos na mesma ordem jurídica. Isto supõe a capacidade de decidir racionalmente, com autonomia, sobre questões morais: “toda comunidade jurídica moderna, unicamente porque sua legitimidade se torna dependente da ideia de um acordo racional entre indivíduos em pé de igualdade, está fundada na assunção da imputabilidade moral de todos os seus membros” (Honneth, 2003, p.188). Assim, o reconhecimento jurídico, como relação de reconhecimento recíproco entre os membros de uma mesma comunidade moral e política, possibilita a cada sujeito desenvolver uma relação de *autorrespeito*.

---

²² Dos três padrões de reconhecimento, Honneth apresenta potenciais evolutivos para as esferas do direito e da solidariedade, porém, com relação à dimensão do amor ele não mostra possibilidades de desenvolvimento no sentido de novas formas de vida. Este fato parece supor que a categoria das relações íntimas que caracteriza o reconhecimento na esfera afetiva poderia ser tomada como uma condição *ontológica* do desenvolvimento da personalidade. Em outro texto, Honneth (2008) defende a tese que o *reconhecimento precede o conhecimento*. Mas, ao invés de falar em “ontologia”, ele prefere a ideia de um “reconhecimento elementar”, anterior a qualquer orientação normativa, a partir do qual o esquema existencial da experiência é inaugurado pelo transcurso dos eventos históricos: “sem a experiência de que o outro indivíduo seja um próximo/semelhante, nós não estaríamos em condições de dotá-lo com valores morais que controlam ou restringem o nosso agir; portanto, primeiramente precisa ser consumado esse reconhecimento elementar, precisamos tomar parte (*Anteil nehmen*) do outro existencialmente, antes de podermos aprender a orientar-nos por normas do reconhecimento que nos intimam a determinadas formas de consideração ou de benevolência. Para a arquitetura da minha própria teoria do reconhecimento decorre daí que preciso antepor às formas de reconhecimento até agora diferenciadas um estágio do reconhecimento que representa uma espécie de condição transcendental: o reconhecimento espontâneo, não realizado racionalmente, do outro como próximo representa um pressuposto necessário para poder se apropriar de valores morais, à luz dos quais nós reconhecemos aquele outro de uma forma determinada, normativa” (p.73).

Quando os sujeitos são proibidos de reclamarem direitos, seja na dimensão cognitiva da adjudicação formal dos direitos, ou na dimensão relacional do reconhecimento de sua dignidade, ocorre não somente uma limitação da autonomia da pessoa, mas também o sentimento de não possuir o *status* de um parceiro de interação com igual valor, moralmente em pé de igualdade. Nesse sentido, “para o indivíduo, a denegação de pretensões jurídicas socialmente vigentes significa ser lesado na expectativa intersubjetiva de ser reconhecido como sujeito capaz de formar juízo moral” (Honneth, 2003, p.216). Em outras palavras, a expectativa legítima do reconhecimento jurídico, através da adjudicação de direitos, constitui a base da cidadania moderna enquanto uma forma de autorrelação prática; o desrespeito a essas expectativas, na forma de privação de direitos, corresponde a uma espécie de “patologia da cidadania”.

A terceira esfera do reconhecimento diz respeito às relações de *solidariedade*, ou “estima social”. Ela refere-se ao nível de um horizonte de valores intersubjetivamente partilhado por uma determinada comunidade moral. Segundo Honneth, quanto mais essas concepções se abrem a diversos valores e quanto mais a ordenação hierárquica cede a uma concorrência horizontal, tanto mais a estima social assumirá um traço individualizante e criará relações simétricas. Tais “relações simétricas” significam que os sujeitos podem se considerar “reciprocamente à luz de valores que fazem as capacidades e as propriedades do respectivo outro aparecer como significativas para a práxis comum” (Honneth, 2003, p.210). Vale ressaltar que “simétrico” aqui não significa estimar-se mutuamente exatamente na mesma medida, pois, assim como no reconhecimento pelo direito, o horizonte social de valores permanece sempre aberto, de modo que todo sujeito recebe a chance de sentir-se valioso para a sociedade em suas próprias *realizações e capacidades*²³.

Segundo Honneth, a autorrelação prática decorrente desse terceiro modo de reconhecimento social corresponde à *autoestima* (em paralelo à autoconfiança e ao autorrespeito), enquanto o desrespeito nessa esfera está ligado à experiência de rebaixamento social que se expressa na humilhação social, na ofensa moral e em qualquer outra forma de “vexação”.

---

²³ A respeito da terceira esfera de reconhecimento, Emil Sobottka (2015) analisa a mudança efetuada posteriormente por Honneth, da designação do termo “solidariedade” (*Solidarität*) ou “estima social” (*Wertschätzung*) para “contribuição social” ou “realizações” (*Leistung*), no sentido de reconhecimento do mérito individual e das habilidades e talentos dos sujeitos que possuem valor para a sociedade. Sobottka analisa o contexto dessa mudança: em sua resposta à Nancy Fraser a propósito da polêmica entre reconhecimento e redistribuição, Honneth passa da reconstrução de formas intersubjetivas de reconhecimento para a tentativa de “interpretar a forma burguesa-capitalista de sociedade como uma ordem institucionalizada de reconhecimento” (Honneth, 2003, citado por Sobottka, 2015, p. 129). Com isso, Honneth coloca em destaque, por um lado, a centralidade das formas de avaliação das habilidades e modos de agir socialmente valorados e, por outro, o fato de que nas sociedades capitalistas as realizações pessoais baseadas no princípio do desempenho explicitam sobretudo “um elemento de uma eficaz ideologia, na medida em que nele só é expresso o horizonte unilateral de valores daqueles grupos sociais dominantes que, graças à propriedade do capital, dispõem dos recursos necessários para levar a cabo a reorganização capitalista da reprodução econômica” (Honneth, 2003, citado por Sobottka, 2015, p. 129).

Por fim, do ponto de vista da atualização da Teoria Crítica, Honneth entende que a dinâmica dos conflitos intersubjetivos por reconhecimento contém todos os pressupostos que hoje precisam estar preenchidos para que os sujeitos possam se saber protegidos nas condições de sua auto-realização. Tal perspectiva aponta no sentido da construção de um horizonte emancipatório fundado na ideia de uma *eticidade formal (Sittlichkeit)*, de modo a manter o princípio hegeliano de realização da razão, mas que esteja alicerçada nas relações de reconhecimento recíproco nas esferas do amor, direito e solidariedade.

Em síntese, a estrutura das relações sociais do reconhecimento na teoria de Honneth pode ser apresentada pelo seguinte quadro:

Tabela 2 – Estrutura das relações de reconhecimento na teoria de Honneth

Modos de reconhecimento	Dedicação emotiva	Respeito cognitivo	Estima social
Dimensões da Personalidade	Natureza carencial e afetiva	Imputabilidade moral	Capacidades e propriedades
Formas de reconhecimento	Relações primárias (amor, amizade)	Relações jurídicas (direitos)	Comunidade de valores (solidariedade)
Potencial evolutivo		Generalização, materialização	Individualização, igualização
Autorrelação prática	Autoconfiança	Autorrespeito	Autoestima
Formas de desrespeito	Maus-tratos e violação	Privação de direitos e exclusão	Degradação e ofensa (vexação)
Componentes ameaçados da personalidade	Integridade física	Integridade social	“honra”, dignidade

Fonte: Honneth (2003, p. 211).

Capítulo 3 – Possíveis articulações entre “cidadania” e “reconhecimento”

Não há cidadania possível sem a “internalização”, ou melhor, sem a “in-corporação” de uma dada “economia emocional”. Mais do que a “internalização” de normas, que sugere uma apropriação meramente “intelectual” destas, a “in-corporação” se refere a regras “afetivamente” tão bem internalizadas que se tornam automáticas, se tornam “corpo” que “atua” sem mediação da “mente” ou “consciência”, de toda uma “hierarquia de conduta” que define espaços e limites de ação constantemente de todos nós.

Jessé Souza (2009, p.400)

3.1. Aproximando dois conceitos de teor crítico

Poderíamos agora nos perguntar: como é possível estabelecer relações teóricas entre os conceitos de “cidadania” e “reconhecimento”? Vejamos três contribuições neste sentido.

(1) Uma tentativa de responder a essa questão foi explicitamente empreendida por Josué Pereira da Silva (2014) em um debate com Sérgio Costa²⁴. Silva (2014) entende que o projeto de Honneth de atualizar o modelo habermasiano através da revalorização de conceitos tradicionais do marxismo, tais como “luta” e “trabalho”, a partir de uma única categoria – o *reconhecimento* – visa complementar a centralidade da *linguagem* para a teoria da ação social. Silva, no entanto, sugere que essa reconstrução poderia ser mais produtiva se buscasse sua ancoragem não apenas nas “lutas por reconhecimento”, mas também nas formas de “cidadania”. Sérgio Costa problematiza essa questão colocada por Silva, observando que a noção de cidadania não pode ser dissociada de sua dimensão generalizante e abstrata, não constituindo, portanto, uma experiência social de primeira ordem, enquanto que as experiências de luta por reconhecimento dizem respeito a uma dimensão pré-teórica das experiências cotidianas “motivadas por noções de justiça que são, num certo sentido, anteriores à busca de sua própria validação discursiva” (Costa, 1999, citado por Silva, 2014, p. 34).

A partir dessas observações, Silva, que é um estudioso da concepção de cidadania de Marshall, se propôs a comparar os dois conceitos tentando responder a duas questões: em primeiro lugar, se o conceito de cidadania possui ou não uma “natureza genética”, tal como o reconhecimento e, em segundo lugar, se há ou não algum ponto de intersecção entre a “teoria da cidadania” de Marshall e a teoria do reconhecimento de Honneth.

²⁴ O ensaio de Josué Pereira da Silva intitulado “A quem fala a teoria crítica? Reflexões sobre o destinatário de um discurso” foi publicado em 1998, no livro “A Ousadia Crítica. Ensaio para Gabriel Cohn”, organizado por Leopoldo Waizbort. A resposta de Sérgio Costa veio em 1999, em resenha do referido livro, publicada sob o título “Gabriel Cohn e o pensamento crítico no Brasil”, na revista Novos Estudos CEBRAP, nº 53. A réplica de Silva a que me refiro aqui, intitulada “Cidadania e reconhecimento” foi publicada originalmente no livro “Teoria social e modernidade no Brasil” organizado por Leonardo Avritzer e José Maurício Domingues, no ano 2000. Sem perda de conteúdo, estou utilizando como referência a coletânea de ensaios publicada no livro “Por que renda básica?” (Silva, 2014).

Como vimos, para Marshall a cidadania legal pode ser considerada uma condição de integração social que fornece os meios normativos institucionalizados de pertencimento social, sem necessariamente determinar-lhes o conteúdo. No entanto, falta a esta “teoria” explicar as condições para a gênese e desenvolvimento da instituição cidadania, isto é, sua “dimensão genética”, para além de sua dimensão normativa em cada período histórico. Seguindo Bryan Turner, Josué Silva entende que há na cidadania uma ambiguidade que se reflete na sua própria história: ela se apresenta como forma de incorporação social por meio de direitos básicos, mas também como *um conjunto de condições para a luta social*. Neste sentido, uma concepção crítica da cidadania que inclua tanto sua dimensão genética quanto normativa, deve considerar: “primeiro, que o estatuto (*status*) de cidadania é alcançado através da luta de pessoas ou grupo de pessoas que se sentem excluídos; e, segundo, que se pessoas ou grupos se sentem excluídos da cidadania, é porque existe um ideal de cidadania a ser alcançado e que vale a pena lutar por ele” (Silva, 2014, p.39).

Para comparar a teoria da cidadania de Marshall com a teoria do reconhecimento de Honneth, Silva recupera a distinção feita por Nancy Fraser entre redistribuição e reconhecimento. A partir da separação analítica entre “demandas de *redistribuição*” (que se referem ao problema da injustiça econômica) e “demandas de *reconhecimento*” (que se referem a problemas de injustiça cultural ou simbólica), Fraser considera que a noção de reconhecimento não é um remédio suficiente para lidar com problemas distributivos, ou seja, de natureza sócio-econômica²⁵. Esta separação analítica permitiu a Silva aproximar os conceitos de “cidadania” e “reconhecimento” pela dimensão da redistribuição e da integração. No entanto, o conceito de reconhecimento é mais abrangente porque inclui a dimensão da autorrelação dos sujeitos consigo mesmos em todas as esferas da formação da identidade, enquanto a cidadania legal diz respeito somente ao *status* conferido aos membros participantes de uma determinada comunidade política. Em outras palavras, a aproximação entre cidadania e reconhecimento recíproco permite que o tema dos direitos seja discutido com referência tanto às pretensões de auto-realização dos indivíduos quanto às possibilidades de construção das condições de participação social paritária (Fraser, 2007; Honneth, 2007).

---

²⁵ No entanto, na famosa polêmica entre sobre redistribuição ou reconhecimento, Axel Honneth (2007) argumenta contra Fraser que é possível interpretar os conflitos distributivos de acordo com a “gramática moral” da luta por reconhecimento, uma vez que se considere a sociedade capitalista como uma ordem de reconhecimento institucionalizada. Assim, “os conflitos sobre distribuição, conquanto que eles não estejam meramente preocupados apenas com a aplicação de regras institucionalizadas, são sempre lutas simbólicas pela legitimidade do dispositivo sociocultural que determina o valor das atividades, atributos e contribuições. Dessa forma, as próprias lutas pela distribuição, ao contrário da hipótese de Nancy Fraser, estão travadas em uma luta por reconhecimento” (Honneth, 2007, p. 92).

(2) Outra aproximação entre cidadania e reconhecimento a partir das regras que articulam os indivíduos nas situações concretas de interação social e, portanto, são definidoras em certa medida do grau de integração social, foi apresentada por Vera Telles (2013), a partir dos escritos de Patrick Pharo. O argumento é que o exercício e atribuição recíproca de direitos constituem uma “forma de ‘civismo ordinário’ e que traduzem, nas dimensões práticas da vida social, as expectativas dos sujeitos de encontrar no outro o reconhecimento e a validade e legitimidade de seus atos, opiniões e razões” (Telles, 2013, p.62). É importante ressaltar que o conceito de “reconhecimento”, para Pharo, não possui o mesmo tratamento sistemático das teorias contemporâneas do reconhecimento, apesar de valorizar as dimensões intersubjetivas da interação social²⁶.

Nesta perspectiva, o conjunto de regras de convivência, mais ou menos formalizadas, que são construídas intersubjetivamente no cotidiano, definem os critérios de legitimidade da ação social a partir de uma série de códigos não escritos que discriminam o que é permitido e o que é interdito, o que é obrigatório e o que é facultativo etc. Tais regras, só existem na medida do seu mútuo reconhecimento entre os participantes. Visto desse modo, “mesmo quando não sujeitas ao código formal da lei, as relações sociais se realizam como relações de direito” (Telles, 2013, p.62). Assim, as relações de reconhecimento estabeleceriam um vínculo civil entre os sujeitos, organizando e legitimando os múltiplos espaços da sociabilidade humana – trabalho, família, cidade etc. – de acordo com critérios de legitimidade ligados a valores e normas publicamente reconhecidas, a partir dos quais as ações dos sujeitos são reconhecidas (ou não) como válidas. Em outras palavras:

Nas dimensões mais rotineiras da vida cotidiana, esse reconhecimento do outro no seu direito a ser, a dizer, a fazer, se traduz nas regras de polidez, modo prático e rotineiro de atribuição recíproca de identidades e direitos, a partir do reconhecimento comum, compartilhado, de um mesmo espaço normativo de pertencimento. O que é próprio do exercício prático dos “direitos ordinários” é que eles definem as regras de uma reciprocidade regida pelo “ideal de equidade”: direito a ser tratado de modo equitativo, direito a receber aquilo que lhe é devido segundo uma medida construída e reconhecida de forma comum (Telles, 2013, p.63).

(3) De modo similar, mas aproveitando os desenvolvimentos contemporâneos da teoria crítica da sociedade, Emil Sobottka (2015) ressaltava a dimensão do reconhecimento como processo de “aprendizagem social”, argumentando que é possível compreendê-lo como parte do processo de integração social como um todo. Assim, diz o autor, “as relações de reconhecimento sempre têm como base valores fundamentais formados e aprendidos intersubjetiva-

---

²⁶ Apesar de também ser um “sociólogo da moral”, o livro *Le civisme ordinaire* de Pharo foi publicado em 1985, isto é, quase dez anos antes dos principais representantes atuais da teoria do reconhecimento, Axel Honneth e Charles Taylor, publicarem seus primeiros textos. Esta nota é relevante para evitar possíveis confusões teóricas.

mente e desenvolvidos continuamente pelo sujeito” (p.133). Isto significa que relações significativas de reconhecimento envolvem não apenas os processos de socialização primária – como demonstrado por Honneth ao recuperar a teoria das relações objetais de Winnicott –, mas inclui também as situações de socialização secundária, próprias da vida adulta e altamente diferenciadas nas diversas esferas da sociedade. Para Sobottka, a compreensão da cidadania passa pela reconstrução dos “processos de aprendizagem que devem ocorrer com a socialização para além das relações íntimas, através dos quais o indivíduo pode desenvolver para si próprio, *como hábito*, a postura fundamental do reconhecer” (p.133, grifo meu). Nesta perspectiva, uma vez que as condições vigentes em nossa sociedade contradizem suas próprias expectativas normativas, como por exemplo, a realização plena da liberdade e autonomia dos cidadãos, então devemos indagar quais são os processos alternativos de aprendizagem social “necessários e possíveis para que os indivíduos possam apropriar-se das concepções de valores e desenvolver as formas de *habitus* capazes de fortalecerem relações recíprocas de reconhecimento” (Sobottka, 2015, p.134).

O argumento de Sobottka, citando autores como Reinhard Kreckel e Pierre Bourdieu, consiste em alertar para o ponto de que a avaliação negativa de méritos e realizações é transferida para a própria pessoa (ou pelo menos ela é induzida a inferir assim) afetando-a em sua autoestima: “assim surge um consenso social tácito que subdivide e classifica hierarquicamente as pessoas com base em determinados critérios como mérito ou potencial de consumo e atribui àqueles colocados nos escalões inferiores uma identidade que lhes atribui uma baixa autoestima e baixo prestígio social” (Sobottka, 2015, p. 131). Bourdieu (2013) já havia enfatizado o aspecto do estilo de vida como recurso de distinção social a partir de uma sofisticada teoria da luta de classes que leva em consideração a “dupla objetividade” do mundo social.

Honneth (1995), por sua vez, em texto sobre a obra de Bourdieu, é enfático ao criticar o viés utilitarista da abordagem teórica do sociólogo francês. Isso, contudo, parece levar o filósofo alemão a descartar precipitadamente a teoria do *habitus* como um todo, afirmando por exemplo que os grupos dominantes conseguem afirmar sua própria visão de mundo não porque “in-corporaram” capital cultural e acumularam bens materiais e simbólicos, mas porque lograram aplicar (*enforcement*) seu “estilo de vida particular” à aprovação social (Honneth, 1995, p.201)²⁷.

Jessé Souza (2004) comenta esta posição de Honneth, relativa à obra de Bourdieu, e, assim como Sobottka, defende a relevância de “reconectar o conceito do *habitus* a uma ins-

---

²⁷ Como indicado acima, na nota de rodapé número 23 (p. 47).

tância moral que permita iluminar, nas dimensões individual e coletiva, além do dado instrumental que é irrenunciável, o tema do aprendizado moral” (p. 95). Por isso, para os propósitos dessa pesquisa como veremos mais adiante, considero pertinente a proposta de Souza (2004; 2012), de unir a dimensão moral da teoria crítica do reconhecimento com a teoria da luta de classes de Bourdieu, para a análise da desigualdade social no Brasil.

Vejamos, então, a partir dos escritos de Jessé Souza sobre a desigualdade brasileira, como essa articulação teórica entre cidadania e reconhecimento pode servir ao diagnóstico das patologias do presente em nossa sociedade.

3.2. Patologias do reconhecimento da cidadania: interpretando a desigualdade brasileira

A reconstrução do vínculo entre o conceito mais abstrato de cidadania e as práticas e demandas concretas de reconhecimento recíproco nos permite considerar com mais atenção a configuração dos processos patológicos do (não-)reconhecimento e da (sub)cidadania na sociedade brasileira.

Se retomarmos o primeiro conjunto de críticas à teoria de Marshall mencionado acima – qual seja: o contextualismo excessivo do caso inglês em sua formulação teórica do desenvolvimento da cidadania moderna –, veremos que, num certo sentido, tais críticas poderiam ser aplicadas de um modo semelhante à teoria do reconhecimento de Honneth. Isto porque a tarefa de aplicar suas categorias de modo adequado a outras realidades, que não a das sociedades europeias, requer o desenvolvimento sistemático de pesquisas empíricas. Neste sentido, a teoria do reconhecimento tem sido utilizada de modo considerável por pesquisadores brasileiros, em diversas áreas do conhecimento, para análises de temas que vão desde as lutas dos movimentos sociais nas esferas públicas, até a avaliação de políticas públicas (Rosenfield & Saavedra, 2013). Entre as pesquisas que tematizam a cidadania no quadro da desigualdade social e das políticas públicas brasileiras, destacam-se os trabalhos teóricos e empíricos de Jessé Souza (2009, 2010, 2012). Para os propósitos do percurso expositivo traçado até aqui, a perspectiva de Souza contribui para a compreensão da dimensão psicossocial e relacional do reconhecimento da cidadania e as consequências da negação do respeito básico à “dignidade humana” em sociedades brutalmente desiguais como a brasileira.

Os trabalhos de Jessé Souza ganharam notoriedade pública nos últimos anos devido a sua crítica à “cegueira do debate brasileiro sobre as classes sociais e a pobreza do debate político” atual (Souza, 2015, p. 221). Souza critica a ideia de que na primeira década do século XXI emergiu uma “nova classe média” no Brasil e postula que houve, na realidade, o surgi-

mento de uma “nova” classe trabalhadora, a qual ele chama de “batalhadores” (Souza, 2010). Além disso, em suas pesquisas, Souza dá ênfase à questão da desigualdade de classes como o principal problema da sociedade brasileira – em explícita oposição ao discurso dominante, tanto no senso comum quanto em grande parte da sociologia brasileira, de que seria somente a “corrupção” (supostamente apenas estatal) o mal maior do país (Souza, 2015).

Souza critica interpretações que identificam na corrupção estatal a um suposto “mal de origem”, relacionado às noções “pré-modernas” de relações pessoalizadas, tais como “patrimonialismo” e “personalismo”. Em sua visão, as contradições mais flagrantes de sociedades periféricas do capitalismo avançado, como a brasileira, retiram sua eficácia precisamente da *impessoalidade*, típica dos valores e instituições “modernas”. Para esse autor, nossa desigualdade social é especificamente moderna, uma vez que as duas instituições mais importantes desenvolvidas na modernidade ocidental – Estado burocrático e mercado competitivo capitalista – monopolizam não apenas todos os recursos materiais mais importantes, mas também se configuram como fontes de bens simbólicos e morais. Em outras palavras, Estado e mercado *não* são entidades valorativamente neutras e, portanto, articulam uma hierarquia valorativa implícita que torna “natural” a todos os sujeitos responderem cotidianamente aos seus imperativos. Por exemplo, na vida cotidiana, a figura do “cidadão responsável” é mais prestigiada do que a do indiferente político, assim como o “produtor útil” recebe mais reconhecimento social do que os “preguiçosos” ou desqualificados para o trabalho.

Nas palavras do autor:

Assim, ao contrário do critério classificatório da civilização hindu, por exemplo, em que o princípio da pureza hierarquiza as castas sociais, *no Ocidente passa a ser o compartilhamento de uma determinada estrutura psicossocial o fundamento implícito do reconhecimento social*. É essa estrutura psicossocial o pressuposto da consolidação de sistemas racionais-formais como mercado e Estado e, depois, produto principal da eficácia combinada dessas instituições. A generalização dessas precondições torna possível a concepção de “cidadania”, ou seja, um conjunto de direitos e deveres no contexto do Estado-nação compartilhado por todos numa pressuposição de efetiva igualdade. As considerações de Taylor sobre a “dignidade”, como fundamento da auto-estima e do reconhecimento social do indivíduo, remetem, portanto, à relação entre o compartilhamento de uma economia emocional e moral contingente à possibilidade de reconhecimento social para indivíduos e grupos: para que haja eficácia legal da regra de igualdade é necessário que a percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana esteja efetivamente internalizada (Souza, 2004, pp. 83-84, grifos no original).

Em sua tese sobre a especificidade do padrão de modernização das sociedades periféricas do capitalismo, Souza (2012) articula a perspectiva da “hermenêutica moral” de Charles Taylor²⁸ com a “teoria dos capitais simbólicos”, especialmente o conceito de “*habitus*”, de

²⁸ Souza utiliza principalmente as contribuições de Charles Taylor a respeito da teoria do reconhecimento. No entanto, o autor não deixa de considerar e discutir criticamente outras perspectivas, tais como as de Nancy Fraser e Axel Honneth. Para uma melhor compreensão da leitura crítica de Jessé Souza sobre a teoria do reconhecimento, conferir Souza (2000).

Pierre Bourdieu²⁹. Assim, o autor interpreta a formação de um tipo de estratificação social específico que lhe permite falar em uma divisão entre “cidadãos” e “subcidadãos” no Brasil. Afinal, o reconhecimento social do *status* de cidadão nas sociedades modernas pressupõe o compartilhamento de uma determinada estrutura psicossocial, isto é, a “in-corporação” de uma dada economia emocional e moral referente às normas básicas socialmente aceitas por todos.

A reconstrução dessa lógica opaca da “dominação simbólica” explicaria por que em sociedades formalmente democráticas como a brasileira é possível a reprodução “habitual”, cotidiana, de índices de desigualdade tão brutais³⁰.

É apenas a partir da percepção da existência dessa dominação simbólica subpolítica, que traz de forma inarticulada uma concepção acerca do valor diferencial dos seres humanos e cujo ancoramento institucional, no cerne de instituições fundamentais como mercado e Estado, permite, por meio de prêmios e castigos empíricos associados ao funcionamento dessas instituições – sob a forma de salários, lucro, emprego, repressão policial, imposto etc. – a imposição objetiva, independentemente de qualquer intencionalidade individual, de toda uma concepção de mundo e de vida contingente e historicamente produzida sob a máscara da neutralidade e da objetividade inexorável. Essa hierarquia valorativa implícita e ancorada institucionalmente de forma invisível enquanto tal é que define quem é ou não [considerado] “gente”, sempre segundo seus critérios contingentes e culturalmente determinados e, por consequência, quem é ou não [considerado] cidadão, na medida em que a eficácia da regra da igualdade, que constitui a noção de cidadania, precisa estar efetivamente internalizada e incorporada pré-reflexivamente, também nesta dimensão subpolítica da opacidade cotidiana, para ter validade efetiva (Souza, 2012, p. 181).

Souza retoma de modo novo a velha tese da “invisibilidade da desigualdade brasileira”, ao diagnosticar as patologias da cidadania no nível da interação interpessoal na vida cotidiana. Para ele, a despeito dos efeitos deletérios da desigualdade serem visíveis a olho nu – nas favelas, na criminalidade, no desemprego, no sucateamento dos serviços públicos etc. –, as causas profundas e os mecanismos intransparentes responsáveis pela presentificação ordinária das posições sociais assimétricas entre classes e frações de classe não são facilmente articuladas para os sujeitos. Pelo contrário, a “ideologia espontânea do capitalismo”, sob o signo do princípio do “desempenho individual” e da “meritocracia”, propaga como se fosse verdade a ficção da igualdade de condições de competição no espaço social entre os indivi-

²⁹ Segundo Bourdieu (2013), o conceito de “*habitus*” designa um sistema de estruturas cognitivas e motivadoras, isto é, um sistema de disposições duráveis para o comportamento, “in-corporadas” (literalmente “tomadas corpo”) desde a infância e durante o processo de socialização. Fruto das condições econômicas e sociais, os *habitus* implicam que as experiências infantis sejam traduzidas no sujeito como um conjunto de estruturas perceptivas e avaliativas, servido como uma espécie de “filtro” para todas as outras experiências ulteriores (Souza, 2012, p. 46). Em outras palavras, o *habitus* representa “o princípio não escolhido de todas as nossas escolhas”. É, portanto, irrefletido, espontâneo e corporal; por isso não depende da mediação da consciência, vontade ou escolha individual. O *habitus* é o passado tornado presente, a história tornada corpo e, portanto, naturalizada e esquecida de sua própria gênese (Souza, 2012, pp. 46-47).

³⁰ Apesar de o Brasil representar uma das maiores potências econômicas do planeta, quando se faz a comparação internacional, nosso índice de desigualdade está entre os dez piores do mundo (Barbosa, 2012, p. 139).

duos de todas as classes. Assim, o “esquecimento” da gênese das classes sociais passa a legitimar toda sorte de privilégio apropriado diferencialmente. Afinal, a “dominação simbólica” é vital para a estabilidade da dominação social e econômica.

O indivíduo privilegiado por um aparente “talento inato” é, na verdade, produto de capacidades e habilidades transmitidas de pais para filhos por mecanismos de identificação afetiva por meio de exemplos cotidianos, assegurando a reprodução de privilégios de classe indefinidamente no tempo. Disciplina, capacidade de concentração, pensamento prospectivo (que ensaja o cálculo e a percepção da vida como um afazer “racional”) são capacidades e habilidades [monopolizadas pela] classe média alta que possibilitam primeiro o sucesso escolar de seus filhos e depois o sucesso deles no mercado de trabalho. O que vai ser chamado de “mérito individual” mais tarde e legitimar todo tipo de privilégio não é um milagre que “cai do céu”, mas é produzido por heranças afetivas de “culturas de classe” distintas, passadas de pais para filhos. (Souza, 2009, pp.22-23).

Para Souza (2009) o privilégio das classes alta e média dos bens e recursos escassos (materiais e simbólicos) significa para as classes desprivilegiadas a marginalização e a privação das oportunidades de lutar igualmente pelo reconhecimento de suas capacidades e dignidade.

Essas reflexões são importantes para situarmos a questão do reconhecimento e da cidadania no quadro da *luta de classes*: através de acordos e consensos sociais mudos e subliminares compartilhados transclassisticamente, efetua-se uma forma de dominação real e tangível. Esses “acordos inarticulados” são expressão da luta de classes e da dominação e, portanto, podem ser considerados como indicadores de uma forma de violência. Isso significa que não devemos concebê-los como aceitação passiva da dominação pelos dominados, pois incorreríamos no equívoco de considerar que as classes subalternas “desejariam” estar na posição que ocupam. Por outro lado, tampouco se trata de atribuir “intencionalidade” (em termos de consciência da ação) por parte daqueles que frequentemente desconsideram e humilham a parcela de concidadãos mais vulneráveis da sociedade como se não fossem verdadeiros sujeitos de direito. Nas palavras de Souza:

A dimensão aqui é objetiva, subliminar, implícita e intransparente. Ela é implícita também no sentido de que não precisa ser linguisticamente mediada ou simbolicamente articulada. Ela implica, como a ideia de *habitus* em Bourdieu, toda uma visão de mundo e uma hierarquia moral que se sedimenta e se mostra como signo social de forma imperceptível a partir de signos sociais aparentemente sem importância, como a inclinação respeitosa e inconsciente do inferior social, quando encontra com um superior, pela tonalidade da voz mais do que pelo que é dito etc. O que existe aqui são acordos e consensos sociais mudos e subliminares, mas por isso mesmo tanto mais eficazes que articulam, como que por meio de fios imperceptíveis, solidariedades e preconceitos profundos e invisíveis (Souza, 2012, p.175-176).

O esforço de Souza (2004) contribui para um diagnóstico da *gramática social da desigualdade brasileira*. Enquanto constructo teórico, relevante para a análise das patologias da cidadania brasileira, essa perspectiva guarda o mérito de avançar para além das matrizes economicistas e culturalistas que tendem a ver o processo de marginalização como decorrência

apenas das contradições estruturais do fluxo de capitais ou como singularidade de uma sociedade autoritária. Jessé Souza é enfático ao afirmar sua convicção de que esses processos de dominação ocorrem em todas as sociedades do globo, porém, somente nas sociedades “periféricas” configura um fenômeno de massa, capaz de colocar à margem um terço da população (Souza, 2009). Precisamente por isso, a situação das classes marginalizadas, privadas do reconhecimento da cidadania, não é um destino inexorável. Para caminharmos em direção a mudanças efetivas, devemos compreender criticamente o potencial de transformação social inscrito nas aspirações de justiça e bem-estar que o próprio sistema capitalista promete mas não realiza. Afinal, “o ‘outro’ do capitalismo não está apenas fora dele, mas também pode ser gestado no seu próprio interior ao se problematizarem seus próprios dispositivos de justiça em seus próprios princípios de equidade e bem comum” (Souza, 2010, p. 31).

Feito esse percurso teórico, penso que podemos agora prosseguir na discussão de uma dessas promessas: aquela que diz que uma sociedade desenvolvida constrói para seus membros um sistema de Proteção Social, justificado em termos de “direito de cidadania”. A rigor, pelo atual ordenamento jurídico brasileiro, tal sistema se traduz em termos de Seguridade Social, englobando o direito à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social. Esta última, enquanto direito de proteção social não contributiva – e, historicamente, a mais recente das três proteções –, constitui o objeto dessa pesquisa, por isso devemos considerá-la mais detidamente.

PARTE 2

Proteção Social e Territorialidade

Capítulo 4 – Assistência Social como direito de proteção social

Uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos.

Aldaíza Sposati (2009, p. 22).

4.1. Sobre o significado da “proteção social” não contributiva como direito de cidadania

O texto atual da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)³¹ afirma como sendo um dos objetivos da assistência social brasileira: “a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos” dos segmentos mais vulneráveis da sociedade (gestantes, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiências em precárias condições de sobrevivência).

Na avaliação de Aldaíza Sposati, a inclusão da Assistência Social como política de proteção social não contributiva no texto da Constituição Federal de 1988 representou uma decisão inovadora para ampliação dos direitos humanos e sociais no Brasil. Pela primeira vez o direito à inclusão social, como direito humano inalienável, foi reconhecido no âmbito de ação programática do Estado. Como consequência, foi introduzido o desafio de formular com objetividade a definição do escopo e raio de ação dessa política, por meio de agendas próprias que delimitem a assistência social como direito de cidadania e rompa com a concepção hegemônica de que se trata de “uma política pobre para os pobres”.

Trata-se de encarar o desafio de superar a crítica à assistência como o lugar da “subcidadania”, ou da “cidadania invertida”, como afirmou Vera Telles (2013, p.26). Para essa autora, no campo do assistencial, frequentemente, a pobreza se transmuta em “carência”, a justiça em caridade e os direitos em ajuda, estabelecendo uma relação perversa em que o indivíduo acaba tendo acesso à proteção não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído. Cria-se a figura do “necessitado” – e não a do cidadão espoliado de seus direitos – e a pobreza torna-se um estigma atribuído ao “fracasso” pessoal do indivíduo. O “pobre destituído” passa a ser visto como um “não-sujeito” e as relações sociais tornam-se como que “naturalmente” excludentes. Assim, como também observa Kowarick (2009), a questão da pobreza, enquanto “questão social” – isto é, como o principal problema que “questiona” a capacidade de uma sociedade manter-se coesa – é ideologicamente traduzida em termos de *comiseração* e não como processo histórico de negação de direitos ou de “descidadanização”:

---

³¹ Artigo 2º, inciso I, conforme redação dada pela Lei 12.435 de 2011.

a questão social parece, assim, deixar de ser propriamente “questão” – questão política, questão nacional, questão pública – que diz respeito aos direitos como princípios reguladores da economia e da sociedade, para fixar como problema a ser administrado tecnicamente ou então como problema humanitário que interpela a consciência moral de cada um (Telles, 2000, citada por Kowarick, 2009, p.99).

Em decorrência dessas críticas à ação social baseada na solidariedade individual, mas desvinculada da obrigação moral de uma sociedade para com seus membros mais vulneráveis, é que o debate sobre a consolidação da atual política de assistência social tem sido pautado pela afirmação de um “novo paradigma” fundamentado numa concepção emancipadora de cidadania, como vimos na Introdução. Por isso, a definição do modelo de proteção social não contributiva no Brasil permanece como um constante “*vir a ser*” (Sposati, 2009).

Mesmo reconhecendo que permanece como devir, a construção crítica do conceito de proteção social é importante para análise do movimento real dos serviços socioassistenciais no cotidiano de vida concreto dos cidadãos e cidadãs beneficiários.

Sposati (2009) nos lembra de que a palavra *proteção*, derivada do latim *protectione*, supõe a defesa contra a destruição ou alteração de algo ou alguém, remetendo não apenas à conservação, mas à preservação da integridade. Reside, portanto, na ideia de proteção social um caráter *preservacionista* que diz respeito à vida e remete às ações coletivas de apoio, de guarda, socorro e amparo. Ações que visam garantir um campo de defesa da pessoa humana contra situações de degradação, tais como: humilhação, isolamento, violência, ausência de cuidados, subordinação coercitiva, restrição à liberdade, exclusão, estigma, entre outras ofensas à dignidade. Por isso, a proteção social de assistência social não contributiva que se almeja construir na política social brasileira deve assumir como principal objetivo a *defesa da vida* em sentido amplo, especialmente nas situações de vulnerabilidades decorrentes das desproteções que começam no mundo do trabalho.

Além de um direito humano inalienável, sentir-se seguro é uma necessidade básica de todo indivíduo que só pode ser satisfeita através das relações com os outros, de modo que a segurança é ao mesmo tempo uma exigência antropológica e uma necessidade social. No entanto, quando pensamos na proteção social como ação pública, não é tão simples defini-la.

Enquanto política pública, a proteção social é comumente entendida como um conjunto de ações redistributivas geridas pelo Estado e voltadas para a provisão e garantia de segurança contra vulnerabilidades, além de um bem-estar mínimo à população. Entendida desse modo, segundo Potyara Pereira (2006), a proteção social engloba três elementos: a *seguridade social* (ou segurança social), a *garantia* (ou asseguração) à seguridade e as *políticas soci-*

ais. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos; a segunda refere-se às regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito; e as “políticas sociais” – como no caso da Assistência Social – “constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros” (Pereira, 2006, p.16).

Essa definição, contudo, acaba enfatizando apenas o papel dos atores estatais na execução dos sistemas e ações de proteção social. Sabemos que o Estado burocrático moderno é uma instituição complexa que, por um lado, pode ser “disputado” pelas classes trabalhadoras para universalizar políticas de cidadania e, por outro, pode servir à reprodução da violência e da dominação (Manzini-Covre, 2002). Além disso, o “Estado” – assim como o “Mercado” – não é uma instituição valorativamente neutra. Por essa razão, convém levar em consideração o argumento hegeliano da existência de um contexto ético e moral subjacente a toda ação humana quando perscrutamos tanto as condições favoráveis quanto os obstáculos para a objetivação da proteção social como direito de cidadania³².

Neste sentido, podemos pensar naquelas contradições que Castel (2015, p. 504) chamou de “efeitos perversos” da proteção social. Segundo o autor francês, as intervenções do Estado Social³³ têm efeitos homogeneizadores poderosos, colocando a proteção social no cerne de uma *sociedade de indivíduos*:

estabelecendo regulações gerais e fundando direitos objetivos, o Estado Social também aprofunda ainda a distância em relação aos grupos de pertencimento que, em último caso, não têm mais razão de ser para garantir as proteções. (...) A intervenção do Estado permite aos indivíduos esconjurarem os riscos de anomia que, como Durkheim havia visto, existem no desenvolvimento das sociedades industriais. Porém, para fazer isso, têm como interlocutor principal – e em caso extremo único – o Estado e seus aparelhos. A vulnerabilidade do indivíduo, que foi afastada, encontra-se então reconduzida a um outro plano. O Estado torna-se seu principal suporte e sua principal proteção, mas essa relação continua sendo a

³² Sobre a dimensão *objetiva* da moralidade, ver, entre outros, Honneth (2003), Taylor (2013) e Souza (2012).

³³ Castel prefere usar a expressão “Estado Social”, ao invés de “Estado Providência”, para se referir ao fenômeno do *Welfare State*. A esse respeito, convém lembrar a proposta de Esping-Andersen (1991), de diferenciar três “macro-regimes” do *Welfare State*: o primeiro, **liberal**, é típico de países como Estados Unidos, Canadá e Austrália, no qual os benefícios sociais são direcionados à população de baixa renda, dependente do Estado, enquanto este encoraja o mercado como principal ator de integração social pelo trabalho; o segundo, chamado **corporativista** corresponde à experiência de países como França, Alemanha, Itália e Áustria, onde o edifício estatal foi construído a ponto de poder substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais, benefícios estes fortemente ligados à classe e ao *status* corporativo do mundo do trabalho; por último, o regime **social-democrata** é referido como uma experiência social típica do pequeno grupo de países escandinavos (Dinamarca, Suécia e Noruega) onde a política social se coloca para além do dualismo Estado e mercado, primando pela redução das desigualdades através da elevação dos padrões médios de qualidade de vida de todos os cidadãos e cidadãs. Esta leitura de Esping-Andersen é interessante para mostrar que o *Welfare State* assume padrões diferenciados (inclusive entre os macro-regimes citados pelo autor) e que seu desenvolvimento e sucesso relativo dependem do modo como se configuram as relações entre Estado, mercado e sociedade.

que une um indivíduo a um coletivo abstrato. É possível, pergunta Jürgen Habermas, “produzir novas formas de vida com meios-jurídico-burocráticos?” A receita, se existe, ainda não foi encontrada (Castel, 2015, p. 508).

Também para Habermas (2012) o Estado Social é marcado por uma contradição fundamental: “garante a liberdade e, ao mesmo tempo, a subtrai” (p. 650). O autor reconhece o progresso histórico do direito ao seguro social em relação ao modo tradicional de lidar com a questão social, mas argumenta que o processo de juridificação dos riscos leva a crescentes interferências no mundo da vida dos sujeitos beneficiados: o “cidadão” torna-se um “cliente”, os riscos são compensados na maioria das vezes de forma monetária e o “tratamento administrativo ministrado por um especialista contradiz, via de regra, a finalidade da terapia, que visa promover a autoatividade e a autonomia do cliente” (p. 653). Habermas chama essa burocracia do serviço social de “terapeutocracia”. Observando as consequências do Estado de Bem Estar social europeu e norte-americano, a crítica de Habermas se dirige ao caráter paradoxal deste tipo de juridificação que afeta o mundo da vida e os processos de integração social levando à uma relativa privação da liberdade. No entanto, o autor ressalta que tal privação procede não da *forma* dos direitos sociais, mas do “modo burocrático de sua *implementação*” (p.655, grifo no original).

Nancy Fraser (2011) faz uma interessante reflexão sobre os limites da proteção social a partir das contribuições do movimento feminista e da obra de Karl Polanyi. Segundo a autora, Polanyi descreve um “duplo movimento” de grande transformação social caracterizada pelo desenvolvimento de mercados “desenraizados” da vida social, típicos do liberalismo, e formas “(re-)enraizadas” das trocas mercantis típicas dos sistemas de proteção social. Fraser aponta para as contradições de cada movimento: as formas mercantis “desenraizadas”, ao mesmo tempo em que tornam as relações impessoais e mediadas exclusivamente pela economia monetária, comportam um aspecto emancipador no que se refere às relações de dominação tradicional, como o patriarcado, por exemplo (isto é, a “exposição” da economia dinamizada favoreceu a ampliação da participação de mulheres em espaços de produção para além do trabalho doméstico); por outro lado, os mercados enraizados, a despeito de promoverem formas de proteção social, podem gerar outras formas de opressão como, por exemplo, a definição de políticas de proteção da família que cristalizam os papéis de homens e mulheres (ao homem correspondendo o papel de “cidadão” público e à mulher cabendo a responsabilidade do cuidado do lar no âmbito privado). Fraser introduz, então, um terceiro eixo analítico – “emancipação” – capaz de tornar a tese de Polanyi um “triplo movimento”:

Assim, a proteção social se opõe à exposição e a emancipação se opõe à dominação. Enquanto a proteção visa proteger a “sociedade” dos efeitos desintegradores dos mercados não regulados (*marchés non régulés*), a emancipação visa jogar luz na dominação de onde quer que ela venha; tanto da sociedade quanto da economia. Se a ideia principal de proteção é sujeitar as trocas mercantis a normas não econômicas, a da emancipação é a de submeter as trocas mercantis e as normas não mercantilistas a um exame crítico. Enfim, os valores supremos da proteção são a segurança, a estabilidade, e a solidariedade social, enquanto que a prioridade da emancipação é combater a dominação (Fraser, 2011, p. 623).

Podemos então perceber que a proteção social não é crítica *per se*, assim como as relações econômicas não são somente alienadas ou instrumentais. Em todo caso, o horizonte da emancipação deve estar presente nas ações de proteção social para que seu foco seja o combate à dominação. Sabemos que os textos normativos da atual política de assistência social brasileira enfatizam esse caráter emancipatório principalmente através da ênfase no polissêmico conceito de cidadania. Mas sabemos também que a aposta exclusiva nas capacidades estatais é insuficiente para promoção da proteção social. Neste sentido, é oportuno buscar uma concepção mais abrangente de proteção social que vá além do terreno estatal sem, no entanto, desconsiderá-lo. Assim, é interessante notar que o texto da atual Política Nacional de Assistência Social, citando Geraldo Di Giovanni, traz uma definição dos sistemas de proteção social como

as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro) quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades” (Di Giovanni, 1998, citado em Brasil, 2005, p. 31).

Essa definição de proteção social parece mais adequada ao propósito de construção de ações críticas no campo dos serviços socioassistenciais, pois enfatiza o caráter preservacionista da proteção e, ao mesmo tempo, a considera um produto histórico das sociedades como um todo – e não apenas do Estado. Isso nos permite passar agora a indagar sobre as relações entre Estado e Sociedade Civil sob outro prisma: o da complementariedade para a execução da *ação pública* na área social.

4.2. Ação pública de assistência social: relações entre Estado e Sociedade Civil

Costumamos entender que “política pública” refere-se a um tipo específico de ação institucional, com objetivos bem delimitados a serem atingidos em curto e longo prazos, envolvendo vários atores e diversos níveis de decisão. Brigagão, Nascimento e Spink (2011) referem-se à noção de políticas públicas como um conjunto de “proposições, medidas e ações

do governo dirigidas aos problemas de uma determinada população na tentativa de gerir soluções, relacionada ao Estado democrático moderno”, em outras palavras, como uma maneira de “colocar o governo em ação” (p.200).

No entanto, de acordo Lascoumes e Le Galès (2012), para designar de forma mais adequada a construção do fenômeno das “políticas públicas” nas sociedades ocidentais contemporâneas, a noção mais abrangente de “*ação pública*” seria mais adequada. Isto nos remete ao debate sobre a insuficiência dos modelos clássicos baseados em concepções centradas apenas no papel da burocracia estatal e nas formulações *top-bottom* (“de cima para baixo”) das políticas públicas. A noção de ação pública permite ampliar as análises nesse sentido, enfatizando também outros fatores que influenciam a construção das políticas públicas desde a via *bottom-up* (“de baixo para cima”). Assim, sob o prisma da ação pública, o estudo das políticas públicas passa a considerar sistemas mais abertos e complexos, que incluem uma multiplicidade de problemas e negociações, de atores e espaços (para além dos Estados centrais), de técnicas, ferramentas e instrumentos.

Para o estudo da implementação da assistência social na cidade de São Paulo a perspectiva ampliada da ação pública facilita a compreensão do papel das Organizações da Sociedade Civil (OSC) na produção cotidiana do que vem a ser, para as pessoas beneficiárias, o resultado da política. Como veremos, as OSC têm importância decisiva não somente na execução da política de assistência propriamente dita, mas na configuração desse campo como um todo, inclusive nos níveis de proposição e deliberação³⁴. Neste sentido, concordo com Peter Spink (2013) quando argumenta sobre a importância de ampliar o foco das investigações em Psicologia Social que se debruçam sobre o campo da ação pública, considerando não somente “as atividades do setor público, mas incluindo [também] os diversos arranjos entre governo e sociedade presentes na formulação e gestão do agir público e a pressão de novas instâncias da sociedade civil e a provisão de serviços próprios pelas comunidades” (p.180).

Para compreendermos as ações socioassistenciais em um determinado território, precisamos ter em mente que a materialização da política pública de assistência social no município de São Paulo vai além do raio de ação do Estado e inclui diversos outros atores, como as associações religiosas de base local. Este é o cenário que encontramos, por exemplo, no território do Jaguaré quando desenvolvemos a pesquisa de campo. Vemos então que as ações en-

---

³⁴ No município de São Paulo, as Organizações da Sociedade Civil são responsáveis pela execução da quase totalidade dos serviços ofertados nos níveis de proteção social básica e especial, mobilizando recursos econômicos, humanos e materiais. Além disso, possuem assento e força política no Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), influenciando as decisões conforme seus interesses. Para detalhes sobre o papel das OSC na política de assistência social, ver Amâncio (2008), Marin (2012) e Brettas (2016).

gendradas no âmbito da “sociedade civil” são de fundamental importância para a materialização da política de proteção social. Isto nos obriga a pensar sobre a sociedade civil como um elemento central no processo de execução da ação pública.

Segundo Iris Marion Young (2000), redescobrir o conceito e as práticas da sociedade civil é importante para o debate sobre a promoção da democracia e da justiça, pois os movimentos que lutam por liberdade e bem estar ampliam as conexões entre os direitos humanos básicos e as instituições que devem ser acionadas para garanti-los. Geralmente a sociedade civil é definida em oposição ao estado e à economia, mas por essa via a sociedade civil seria circunscrita a um *topos* ou esfera da vida social. Young prefere não utilizar essa linguagem “espacializante”, mas pensá-la como diferentes *tipos de atividades*³⁵.

Em perspectiva semelhante, Dahrendorf entende que a sociedade civil descreve

the associations in which we conduct our lives and which owe their existence to our needs and initiative rather than to the state. Some of these associations are highly deliberative and sometimes short lived, like sports clubs or political parties. Others are founded in history and have very long life, like churches or universities. Still others are the place in which we work and live – enterprises, local communities. The family is an element of civil society. The crisscrossing network of such associations – their creative chaos as one might be tempted to say – make up the reality of civil society. It is a precious reality, far from universal, itself the result of a long civilizing process; yet it is often threatened by authoritarian rulers or by forces of globalization (Dahrendorf, 1991, citado por Spink, 2014, p. 14-15).

O entrecruzamento das redes associativas, isto é, o “caos criativo” que lhe é característico, define o movimento da sociedade civil em cada contexto. No caso da política de assistência social no município de São Paulo, as OSC’s são as protagonistas na provisão dos serviços socioassistenciais nos territórios através de convênios com o poder público. Decorre desse fato uma série de tensões e conflitos que variam de acordo com os perfis organizacionais, os recursos de poder e os contextos territoriais e institucionais locais (Brettas, 2016; Amâncio, 2008). Por ora, não convém entrar demais neste intrincado debate; para nossos fins é importante destacar apenas o aspecto do *conflito*, entendido aqui não como algo negativo que deve ser

---

³⁵ A autora descreve três “níveis” de atividades associativas características da sociedade civil: a **associação privada**, na qual as atividades são voltadas exclusivamente para seus próprios membros, como por exemplo na família, nos clubes sociais, grupos religiosos de oração etc.; a **associação civil**, que diferentemente das associações privadas dirigem suas ações para fora, isto é, para a pessoas que não são membros associados. Este nível é típico das associações voluntaristas em geral que visam contribuir com a vida coletiva ou ajudar pessoas desconhecidas que estão precisando; e, por fim, a **associação política**, na qual as atividades visam provocar o debate público sobre princípios e prioridades políticas. Este nível é típico de partidos ou coletivos políticos, grupos de defesa de direitos humanos etc., mesmo que não estejam diretamente dirigidos ao estado. A preponderância de um desses níveis de associação reflete em grande medida a autocompreensão que uma determinada sociedade faz de si mesma. Por exemplo, o excesso de associações privadas contribui muito pouco para o fortalecimento da democracia. Apesar de não haver nada de errado, *per se*, com a organização de pessoas em torno de seus interesses comuns, uma sociedade com excesso de associações desse tipo age de forma autocentrada e desconsidera os que estão de fora ou internamente marginalizados, o que tende a reduzir as condições para o estabelecimento de uma efetiva “democracia comunicativa” (Young, 2000; 2001).

eliminado, mas pelo contrário, como elemento constitutivo de uma relação complexa. Por isso a escolha de abordar na pesquisa de campo, como já foi mencionado, dois serviços socioassistenciais – um da administração direta e o outro de uma OSC – que atuam em um mesmo território (ainda que com funções distintas), de modo a analisar não somente as ações de cada serviço, mas também as relações entre ambos. Antes, porém, vejamos em traços gerais algumas características da principal forma institucional de proteção social não contributiva no Brasil: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

4.3. Sobre a institucionalidade da atual política de Assistência Social: o SUAS

Geralmente os textos em psicologia sobre a política de assistência social começam por uma descrição do SUAS e de seus marcos normativos mais importantes: a Constituição Federal de 1988, a LOAS, a PNAS de 2004 etc. Quando pensamos em lutas por reconhecimento e garantia da proteção social como direito de cidadania é mister apontarmos não somente as principais características institucionais do SUAS, mas também os fatores responsáveis por sua “gênese” (Mendosa, 2012). Assim, a história da institucionalização da proteção social no Brasil pode ser entendida a partir da ação social e dos embates discursivos ocorridos nos campos técnico e político da assistência social e que levaram a um reordenamento e reestruturação profunda desta política a partir do início dos anos 2000.

Como vimos na Introdução, a tese da assistência social como direito de cidadania foi difundida na esfera pública acadêmica e política principalmente em razão dos esforços de um grupo de jovens docentes do curso de Serviço Social da PUC-SP na segunda metade da década de 1980³⁶. A promulgação da Assistência como direito constitucional e a aprovação relativamente tardia da LOAS em relação às demais políticas da Seguridade Social (Saúde e Previdência) forneceram apenas os parâmetros básicos para o desenvolvimento institucional da política de assistência social, tanto que ao longo da década de 1990 ocorreram mudanças substantivas na operacionalização e gestão dessa política no cenário nacional (tais como: a extinção da LBA, a criação do Programa “Comunidade Solidária”, a realização das primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social, a regulamentação do Conselho Nacional de Assistência Social, a formulação das primeiras Políticas Nacionais de Assistência Social etc.).

Segundo Douglas Mendosa (2012), os embates produzidos nos campos acadêmico e político acerca da definição das diretrizes da política de assistência ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 foram marcados principalmente pela ação direta de uma categoria espe-

---

³⁶ Cf. Almeida (2004) e Sposati et. al. (1998).

cífica de agentes políticos: as assistentes sociais. Dentre elas, destacou-se o grupo de pesquisadoras do NEPSAS da PUC-SP que defendiam o protagonismo do Estado na provisão dos serviços socioassistenciais, em contraposição ao modelo centrado no estímulo à solidariedade social, e propunham uma nova concepção de assistência social como direito, para o qual era necessário um processo de reordenamento institucional capaz de sistematizar diretrizes básicas em todo território nacional.

Um dos marcos históricos que sintetizam os processos de disputas pela significação do estatuto da assistência social como política pública ocorreu durante a abertura da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada exatamente 10 anos após a promulgação da LOAS, em 7 de dezembro de 2003. Naquela ocasião, Aldaíza Sposati proferiu uma fala que depois seria publicada sob o título “*A menina LOAS – um processo de construção da Assistência Social*” (Sposati, 2004).

Neste texto, que logo se tornou uma referência para o Serviço Social brasileiro, Sposati comparava a LOAS a uma menina pré-adolescente que está fazendo 10 anos e que gostaria de ser uma “*top model*”, mas vive em uma periferia, “relegada pelas irmãs, a Saúde e a Previdência, que relutam em reconhecer seu vínculo cosangüíneo pelo mesmo pai: a Seguridade Social” (p.5). Apesar da herança democrática promissora e da esperança de desenvolver-se como efetiva política de cidadania após a Constituinte, a gestação da menina LOAS após 1988 foi não apenas difícil, mas indesejada por alguns (p.43). Em setembro de 1993, num “momento ímpar”, que ficou conhecido como “Conferência Zero da Assistência Social”, o projeto da LOAS foi debatido “artigo por artigo” no Congresso Nacional por parlamentares, representantes dos estados, líderes do governo, movimentos sociais pró-LOAS e uma comissão interlocutora constituída pelo CFESS (composta por Laura Lemos Duarte, Carmelita Yazbek, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Rosângela Batistoni e Ana Lúcia Gomes). “Ali é fechado o texto básico. (...) Finalmente, em 7 dezembro de 1993 (...) nasce a menina LOAS” (p.59-64).

A infância da menina LOAS, durante a segunda metade da década de 1990 e início dos anos 2000 seria marcada por um processo de intensas transformações na construção de sua identidade enquanto política pública e na sua socialização primária, isto é, na maneira institucional como seria implementada. A dissolução abrupta da histórica Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) pelo “Programa Comunidade Solidária”, ou a extinção do CONSEA – este último, um importante espaço de luta para militantes da Campanha contra a Fome –, foram ações que Sposati interpreta como símbolos da persistente dificuldade do governo federal

em promover a unificação das ações assistenciais em torno da LOAS, operando a partir de uma rede descentralizada, como já ocorria na Saúde.

É incrível como persiste a dificuldade em aceitar que a menina LOAS, embora com raízes genéticas conservadoras, se proponha a romper e fecundar novos núcleos moleculares de cidadania. (...) O seu tutor [o governo federal], em 1995, resolveu substituir a desejada regulação do dever do Estado e direito do cidadão na assistência social por uma “nova relação solidária”, que manteve a opção reforçadora do neoliberalismo pela subsidiariedade. O *mix* de conservadorismo e modernidade neoliberal tiveram influência decisória no precário e anêmico desenvolvimento da primeira infância da menina LOAS (Sposati, 2004, p.69).

Não obstante a articulação das três primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social (em 1995, 1997 e 2001), a formulação da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e das tantas bolsas (“Bolsa Escola”, “Bolsa Gás” etc.) que marcaram a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Foi somente a partir de 2003, no primeiro ano da gestão Lula da Silva, que essa “comunidade de especialistas” do Serviço Social brasileiro – e outros movimentos sociais também entusiasmados com os possíveis rumos do primeiro governo federal do Partido dos Trabalhadores – pode aproveitar uma “janela de oportunidade” capaz de gerar as condições político-administrativas necessárias para implementar uma “nova concepção” de assistência social. Tal concepção era almejada por esses atores desde a década de 1980 e foi sintetizada ao final do texto de Sposati como recomendações para a IV Conferência.

Assim, após a IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi deliberada a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a elaboração, pelo CNAS, em 2004, de um novo texto para a PNAS. Este novo texto afirma a assistência social

como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo da Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social (Brasil, 2005, p.31).

A partir de então a “menina LOAS” passa a viver uma nova etapa de sua história, recebendo paulatinamente maior atenção orçamentária³⁷, mas principalmente pela consolidação do objeto que lhe caracteriza como política de “proteção social”: a responsabilidade em garantir determinadas *seguranças básicas*, quais sejam: segurança de sobrevivência, de acolhida e de convívio familiar e comunitário.

³⁷ Segundo Moura (2010, p.76) “possivelmente, este início de século XXI será lembrado, nas décadas que virão, como o marco fundamental da implementação de amplas políticas públicas de DSCP [Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza]. Os investimentos em tais políticas se elevaram de R\$ 6,8 bilhões no ano 2000 para R\$ 28,1 bilhões em 2008, apresentando um crescimento real de 313% em apenas oito anos” [considerando valores de 2000 corrigidos para dezembro de 2008 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA)].

A **segurança de sobrevivência** diz respeito a garantia de que todos os cidadãos e cidadãs tenham uma forma monetária para garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. Não se trata de uma compensação salarial, mas de uma política de redistribuição econômica mínima ofertada pelo Estado a seus membros que não possuem as condições básicas para conduzirem a própria vida dentro de um padrão digno e autônomo. Para além da redistribuição econômica, a assistência deve garantir também a **segurança de acolhida**. Isto significa a provisão de necessidades humanas básicas como direito à alimentação, ao vestuário e ao abrigo com vistas à conquista da autonomia pessoal. Além disso, inclui as medidas institucionais de acolhimento no caso de pessoas que são separadas da família por motivo de violação de direitos, abandono ou em decorrência de desastres. Por último, a **segurança de convívio familiar e comunitário** diz respeito ao desenvolvimento de potencialidades e aquisições que evitem a perda ou fragilização das relações sociais. Esta forma de segurança aposta na função protetiva da unidade familiar e da importância da convivência comunitária para o desenvolvimento humano em todas as suas potencialidades.

De acordo com o texto da atual PNAS e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), a política brasileira de Assistência Social rege-se por princípios democráticos de universalização, igualdade e respeito à dignidade e autonomia dos sujeitos. Ela tem como diretrizes a descentralização político-administrativa; a participação da população na formulação e controle social da política; a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo; e na centralidade da família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos³⁸.

O SUAS está estruturado em dois níveis de proteção: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), sendo esta última dividida pelos níveis de média e alta complexidades. A PSB destina-se à população considerada em situação de vulnerabilidade decorrente de fatores como pobreza, privação (de renda, do acesso a bens públicos etc.) e/ou fragilização de vínculos afetivos (relacionais e de pertencimento social). Já a PSE corresponde à modalidade de atendimento destinado às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco por ocorrência de violação de direitos. No nível de média complexidade, os serviços atendem pessoas que tiveram seus direitos violados, mas cujos vínculos (familiar e comunitá-

---

³⁸ No âmbito do SUAS, os “serviços” são atividades continuadas que visam a melhoria das condições de vida da população; os “programas” são ações integradas e complementares aos serviços básicos mas que não são continuadas; os “projetos” correspondem às ações focalizadas nos grupos sociais em situação de pobreza; e os “benefícios” são as iniciativas de transferências de renda direta às famílias, sejam eventuais ou permanentes.

rio) não foram rompidos. Na alta complexidade estão os serviços de “proteção integral” – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – para acolher as pessoas que precisaram ser afastadas de seu núcleo familiar e/ou comunitário em decorrência de violação de direitos. Esta forma dupla de organizar o sistema de proteção social-assistencial visa prevenir prover serviços públicos que atuem tanto na prevenção em situações de maior vulnerabilidade e risco, bem como atue na restauração dos vínculos e integração de pessoas que se encontram na situação que Castel (2015; 1997) chama de “desfiliação”³⁹.

Em cada nível de proteção articulam-se serviços, programas, projetos e benefícios constituindo uma rede socioassistencial. Os serviços socioassistenciais são executados direta ou indiretamente pelo poder público, através de parcerias com entidades sociais, de modo a promover o atendimento às populações em situação de risco e vulnerabilidade social.

Os eixos de ação do SUAS são: a matricialidade sociofamiliar, que tem como foco a *família* e a territorialização.

A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social (Brasil, 2005, p.41).

O texto da política reconhece a complexidade da definição de família, optando por considerá-la como um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade, afastando-se, desse modo, das concepções tradicionais baseadas exclusivamente nas dimensões de sexualidade, procriação e convivência⁴⁰. Além disso, não desconsidera que as dinâmicas familiares são dialeticamente movidas por contradições que podem resultar em opressões internas. Por isso, a política de assistência social reconhece que a família consti-

³⁹ Castel (1997) identifica três “zonas de coesão social”: 1) zona de “integração”; 2) zona de “vulnerabilidade”; e 3) zona de “desfiliação” (ou marginalidade). As fronteiras entre essas “zonas” são fluidas e os indivíduos podem passar de uma para outra dependendo de suas circunstâncias de vida. As ações de assistência social definem uma quarta zona – da “assistência” – situada entre a vulnerabilidade e a marginalidade, cuja função deve ser evitar a ruptura do tecido social, estabilizando a dinâmica entre as duas zonas de risco. Castel observa, ao final de sua argumentação, a importância das ações assistenciais e propõe que tais intervenções devem cumprir uma dupla função de *prevenção* (de indivíduos em situação de vulnerabilidade) e *reparação* (no caso da desfiliação) (Cf. Castel, 1997, pp. 37-39). Neste sentido, a forma como o SUAS está organizado em termos de PSB e PSE se aproxima da recomendação de Castel sobre as funções prioritárias de um sistema de proteção social eficaz (lembrando que o autor tem em vista principalmente a realidade do Estado Social francês).

⁴⁰ É consenso entre a comunidade da assistência social que a definição de família para os fins dessa política pública deve seguir o movimento *do* social e que, portanto, na realidade, a família não é formada exclusivamente pelo modelo burguês tradicional de homem, mulher e filho(s). Como disse uma das trabalhadoras do CRAS com quem conversei: “família, para mim, é quem come do mesmo fogão”. Neste sentido, qualquer determinação legal que desconsidere os diversos arranjos familiares possíveis, significa, na prática, uma restrição ao direito de cidadãos e cidadãs brasileiras de receberem o devido respeito e reconhecimento pelo Estado.

tui o espaço privilegiado e insubstituível de proteção e cuidado aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida para garantir esta função. Assim, o reconhecimento da importância social da família na assistência reflete o disposto no artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 226 da CF-88, quando afirmam a família como núcleo fundamental da sociedade e, portanto, com direito à proteção social.

Essa compreensão de família na política assistencial, por um lado, visa superar o olhar fragmentado de culpabilização e responsabilização do indivíduo por meio da centralidade das ações na unidade familiar, mas por outro, ao transferir o foco do indivíduo para a família, corre o risco de passar a compreendê-la como o “núcleo determinante das vulnerabilidades, ou ainda como um espaço resolutivo das demandas sociais, recaindo e reproduzindo sobre a mesma a lógica de responsabilização e sobrecarga” (Nery, 2009, citada por Taffarello, 2015, p.17).

Além da matricialidade sociofamiliar, a noção de “território” é central na organização das ações socioassistenciais. A noção de territorialização é tomada no sentido proposto por Milton Santos, que enxerga o território como expressão de um conjunto de relações, condições e acessos que torna a cidade um espaço vivo “a partir dos atores que dele se utilizam” (Brasil, 2005, p.43). O território é entendido como um espaço humano, habitado, e não mera delimitação espacial, ou seja, uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem. Nesse sentido, “é nos espaços coletivos que se expressam a solidariedade, a extensão das relações familiares para além da consanguinidade, o fortalecimento da cumplicidade de vizinhança e o desenvolvimento do sentimento de pertença e identidade. O conceito de território, então, abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade” (Brasil, 2009, p.13).

No âmbito da Proteção Social Básica, o equipamento público responsável pela organização e oferta dos serviços de proteção social do SUAS nos territórios é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Devido à posição estratégica do CRAS na execução da política de assistência social, optei por considerá-lo como ponto de partida para realização da etapa empírica desta pesquisa. Voltarei a tratar especificamente deste serviço mais à frente. Por ora, gostaria de passar a contextualizar o território onde desenvolvi a pesquisa de campo.

Para os propósitos desta dissertação, a noção de “lugar” no sentido conferido por Spink (2001) se mostra relevante para analisar o cotidiano dos serviços socioassistenciais em um território *específico*. Isto significa que o “território”, ou mais precisamente o “lugar”, não configura somente um espaço físico, geográfico, no qual se encontram as instituições e pessoas com quem conversei e cuja realidade de vida procurei entender um pouco melhor. Nesta

perspectiva, o “lugar” é melhor compreendido como um “espaço de ação”, isto é, um horizonte de ligações, de produção de sentido e de lutas e que possui uma história particular na qual se dão as interações entre as pessoas que fazem desse lugar um lugar vivido.

Trata-se de elaborar a noção de uma coletividade possível, num espaço e tempo enraizado fisicamente como um **lugar** onde se concretizam as lutas para a inclusão a partir do mundo vivido (Habermas, 1984) ou, nas palavras do Selznick (1992), a partir do “*moral commonwealth*”. A concepção de **lugar** que emerge não se remete para o micro e muito menos para o macro. A noção é de um nível **meso**, uma perspectiva de médio alcance (Spink, 1992) que contém os demais incorporando o primeiro e projetando o segundo. Por isso, evitando a reificação dos níveis, não há nada além do lugar, nem acima, embaixo ou do lado, um lugar leva ao outro. Todo e tudo se encontram no lugar (Spink, 2001, p.17, grifos no original).

É no “lugar”, como considerado acima, que as ações dos serviços socioassistenciais se realizam no cotidiano de vida tanto de trabalhadoras quanto de beneficiárias/moradoras, em uma relação dialética que produz sentidos diversos para os diferentes atores envolvidos, mas embrenhados em uma mesma dimensão que é a implementação do SUAS naquela localidade específica. Como afirma Spink (2001, p. 23), “é no **lugar** que se concretiza a sociedade civil”.

Nesse ponto, convém resgatar a sugestão de Fátima Quintal de Freitas (2010) a respeito da pesquisa sobre profissionais que atuam em “lugares” considerados “comunidades”, pois entendemos ser importante nos aproximarmos do cotidiano de vida tanto do grupo de trabalhadoras nos serviços públicos quanto dos moradores da “comunidade”, buscando compreender as relações estabelecidas entre ambos. Para essa autora, é fundamental estarmos atentos a dinâmica da vida cotidiana desses atores (profissionais e moradores) em seus respectivos “lugares” de ação, pois as relações estabelecidas interferem diretamente na maneira como o trabalho é realizado. Por isso, temos que considerar também as *dificuldades* que surgem no cotidiano do trabalho social.

Essa perspectiva mostra-se relevante para o estudo dos serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo, uma vez que além das relações entre profissionais-burocratas e moradores-beneficiários, existe também o fato de os primeiros se diferenciarem entre trabalhadores da administração pública direta e trabalhadores das OSC conveniadas. Isto aporta elementos distintos ao trabalho realizado, considerando que na maioria das vezes os serviços da administração direta em São Paulo – no caso, o CRAS – não possuem o mesmo enraizamento e proximidade com o território que os serviços das organizações de base comunitária. Esse é o caso que se verifica, por exemplo, no distrito Jaguaré, onde a Congregação de Santa Cruz – uma OSC ligada à Igreja Católica – possui um longo histórico de apoio e atenção às famílias mais vulneráveis, atuando em projetos sociais desde muito antes do SUAS.

Podemos passar agora a tratar mais atentamente da especificidade dos “lugares” onde esta pesquisa foi realizada. Veremos que narrar um pouco da história do Jaguaré é, ao mesmo tempo, falar sobre a história da própria cidade de São Paulo, sua heterogeneidade e desigualdades.

Capítulo 5 – Cidadania e o “lugar”: intersecções entre questão social e questão urbana

A cidade grande é um enorme espaço banal, o mais significativo dos lugares. Todos os capitais, todos os trabalhos, todas as técnicas e formas de organização podem aí se instalar, conviver, prosperar. Nos tempos de hoje, a cidade grande é o espaço onde os fracos podem subsistir.

Milton Santos (2002, p.322)

5.1. Sobre a vulnerabilidade socioterritorial na metrópole

Quando investigamos as ações de políticas públicas territorializadas, como é o caso da política de assistência social brasileira, acabamos necessariamente entrando no debate sobre a cidade e os usos do espaço. A ideia de Milton Santos (2005), de que *território* é o espaço humano habitado foi assimilada ao texto da PNAS como uma importante inovação em termos de articulação das ações do SUAS a partir da escala local e das demandas concretas das pessoas atendidas pelos serviços.

No entanto, como argumenta Koga (2005), há uma multiplicidade de perspectivas sobre o território operando simultaneamente nos diversos âmbitos da política assistencial. “Território” pode ser considerado apenas como o espaço físico onde as intervenções devem acontecer, isto é, como um *lugar passivo* caracterizado pela delimitação de uma determinada área geográfica à qual corresponde uma esfera administrativa específica. Essa é a visão prioritária da gestão burocrática. Em contraposição a esta definição, pode ser abordado como *território ator*, caracterizado pela dinamicidade e expressividade de suas relações sociais. Nesta visão, território é movimento. Há também outras possibilidades de definição: pela *proximidade* das relações imediatas dos cidadãos com o lugar de vivência cotidiana e com os serviços públicos ali presentes; pela *acessibilidade* que, diferentemente da noção comunitária de proximidade, caracteriza o território pelo viés do direito à cidade, à mobilidade e ao acesso a diferentes espaços e fluxos independente da proximidade com o lugar de moradia; pode-se ainda caracterizá-lo pela perspectiva das práticas sociais que articulam relações familiares, de vizinhança e trabalho aos diversos espaços da cidade, ou seja, como *campos de práticas* “feitos de conexões e interações sociais atravessadas pelas circunstâncias objetivas (e os processos estruturadores do trabalho e da cidade), pela experiência (no sentido de [E. P.] Thompson) e formas de subjetivação” (Telles, citada por Koga, 2005, p. 20).

Por isso, Dirce Koga prefere usar a expressão “dinâmica socioterritorial” para se referir às relações intra-urbanas e às diferenciações sócio-espaciais que perpassam a vida diária da população e que (re-)desenham constantemente a própria cidade, com suas referências objeti-

vas e subjetivas construídas continuamente pelos próprios sujeitos que a compõem (Koga, 2005, p.20).

Não surpreende, portanto, que seja cada vez mais frequente encontrarmos estudos em psicologia social que privilegiam certa atenção a essa dinâmica socioterritorial. O fenômeno da cidade – que empresta nome à “cidadania” – passa a ser reconhecido cada vez mais como um problema central para a pesquisa social contemporânea interessada em compreender melhor a ação pública em contextos de vulnerabilidade e risco. Afinal, como alerta Kowarick (2000), a separação entre “questão urbana” e “questão social” serve apenas a fins analíticos, pois, na realidade, são indissociáveis.

A cidade de São Paulo constitui um exemplo clássico neste sentido. A literatura sobre a pobreza, desigualdade e segregação na metrópole paulista possui uma ampla tradição de estudos que se debruçaram sobre a intersecção entre o social e o urbano (Moya Recio, 2011). Costuma-se apontar três diferentes “padrões” históricos de segregação sócio-espacial em São Paulo desde o final do século XIX: o primeiro, predominante até a década de 1940 caracterizava-se pela diferenciação quanto à posse e forma de moradia: as elites viviam em casas próprias, geralmente nas partes mais elevadas da região central da cidade, enquanto os trabalhadores ocupavam as áreas mais baixas, em imóveis alugados nas vilas operárias ou em cortiços superpovoados; o segundo padrão, predominante entre as décadas de 1940 e 1980, ficou conhecido como “centro-periferia” em função do crescimento exponencial da autoconstrução de moradias pelas classes populares nas franjas da cidade, geralmente em loteamentos carentes de infraestrutura básica – com exceção do transporte, ainda que precário, para garantir a locomoção ao trabalho; o terceiro modelo de segregação, predominante desde o último quarto do século XX corresponde à formação de espaços cada vez mais heterogêneos, onde as camadas sociais compartilham espaços próximos, mas divididos pela lógica dos muros de condomínios e por tecnologias de segurança cada vez mais avançadas que acabam produzindo uma nova ordem de ocupação do espaço público, marcada pela lógica da “evitação social” (Caldeira, 2000)⁴¹.

Hoje os principais estudos sobre a cidade de São Paulo mostram um cenário cada vez mais heterogêneo, em todos os seus espaços, padrões de crescimento, condições sociais e desigualdades – nas palavras de Marques (2015, p.4), “o plural é cada vez mais importante”. A cidade permanece sendo ponto nodal dos conflitos contemporâneos, haja vista a concentração e mobilização de forças sociais que “fluem” cotidianamente por todos os lados do tecido ur-

---

⁴¹ Para mais detalhes sobre as formas de segregação sócio-espacial na cidade de São Paulo, conferir, entre outros, Caldeira (2000), Kowarick (2009) e Marques (2015).

bano. É neste sentido que Kowarick (2000) propõe analisar as lutas sociais e a cidade de forma integrada, como uma complexa trama entre exploração do trabalho e espoliação urbana, que pelos processos de *produção de experiências*, em determinados momentos históricos culmina na fusão dos conflitos e reivindicações gestadas cotidianamente pela classe trabalhadora nos bairros populares, nas fábricas, no transporte coletivo etc.

Também as políticas governamentais – e a ação pública, de modo geral – encontram-se no cerne das lutas sociais no espaço urbano. Pois se, por um lado, o Estado favorece a acumulação capitalista através da viabilização da exploração da força de trabalho e da mais-valia absoluta urbana, por outro, ele é alvo de reivindicações populares que visam obter melhorias em relação aos bens e serviços de consumo coletivo.

Não por acaso que o “urbano” está enormemente presente nos discursos governamentais, traduzindo um esforço que visa criar uma imagem em que o Estado apareça como uma espécie de entranha geradora do bem comum. (...) Nesse sendo, as políticas públicas procuram gerar uma forma de hegemonia que retire das classes populares a sua iniciativa e autonomia, atonizando suas reivindicações a fim de manter o controle sobre a cidade e seus moradores: é preciso, na ótica dominante, fazer com que a obra pública apareça como uma realização do Estado, que, se assim o conseguir, realiza a fundamental tarefa de co-optação, diluindo e canalizando os conflitos das massas urbanas, que permanecem numa ilusão de participar de uma cidadania constantemente prometida e escamoteada (Kowarick, 2000, pp. 63-65).

Apesar de Kowarick se esforçar em evitar uma análise excessivamente funcionalista dos conflitos sociais, neste ponto ele parece subestimar a contradição interna ao próprio aparelho estatal que o torna “disputável”, em níveis distintos, pelas forças da sociedade civil. Isto fica patente, por exemplo, quando consideramos as tensões existentes no âmbito da política de assistência social em São Paulo.

Conforme ressaltam pesquisadoras da área, como Amâncio (2008) e Marin (2012), “a política da política de assistência” no município é caracterizada por intensas disputas entre atores estatais e não estatais – por exemplo, em espaços de negociação e deliberação, como o Fórum de Assistência Social (FAS), o Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS (FET-SUAS) e o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS). Afinal, a provisão dos serviços é executada quase em sua totalidade pelas OSC, através de contratos estabelecidos com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)⁴². No nível da proteção básica, por exemplo, em dezembro de 2015 a rede socioassistencial totalizava 761 serviços administrados por 308 diferentes OSC⁴³. Em termos orçamentários, a previsão do gasto público para 2016 com a rede socioassistencial era a seguinte:

---

⁴² Cerca de 94% dos serviços são executados através de convênios entre OSC e SMADS (Brettas, 2016).

⁴³ Segundo as tabelas para elaboração do Plano Municipal de Assistência Social de 2016, disponibilizadas em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/monitoramento >

Tabela 3 - Serviços socioassistenciais - Valores e origem dos recursos financeiros de cofinanciamento

Tipo de Proteção	Cofinanciamentos						Privado	Total
	Municipal		Estadual		Federal			
	Rede Pública	Rede Privada	Rede Pública	Rede Privada	Rede Pública	Rede Privada		
Básica	36.892.051,04	372.397.111,18	0	23.185.507,44	8.385.720,20	8.359.581,24	0	449.219.971,10
Especial de Média Complexidade	25.661.211,00	94.232.121,92	543.333,60	8.417.805,48	6.260.004,00	5.115.784,08	0	140.230.260,08
Especial de Alta Comple-xidade	0	173.763.797,27	0	32.729.206,48	0	6.255.159,00	0	212.748.162,75
Sub-Total:	62.553.262,04	640.393.030,37	543.333,60	64.332.519,40	14.645.724,20	19.730.524,32	0	802.198.393,93
Total:	702.946.292,41		64.875.853,00		34.376.248,52		0	802.198.393,93

Fonte: Tabela de Previsão Orçamentária do Plano Municipal de Assistência Social 2016.

Como podemos observar nesta tabela, o gasto com a “rede privada” – isto é, os serviços públicos executados por atores não estatais – é muito superior às despesas com a “rede pública” (serviços da administração direta). Além disso, não obstante o aporte de recursos das esferas federal e estadual para o cofinanciamento da rede socioassistencial paulistana, o investimento direto do município, através do Fundo Municipal de Assistência Social, representa cerca de 87,5% do gasto total. Nesse cenário, é fundamental a regulamentação das “parcerias operadas por meio de convênios” e a tipificação da rede socioassistencial operante no município (São Paulo, 2010).

O compartilhamento da responsabilidade pela provisão dos serviços socioassistenciais públicos é uma realidade em todo território nacional. Brettas (2016), analisando o papel dessas organizações na provisão dos serviços de assistência em nível nacional, destaca a heterogeneidade dos perfis organizacionais no universo das OSC, que atuam em maior ou menor consonância com as diretrizes da política e/ou com a dinâmica socio-territorial onde estão inseridas. Em sua pesquisa, distingue “três diferentes momentos” sobre o entendimento do papel das OSC a partir de 2004: 1) primeiro, na fase inicial de implementação do SUAS, *uma visão estatista* baseada num diagnóstico que associava, de modo generalizante e pejorativo, as organizações ao conservadorismo, assistencialismo e filantropia. Nesse primeiro momento, predominou a agenda de afirmação da ação estatal no SUAS através de investimentos mais robustos em serviços da administração direta, principalmente pela disseminação de equipa-

mentos de base local, como os CRAS; 2) em um segundo momento, por volta de 2010, fica evidente que as OSC são indispensáveis e dificilmente serão substituídas pelo Estado na provisão dos serviços socioassistenciais, passando então a predominar a ideia de “*rede socioassistencial privada do SUAS*”. Nesse período, em decorrência da pressão política exercida por algumas OSC, a responsabilidade pela certificação das entidades (CEBAS) é transferida do CNAS para o MDS e, dentro desse ministério, na SNAS, é criada uma área de gestão do conjunto de organizações que atuam no SUAS: o “Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS”. A partir de então, começa a haver uma regulamentação mais intensa da atuação das OSC; 3) finalmente, a partir de 2013, em função da dinâmica anterior, podemos conceber a primazia da ideia de *rede socioassistencial do SUAS única, de finalidade pública*, independente da natureza da organização ofertante do serviço (Brettas, 2016, pp.149-151).

Em São Paulo as OSC são muito diversas. Geralmente são associações cívicas⁴⁴, ligadas a grupos com declarada vocação para a ação social, como setores comunitários da Igreja Católica, associações de moradores ou grupos beneficentes e humanitários. Também podem ser associações políticas, como movimentos sociais tradicionais, com maior ou menor enraizamento no território onde atuam. Desse modo, o estudo da ação pública no nível local deve considerar a ação de ambos atores, estatais e não estatais, em relação à dinâmica socioterritorial na qual estão inseridos. Neste sentido, convém conhecermos agora um pouco da história do lugar onde foi desenvolvida a maior parte da etapa empírica desta pesquisa: o Jaguaré.

5.2. O distrito do Jaguaré

Situado na zona oeste de São Paulo, na região administrativa da subprefeitura da Lapa, o distrito Jaguaré é um território marcado pela heterogeneidade e por desigualdades. Nele estão localizados os bairros Centro Industrial, Vila Lageado, Parque Continental e o bairro Jaguaré, onde fica a “favela” Vila Nova Jaguaré (VNJ).

O vocábulo “Jagaré”, de origem tupi-guarani, significa “*lugar onde existem onças*”, em referência aos felinos (em tupi-guarani, “*jaguar*” ou “*jaguetê*”) que habitavam as matas dessa região, e era o nome atribuído a um ribeirão que nascia na cidade de Osasco e ia desaguar no rio Pinheiros⁴⁵. A história do adensamento urbano e da formação do distrito, onde

---

⁴⁴ Ver Young (2000) ou consultar a nota de rodapé 35, mais acima (p. 65).

⁴⁵ Segundo a reportagem “80 anos do Jaguaré – Bunge e a Industrialização do bairro”, disponível em < <http://www.saopauloantiga.com.br/jaguare-e-bunge/> >. Acessada em 20.01.2016.

hoje não se vê mais nem onças nem o ribeirão, remete ao crescimento da São Paulo industrial do início do século XX (Kowarick, 2009).

Uma das poucas regiões planejadas da cidade, o Jaguaré foi cientificamente projetado pelo engenheiro e urbanista Henrique Dumont Villares, no final da década de 1930, para ser um bairro industrial especializado, aos moldes dos exemplos europeus, no qual, além de zonas propriamente fabris e comerciais, fossem incluídas áreas de moradia e espaços de lazer para as famílias operárias⁴⁶. Segundo conta Kowarick (2009), “tratava-se de um projeto urbanístico do tipo cidade-jardim, organizado em torno de escolas, área comercial, centro cívico, além de praça de esportes, restaurante, cinema e enorme terreno doado à Ordem de Santa Cruz para desenvolver atividades religiosas e educacionais” (p. 239). O desenvolvimento de tal projeto, porém, foi muito semelhante ao restante da cidade, marcada por momentos de pujança e decadência.

Figura 1 - Distrito do Jaguaré
Fonte: Google.

Na década de 1930 o Jaguaré contava com acesso viário a bairros mais “centrais”, tais como Lapa e Pinheiros. Segundo Moya Recio (2010), em pouco tempo o Centro Industrial foi conectado ao complexo ferroviário do estado, tornando a região atrativa para investidores, “dada a consideração de que o custo de vida nesses bairros era baixo e assim ‘os salários também são inferiores’” (p. 49). Neste período, ao lado do Jaguaré, na várzea do Butantã, estava

⁴⁶ Henrique Dumont Villares, sobrinho do aviador Santos Dumont, foi levado aos sete anos para a Europa, onde cresceu e se formou engenheiro agrônomo pelo Instituto Agrícola de Gembloux, na Bélgica. Villares era dono de uma Sociedade Imobiliária e, no seu retorno ao Brasil, adquiriu as terras do Jaguaré (Pala, 2011, p.69).

em construção o campus da Universidade de São Paulo e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) indicava um caminho promissor para progresso industrial.

Em 1940 Villares colaborou financeiramente com a Prefeitura do município para a construção da ponte do Jaguaré, o que incentivou ainda mais a instalação de indústrias na área: “com a implantação de seu projeto, a primeira fábrica que se instalou no Jaguaré pertencia ao grupo Matarazzo, fato que acabou por atrair inúmeras empresas e comerciantes” (Pala, 2011, p. 75). Lúcio Kowarick (2009, p. 270) conta que o bairro Jaguaré constitui um espelho do processo de industrialização em São Paulo, pois entre as décadas de 1950 e 1970 absorveu um grande contingente de trabalhadores que chegavam para atuar nas indústrias da região. Contudo, nos anos 1980, com o acirramento da crise econômica, os postos de trabalho no setor industrial diminuíram consideravelmente.

O projeto de Villares incluiu a destinação de um terreno de 150 mil m² à prefeitura para a instalação de um parque público às margens do rio Pinheiros. No entanto esta área não foi utilizada pelo poder público e, a partir do final da década de 1950, começou a ser ocupada dando lugar a “favela” VNJ, como veremos adiante.

As primeiras obras sociais começaram com a Congregação de Santa Cruz, instalada no bairro desde 1945, quando foi construída a paróquia São José. Nos anos 1980, por meio de iniciativas do pároco, Padre Roberto Grandmaison, a ação social da Igreja no bairro se organizou e sistematizou por meio de Centros Comunitários e projetos sociais de atenção às famílias mais pobres da região, especialmente da VNJ, tendo como foco prioritário a educação e a “orientação espiritual” de crianças e jovens⁴⁷. Além da ação social da Congregação Santa Cruz, existe no bairro a Sociedade Benfeitora do Jaguaré, fundada em 1958 por um grupo de empresários para oferecer serviços educativos e profissionalizantes aos jovens de baixa renda.

Atualmente, essas duas OSC – “Congregação” e “Benfeitora” –, através de convênios com a SMADS, são as principais responsáveis pela implementação dos serviços socioassistenciais da proteção social básica no Jaguaré. Com relação ao número de serviços, o território pode ser considerado bem servido se comparado a outras regiões do município (São Paulo, 2015). Há diversos serviços públicos, tais como: uma UBS, um CEU, quatro Escolas Públicas estaduais, oito CEI's, quatro CCA's e um CEDESP. Também atuam no território diversas organizações e projetos sociais, nas áreas da educação profissionalizante, cultura, lazer e meio ambiente, que desenvolvem suas atividades junto à população local, principalmente à juventude.

---

⁴⁷ Veremos mais detalhes sobre a atuação de padre Roberto no Jaguaré no Capítulo 7 (tópico 7.2).

De modo geral, como na cidade de São Paulo, o distrito do Jaguaré é muito heterogêneo e desigual. Nele encontram-se desde casas de alto padrão em ruas com guaritas e seguranças particulares, condomínios fechados e casas típicas de vila operária, até moradias auto-construídas aglomeradas em áreas de favela, sendo a maior delas a “Vila Nova Jaguaré”, da qual trataremos agora.

5.3. A “favela” Vila Nova Jaguaré

A “favela”, também chamada por muitos de seus moradores apenas de “comunidade Vila Nova Jaguaré”, só nasceria entre as décadas de 1950 e 1960 a partir de ocupações esparsas do terreno doado por Villares à Prefeitura para a construção da área de lazer. Este terreno fica voltado para o rio Pinheiros e para a cidade, de modo que das janelas de várias casas da comunidade tem-se uma bela vista do CEAGESP, do Parque Villa Lobos, da marginal e da Cidade Universitária. Do ponto de vista dos transeuntes que vêm da cidade, a impressão que se tem é a de um amontoado de casas aparentemente inacabadas, umas sobre as outras.

Figura 2 - Localização da Vila Nova Jaguaré e demais áreas em situação de vulnerabilidade social alta e muito alta, segundo o IPVS 2010 (Seade, 2010). Os grupos 1 e 2 significam baixa ou muito baixa vulnerabilidade, os grupos 3 e 4, vulnerabilidade moderada, e os grupos 5 e 6 indicam as áreas de alta e muito alta vulnerabilidade. O grupo 7 refere-se à alta vulnerabilidade em áreas rurais.

A VNJ chegou a ser considerada a maior “favela”⁴⁸ em área contínua da cidade de São Paulo, isto é, em extensão e ausência de vias regulares de acesso. Nela residem atualmente mais de 12 mil pessoas em um território de 150 mil². Seu surgimento e crescimento foram semelhantes à de várias outras “favelas” da metrópole. Suzana Pasternak Taschner, narra uma das primeiras ocupações na “Nova Jaguaré”:

Relata João que, recém-chegado à cidade de São Paulo, vindo de Presidente Prudente, em 1962, alugou uma casa de 4 cômodos no Jaguaré, perto da igreja. Naquela época pagava CR\$ 10,00 por mês. Conversando com um moço da vizinhança, um mineiro, ele lhe falou que morava lá há uns 10 anos, em casa própria e durante todo esse tempo olhava para um “Matão” da Prefeitura no qual nunca ninguém mexia. Convidou João para ocupar a terra, plantar qualquer coisa. João relutou um pouco, “o terreno não é meu, não sei não...”, depois cedeu. E lá foram, ele e o mineiro, derrubando o matalal. O mineiro, que já tinha casa, usou a terra só para o cultivo. João, além do seu roçado de mandioca do qual fala com os olhos brilhantes de orgulho, fez o seu barraco, para o qual se mudou com toda a família (Taschner, 1982, citada por Freire, 2006, pp. 110-103).

Após uma “briga com faca”, a polícia ordenou que desocupassem o terreno. João consultou o responsável administrativo pelo Serviço de Patrimônio da Prefeitura à época, que lhe deu um prazo de seis meses para deixarem o local, mas que “se tudo corresse bem”, ele poderia continuar:

João, devido aos seus contatos com a administração pública, passa a se identificar na favela como fiscal ou ajudante do fiscal da Prefeitura e a gerir a ocupação do espaço físico daquela. Anos mais tarde seria eleito o primeiro presidente da Associação de Moradores da Favela Nova Jaguaré (Freire, 2006, p. 103).

O processo de ocupação da área prosseguiu aceleradamente. Em 1962 já se apontava a existência de 135 barracos e, cinco anos mais tarde, em 1968, havia cerca de 370 barracos. No começo dos anos 1980, eram 1.518 barracos (Kowarick, 2009, p.237). No início da década de 1970, quase a totalidade (96,7%) das moradias na VNJ eram feitas de madeira e em 1980 a metade já era de alvenaria e, desde então, esta forma de habitação tem predominado.

Desde o final da década de 1960 havia uma escola de madeira com duas salas de aula, o que aponta para “o reconhecimento por parte da Prefeitura da existência da favela e início das ações institucionais na área” (Freire, 2006, p. 103). Segundo Pisani (2011, citada por Pala, 2011, p.87), em 1973 a VNJ contava com: ambulatório médico, escola primária, dez quitandas, vinte e um bares, uma barbearia, duas sapatarias, um salão de beleza, duas costureiras e três associações: uma religiosa, uma esportiva e uma de cunho reivindicatório.

---

⁴⁸ O termo “favela” é empregado entre aspas pois, além das pessoas com quem conversei se referirem ao local onde vivem apenas por “comunidade”, é necessário ressaltar que, em termos de regularização fundiária, desde novembro de 2015, a população que reside na área abrangida pela comunidade Nova Jaguaré obteve os documentos de concessão de uso do solo para fins de moradia. *Oficialmente, portanto, não se trata mais de uma área irregular.* Ainda assim, é importante levar em consideração a conotação pejorativa da palavra “favela” e ressaltar o uso estratégico, pelos moradores, da palavra “comunidade”, no sentido de uma luta por reconhecimento.

As famílias conquistaram com muito custo seu direito à moradia. Não obstante a Associação de Moradores e a constante luta contra as remoções, essa conquista resultou das práticas individuais de muitos moradores. Como explica Lúcio Kowarick:

Os fiscais impediam a construção com blocos e cimento, pois a moradia tinha que ser provisória. Era preciso muita paciência para ir, aos poucos, erguendo a casa própria, um pedaço em um fim de semana, outro pedaço no feriado. Quando havia mais dinheiro, contratavam-se pedreiros e subiam-se as paredes de vez. De repente, não mais que de repente, do madeirite e da tábuas surge o bloco e o cimento que, aos poucos, vai se estendendo pelas alturas. É preciso a perspicácia de saber o momento de sedimentar um pequeno pedaço. É preciso paciência para dar, sem tropeços, o diminuto passo adiante. Certamente, este avanço não provém da percepção de um porvir coletivo, mas advém da lucidez construída na vivência dos limites e das possibilidades do imediato: “Se os fiscais chegassem e a família já tivesse se instalado, eles não tiravam, deixavam ficar. Trabalhei três dias sem parar e deu tempo. Quando eles chegaram, nós já távamos morando lá: eles não fizeram nada, deixaram ficar. Não tenho direito, mas tenho direito: o terreno já era meu. Bom! O terreno é da Prefeitura, mas se ele está sob meu domínio, então ele é meu” (Kowarick, 2009, pp. 274-275).

Se, por um lado, as intervenções do poder público municipal visavam remover as famílias das áreas de risco do terreno, por outro elas aos poucos viabilizam a chegada de novos moradores:

A partir dos arquivos da Prefeitura a Favela Nova Jaguaré foi uma das primeiras a receber o abastecimento de água potável e energia de forma coletiva no Município de São Paulo. Esta concessão fez com que a Favela atraísse novos moradores, tendo um adensamento intenso, dentro dos padrões das construções precárias existentes e das vielas e escadarias estreitas (Pisani, 2011, citada por Pala, 2011, p. 88)

Segundo Fachini (2014, p. 49), entre 1973 e 1978 a taxa de crescimento da VNJ superou a taxa de crescimento da população favelada do município para o mesmo período. Desse modo, ao final da década de 1970 as favelas já não podiam mais ser consideradas pelas autoridades municipais um fenômeno provisório e facilmente reversível. Por isso, era necessário formular ações públicas específicas para esses territórios. Assim, no campo das políticas de habitação são criados o Fundo de Atendimento a População Moradora de Habitação Subnormal (FUNAPS), o Programa Municipal de Erradicação de Habitações Subnormais (PROMORAR) e o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) (Fachini, 2014, p.53).

Segundo Moya Recio (2010), em todo o município, durante a década de 1980, a população que vivia em favelas continuou crescendo. Enquanto em 1973 havia 1,1% da população morando em favelas, em 1987 passou a ser 8,8% da população paulistana. Apesar da desaceleração da taxa de crescimento nas décadas seguintes, essa porcentagem subiu, no ano 2000, para 11,2% e, em 2010, eram 10,7% da população morando em favelas em São Paulo (apesar de ter aumentado, em números absolutos, conforme a tabela 4).

Tabela 4 - Evolução da população em favelas no Município de São Paulo, 1973-2010

Ano	População Total	População em favelas	% População em Favelas	Período	Taxa de Cresc. Anual - favelas	Taxa de Cresc. Anual - total
1973	6.560.547	71.840	1,1	--	--	--
1987	9.210.668	812.764	8,8	1973-1987	18,92	2,45
1991	9.644.122	891.673	9,2	1987-1991	2,34	1,16
2000	10.434.252	1.160.597	11,1	1991-2000	2,97	0,88
2010	11.253.503	1.209.648	10,7	2000-2010	0,41	0,76

Fonte: Moya Recio (2010, p. 51).

A configuração espacial da VNJ assemelha-se ao modelo “labiríntico” típico de outras favelas paulistanas (Ramos & Carvalho, 2008). Alguns moradores costumam falar dos “pedaços” da comunidade, de acordo com o uso dos espaços feito por determinados grupos, como por exemplo, as “biqueiras”, isto é, os pontos onde jovens se reúnem para consumir drogas.

De modo geral, desde o final dos anos 1980, houve um incremento generalizado da criminalidade na cidade de São Paulo, principalmente nas favelas. A própria VNJ já teve seus “justiceiros”, que, na total ausência da polícia, praticavam “justiça pelas próprias mãos”. Hoje o cenário é de estabilidade e muitos moradores dizem que se sentem seguros; alguns dizem que temem mais a presença da polícia do que o tráfico.

Contudo, a despeito da presença do crime organizado na VNJ e dos eventuais conflitos com a polícia, é o preconceito vindo do olhar externo sobre os moradores que constitui talvez o maior desrespeito em termos de reconhecimento. Esse olhar estigmatizante produz a figura do “favelado” como pecha derivada do lugar de moradia. Nas contas de água e luz, por exemplo, cada moradia recebe um código – FV – taxativo de que se trata de “favela”. Assim, para contornar o preconceito e conseguir um emprego, é comum que as pessoas da VNJ omitam a informação sobre onde moram ou usem o endereço de outrem (Kowarick, 2009, p.273).

A humilhação decorrente da desconfiança e do menos-valor atribuído às pessoas que moram em favelas pode significar marcas negativas profundas na forma como autocompreendem a si mesmas. Assim, considerando que a experiência do desrespeito é o motor para a luta por reconhecimento, podemos entender, por exemplo, a razão dos moradores em utilizar o termo “comunidade” como um recurso comunicativo para enfatizar os aspectos positivos da vida na VNJ. Trata-se de uma forma de resistência.

Na pesquisa de campo, após o mapeamento inicial dos serviços socioassistenciais conveniados que atuam no Jaguaré, optei por focalizar um Centro para Crianças e Adolescentes,

situado *dentro* da VNJ, além do CRAS da Lapa, que atende a esse território. Desse modo, acredito que temos um pequeno recorte da relação majoritária da implementação do SUAS na cidade de São Paulo: a relação entre Estado financiador e regulador e OSC conveniada.

Tabela 5 - Comparativo entre a “Vila Nova Jaguaré” e as Favelas do Município de São Paulo

	Vila Nova Jaguaré						Favelas do MSP					
	1991		2000		2010		1991		2000		2010*	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
População	8.075	---	9.055	---	8.389	---	867.588	---	1.160.597	---	1.209.573	---
Domicílios	1.549	---	2.389	---	2.346	---	188.822	---	291.983	---	336.762	---
Hab/dom	5,21	---	3,79	---	3,58	---	4,59	---	3,97	---	3,59	---
Chefes mulheres	249	16,07	717	30,01	1.313	55,97	38.663	20,71	80.137	27,45	133.262	39,54

Elaborado por Camila Saraiva a partir de cartografias do CEM/Cebrap e Censos Demográficos IBGE.

Fonte: Moya Recio (2015). Adaptado.

*Os dados de 2010 incluem núcleos urbanizados.

Figura 3 - Vista aérea do acesso à Nova Jaguaré pelas ruas Engenheiro Vitor Freire e Três Arapongas.

Fonte: Fachini (2014, p.184).

Capítulo 6 – Percurso metodológico

6.1. Pressupostos teórico-metodológicos: uma Psicologia Social Crítica

Retomando a questão norteadora deste estudo – qual seja: *as ações dos serviços socioassistenciais em São Paulo apontam para um horizonte de efetivação da proteção social como direito de cidadania?* –, e tendo em vista os capítulos precedentes, irei apresentar agora os aportes teórico-metodológicos que situam este texto no campo da Psicologia Social Crítica.

Esta vertente da psicologia social pode ser genericamente identificada como fruto da crise de legitimidade da disciplina em vários países da América Latina, durante a década de 1970, quando emergiu um movimento crítico do paradigma dominante da psicologia social “cientificista”, que se mostrava pouco capaz de dar respostas a problemas sociais como a pobreza, a repressão política, o crescimento das cidades etc. Tal movimento, que envolveu diversos intelectuais da América Latina, mostrou que não existe apenas uma maneira de fazer psicologia social, mas que outras orientações são possíveis e que a “ciência crítica” deveria assumir uma postura politicamente comprometida. Não obstante a orientação comum para a *práxis*, esse modo emergente de fazer pesquisa envolveu e desenvolveu uma multiplicidade de teorias, métodos e objetos distintos. Por isso, parto do pressuposto de que não existe uma única maneira de realizar pesquisa em “Psicologia Social Crítica”, mas que é possível (e desejável) desenvolver este campo a partir de perspectivas teórico-metodológicas diversas (Montero & Christlieb, 2003; Lima, 2012; Cordeiro, 2012, 2013).

Nesta pesquisa, procurei fazer um tipo de Psicologia Social Crítica fundamentada no referencial contemporâneo da tradição de pensamento social conhecido como “Teoria Crítica da Sociedade” ou “Escola de Frankfurt”. Segundo Olivier Voirol (2012), a pesquisa social na teoria crítica contemporânea deve se propor a articular o método *dialético* dos autores da “primeira geração” (Horkheimer, 1975), com a virada *reconstrutiva* operada por Habermas (1985), na “segunda geração”. Isto significa, por um lado, considerar a construção do conhecimento como situado em uma totalidade social em que se desenvolvem as ações concretas dos sujeitos e, por outro lado – para evitar cair em um mero funcionalismo –, que os pontos de vista e negociações cotidianas dos “sujeitos participantes” devem ser sistematicamente reconstruídos tomando como referência o quadro normativo da sociedade em uma época, isto é, os valores e normas que de modo geral orientam os sujeitos para a ação. Assim, a Teoria Crítica, desde a formulação original apresentada por Horkheimer (1975), sempre buscou efetuar uma “crítica imanente” às relações sociais como critério para estabelecer um diagnóstico do

tempo presente e desvelar as patologias sociais que “bloqueiam” a realização da *emancipação* – nos próprios termos em que esta é prometida, mas não cumprida, pela sociedade criticada.

Além disso, para desenvolver a pesquisa empírica na interface entre Psicologia Social Crítica e a ação pública, a dimensão do *cotidiano* de implementação dos serviços revelou-se fundamental. Neste sentido, procurei observar as recomendações de Spink (2008), quando destaca a importância dos pesquisadores se conectarem aos “micro-lugares” do cotidiano, ou seja, aos fluxos constantes de pessoas, falas, espaços, conversas e objetos, assumindo-se como parte de um processo contínuo de negociação, resistência e produção de sentidos coletivos. Desse modo, as conversas, os bate-papos informais, as configurações espontâneas do dia a dia também fazem parte do método de pesquisa.

6.2. Instituições, sujeitos participantes e procedimentos metodológicos

A pesquisa foi realizada em duas instituições que ofertam serviços socioassistenciais, sendo uma ligada à administração pública direta e outra à rede conveniada. A primeira é um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e a segunda um Centro para Crianças e Adolescentes (CCA), referenciado pelo CRAS. Participaram trabalhadoras do CRAS e do CCA, além de famílias beneficiárias dos serviços. Todas as pessoas participantes foram devidamente comunicadas previamente dos propósitos da pesquisa e esclarecidas quanto à forma de sua participação⁴⁹.

Para preservar a identidade dos sujeitos participantes, como foi explicado nos encontros de apresentação da pesquisa, os nomes reais de todos os interlocutores foram trocados por nomes fictícios – exceto no caso do padre Roberto Grandmaison, que é uma liderança local reconhecida por seu trabalho e que inclusive teve parte de sua história no Jaguaré publicada (Sauvé, 2012).

Quanto aos procedimentos e ferramentas metodológicas, a pesquisa foi realizada mediante duas etapas: (I) revisão de literatura e (II) pesquisa de campo.

I – Revisão bibliográfica.

Como ponto de partida, foram consultados diversos trabalhos recentes no campo da psicologia que tematizam a presença de psicólogas nos serviços da PSB/SUAS, em especial

---

⁴⁹ No momento do convite à participação na pesquisa foi apresentado e lido o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). O projeto de pesquisa foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEPH-IP-USP) (Parecer 1.058.495).

no CRAS. Este levantamento bibliográfico inicial, de cunho exploratório, serviu para observar de “sobrevoo” o quadro atual da produção acadêmica sobre a relação entre a psicologia e a assistência social. Não se pretendeu repetir as mesmas questões recorrentes nessa literatura ou efetuar uma análise aprofundada sobre o conjunto das produções identificadas. É minha intenção contribuir com essas produções, mas sob o ponto de vista da análise das ações de serviços socioassistenciais em uma localidade específica do município de São Paulo.

Foram consultados documentos oficiais de domínio público do SUAS e produções acadêmicas relevantes sobre cidadania, reconhecimento e proteção social. A maior parte dos materiais consultados está disponível em bases de dados *on-line*, tais como: Scielo, Pepsic, e Bancos de Teses e Dissertações (USP, PUC-SP e Unicamp). As dissertações, teses e artigos selecionados foram organizados com base no critério de tematizarem os serviços socioassistenciais da PSB/SUAS⁵⁰ e/ou versarem sobre a política de assistência social na cidade de São Paulo⁵¹. Foram ainda levantados estudos realizados no Jaguaré⁵² com o intuito de fornecer uma compreensão do processo histórico de formação e configuração do território.

II – Pesquisa de campo.

A etapa empírica da pesquisa consistiu em aproximações do cotidiano de vida no território, das instituições participantes e de famílias beneficiárias dos serviços socioassistenciais no território. Foram utilizados como recursos metodológicos a “observação participante” e realizadas “entrevistas semi-dirigidas”.

O primeiro recurso, a *observação participante*, consiste em um procedimento de investigação em que o pesquisador se aproxima do cotidiano de uma determinada instituição ou situação social, com o intuito de observar e descrever os fenômenos, sem com isso colocar-se numa posição “neutra”. De modo geral, a “pesquisa participante” é uma modalidade investigativa que abriga um sem-número de discursos e práticas de pesquisa qualitativa em ciências humanas (Schmidt, 2006, p.13). Neste trabalho, o qualificativo “participante” não significou o mesmo que “pesquisa-ação participante” (Montero, 2006), mas uma perspectiva de interação que buscou estar aberta à alteridade na medida em que reconhece a construção do conhecimento como sendo necessariamente uma produção relacional e, portanto, intersubjetiva. Assim, os contatos, as visitas e as conversas procuraram respeitar o espaço do outro, ao mesmo

---

⁵⁰ Por exemplo: Chiachio (2011), Romero (2012), Rabelo (2013) e Torres (2013), entre outras.

⁵¹ Por exemplo: Amâncio (2008), Marin (2012) e Cardoso (2014), entre outras.

⁵² Por exemplo: Moya Recio (2010), Freire (2006), Pala (2011) e Fachini (2014), entre outras.

tempo em que se negociava neste espaço algumas brechas com o intuito de responder às questões propostas pela pesquisa.

As observações não ocorreram somente nas duas instituições pesquisadas, mas em diversos outros “micro-lugares” do território por onde circulei, tais como: a Mostra Cultural da Congregação de Santa Cruz no Jaguaré; eventos do Poder Público, como a Conferência Regional de Assistência Social da Lapa (realizada no Jaguaré) e o evento “Prefeitura no Bairro”; além de reuniões da rede “Por um Jaguaré Mais Feliz”, que envolve diversas OSC que atuam no Jaguaré. Circulei também por outros espaços do território, onde morei por cerca de um ano e seis meses e onde desenvolvi atividades de monitoria dos estágios supervisionados da disciplina de Psicologia Social do curso de graduação em psicologia do IPUSP entre 2014 e 2015. Nessa circulação mantive contato com lideranças locais e pude conhecer um pouco melhor a dinâmica dos “lugares” do Jaguaré.

Além das observações, foram realizadas nove entrevistas orientadas por roteiro semi-estruturado e registradas por gravador de voz, com a devida autorização das interlocutoras. Três entrevistas foram realizadas com assistentes sociais trabalhadoras do CRAS e três com trabalhadores/as de diversas posições no CCA (gerente, educadora e oficineiro). Foram realizadas entrevistas com membros de famílias atendidas por essas duas instituições, sendo uma das famílias atendida apenas pelo CRAS, outra atendida somente pelo CCA e a última beneficiária dos serviços de ambas as instituições.

Na realização das entrevistas procurei tomar os cuidados necessários para tentar estabelecer uma situação de conversação mais livre. Na medida do possível, praticamente todas as entrevistas foram precedidas de conversas com os interlocutores que visavam explicar os objetivos da pesquisa e estabelecer o convite para participar. Isto só não foi possível no caso de um trabalhador, Claudio, que não atua todos os dias no serviço e, portanto, a conversa de apresentação e a entrevista foram realizadas no mesmo dia.

Contudo, apesar dos esforços para favorecer uma situação de diálogo durante as conversas, o fato de terem sido realizadas nos espaços de trabalho e nos ambientes de residência das famílias interferia na configuração de cada conversa. No caso da instituição estatal – o CRAS –, após alguma dificuldade para conciliar datas, as entrevistas foram marcadas no dia de reunião da equipe para não interferir demais na rotina de atendimentos. Mesmo assim, as conversas não puderam ser muito longas devido a quantidade de trabalho acumulado. No CCA, as conversas foram mais livres e prolongadas, exceto por Claudio, com quem o contato foi mais breve. A opção por entrevistá-lo mesmo assim se deveu a indicação de Ana e ao meu interesse em compor um quadro ampliado da percepção da equipe sobre o potencial do servi-

ção para construção de cidadania. As conversas com as famílias foram todas realizadas em suas residências. Após contato telefônico inicial com um dos membros da família, procurei marcar uma primeira conversa para explicar a pesquisa e fazer o convite. Após essas apresentações (e várias conversas telefônicas intermediárias), as entrevistas nas casas das famílias foram mais leves e agradáveis – inclusive com maior duração – incluindo café e biscoitos, enquanto conversávamos.

6.3. Interação entre pesquisador e participantes

De modo geral, as pessoas se mostraram interessadas em contribuir com a pesquisa. O contato com o CRAS da Lapa ocorreu inicialmente em novembro de 2014, por intermédio de um colega que estava trabalhando em um dos serviços da rede local. Enviei um e-mail à coordenação e recebi a resposta de que meu projeto de pesquisa deveria ser avaliado pelo “Comitê Permanente de Avaliação de Propostas de Solicitação de Pesquisa ou Formação em SMADS” que vigora desde dezembro de 2013 (Portaria SMADS 39/2013). Após o cumprimento deste protocolo, consegui marcar, para o final de fevereiro de 2015, uma conversa de apresentação da proposta da pesquisa no CRAS. Fui bem recebido e após as primeiras conversas, uma das assistentes sociais apresentou-me à equipe e levou-me para conhecer as instalações do CRAS.

Senti que as técnicas estavam dispostas a contribuir com a pesquisa. Uma das assistentes sociais me indicou textos para leitura e me emprestou livros do Serviço Social, sobre os quais conversamos um pouco. Elas me deram também uma cópia de cada protocolo de trabalho utilizado no atendimento à população (ficha de cadastro, declarações etc.). Por outro lado, apesar de terem sido solícitas a todos os meus pedidos, em alguns momentos algumas delas pareceram receosas em contribuir com a pesquisa. Ao todo, fui seis vezes ao CRAS, permanecendo entre uma e quatro horas, de acordo com o objetivo da visita.

No CCA, meu contato se deu através do padre Roberto da Congregação de Santa Cruz. Conheci padre Roberto durante a 9ª Mostra Cultural da Congregação de Santa Cruz, realizada em outubro de 2014. Como já havia precedente de um estudo realizado no Jaguaré pelo orientador dessa pesquisa⁵³, apresentei meu projeto, que foi muito bem recebido. Interessante mencionar que, quando eu disse que abordaria os serviços no horizonte da cidadania, Roberto disse: *“tudo o que fazemos aqui é para promover a cidadania dessas crianças e adolescentes”*. Fui apresentado à Ana, gerente do CCA Bom Jesus, que sempre foi muito simpática e solícita aos meus pedidos.

---

⁵³ Cf. Galeão-Silva, Gonzalez e Alves (2012).

A partir de então fui diversas vezes ao CCA, para conversar com Ana. Ao longo de 2015, pedi a ela que me ajudasse com uma atividade que envolveria alunas da graduação em psicologia da USP na comunidade. O fato de Ana ser também moradora do bairro desde sua infância facilitou diversos contatos com moradores e lideranças locais. As atividades com a turma da graduação consistiram em visitas à comunidade e conversas com moradores⁵⁴.

O contato com as famílias se deu a partir da indicação das trabalhadoras do CRAS e do CCA. Apesar da mediação dos serviços nesses contatos, as pessoas se mostraram receosas de participar da pesquisa. Por esse motivo eu inicialmente entrei em contato por telefone para marcar um primeiro encontro, no qual apresentava a proposta da pesquisa, para só depois marcarmos uma conversa na forma de entrevista. Em todos os casos esse procedimento foi realizado respeitando a disponibilidade das pessoas, levando inclusive alguns meses e vários contatos, entre o primeiro telefonema e a entrevista.

No entanto, a pesquisa de campo não foi isenta de dificuldades. Além da ponderação de algumas trabalhadoras do CRAS em permitir a gravação da conversa, em diversos momentos elas indicavam receio em falar “o que realmente pensam” sobre a Assistência. Pareceu-me que elas têm bons motivos para tanto, por isso tentei não insistir demais. Em determinado momento, quando conversamos sobre o sigilo, eu sugeri que poderia relatar de modo genérico o campo da pesquisa, sem identificar explicitamente o território para deixá-las confortáveis em participar. Se, por um lado, isso protege a liberdade de fala das trabalhadoras do CRAS, por outro restringe o método de exposição dos resultados, especialmente a história e contextualização da comunidade. Assim, após as conversas e negociações inerentes ao trabalho de pesquisa, concordamos que era mais benéfico manter a descrição explícita do território. Para preservar a identidade das trabalhadoras foram utilizados os nomes fictícios.

Houve também dificuldades com relação ao contato das famílias participantes. Inicialmente eu havia previsto conversar com seis famílias usuárias dos serviços (três do CRAS e três do CCA). Uma das primeiras pessoas indicadas com quem entrei em contato preferiu não participar e outra se encontrava em situação delicada de saúde, recuperando-se de uma cirurgia. Assim, optei por conversar com apenas três famílias usuárias, sendo uma atendida apenas pelo CRAS, outra apenas pelo CCA e a terceira por ambos os serviços.

Para facilitar a compreensão do leitor ou leitora, vejamos abaixo um quadro sintético com a caracterização básica das principais participantes da pesquisa.

---

⁵⁴ Durante o tempo de execução da pesquisa, acompanhei dois grupos de estudantes de uma disciplina obrigatória do curso de Psicologia em visitas à comunidade. Este trabalho de monitoria, apesar de não estar diretamente ligado ao projeto do mestrado, contribuiu em muito para minhas reflexões. Além de acompanhar parte do “trabalho de campo” das alunas, participei das supervisões com uma das professoras responsáveis pela disciplina.

Tabela 6 - Caracterização básica das principais participantes da pesquisa

Grupo	Nome	Idade	Escolaridade	Situação ocupacional	Principal serviço utilizado	Benefício recebido
CRAS Lapa	Luiza	-	Superior	Servidora pública	-	-
	Beatriz	-	Superior	Servidora pública	-	-
	Joana	-	Superior	Servidora pública	-	-
CCA Bom Jesus	Ana	50	Superior	CLT	-	-
	Adriana	28	Superior	CLT	-	-
	Claudio	32	Superior	CLT	-	-
Família 1	Simone	43	Ensino Médio	Desempregada	CRAS	BPC / Renda Cidadã
	Mauro	-	Ensino Médio	Desempregado		
	Paulo	11	-	-		
Família 2	Marcos	30	Ensino Médio/Técnico	CLT	CCA	-
	Sara	30	Ensino Médio	CLT		-
	Erika	14	-	-		-
	Michele	11	-	-		-
	Alice	1	-	-		-
Família 3	Madalena	49	Ensino Fundamental	Desempregada	CRAS/CCA	Bolsa Família
	Carlos	49	Ensino Fundamental	CLT		
	Pedro	10	-	-		
	Renata	5	-	-		

Fonte: Elaboração própria.

6.4. Breve consideração sobre o método de exposição e análise dos “resultados”

Convém mencionar como, a partir das leituras realizadas e da pesquisa de campo, as informações foram organizadas para fins de exposição neste texto. É bastante conhecida a distinção entre “método de pesquisa” e “método de exposição” nas ciências humanas: o caminho (todo método é um caminho) para o conhecimento frequentemente contém rotas convergentes, divergentes, sinuosas e com maiores ou menores percalços que não costumam (e não necessariamente devem) aparecer num relatório final de pesquisa. Não irei me debruçar aqui sobre essas questões, que já foram mencionadas no tópico anterior. Pretendo apenas explicar o porquê optei pela exposição dos “resultados” de uma determinada maneira e não de outra.

Nos próximos capítulos veremos algumas considerações sobre dois serviços da proteção social básica, histórias de três famílias por eles atendidas e, ao final, uma tentativa de síntese. Optei por tratar dos serviços separada e sequencialmente, iniciando com uma breve introdução de contextualização histórica, ao invés de organizar toda a exposição a partir de categorias analíticas transversais (tais como: características gerais, processos de trabalho, con-

cepções de cidadania das trabalhadoras etc.). Procurei destacar os elementos que considero mais significativos do ponto de vista de uma interpretação crítica, remetendo à discussão teórica e a literatura pertinente.

Nos capítulos 7 e 8, fiz uma espécie de “descrição narrativa” dos “resultados”, pois, não obstante o intuito descritivo dos resultados, estive ciente da minha interferência sobre o texto, que o torna uma “re-narrativa”⁵⁵. Por isso, nesse primeiro momento não me absteve de fazer considerações reflexivas em diversas oportunidades. Em seguida, no capítulo 9, de síntese analítica, identifiquei categorias mais gerais que permitem uma interpretação crítica dos serviços socioassistenciais, com base no referencial teórico adotado. Busquei, por exemplo, ressaltar as diferentes concepções de cidadania e os indícios de luta por reconhecimento que pude constatar tanto nos serviços quanto nas histórias das famílias. Além disso, busquei evitar a reificação da experiência, identificando e ressaltando as demandas trazidas pelas participantes em cada momento da pesquisa de campo. Assim, questões tais como as dificuldades do trabalho na assistência social e as tensões da relação entre o poder público e OSC’s etc. foram consideradas como categorias emergentes.

Por fim, como afirmam Galindo, Martins e Rodrigues (2014), a qualidade de um texto deve ser avaliada pela capacidade de “semeadura, [isto é,] a fertilidade de convidar ao engajamento na construção de novos modos de articulação” (p.296). Espero então que o presente texto sirva para suscitar novas reflexões e ações para todas as comunidades a que ele se destina: a comunidade de trabalhadores e trabalhadoras da política de assistência social, a comunidade de moradores do Jaguaré e a comunidade acadêmica das ciências humanas, especialmente da Psicologia Social.

---

⁵⁵ Galindo, Martins e Rodrigues (2014) diferenciam descrição, explicação e narrativa, ressaltando diversas maneiras de articular informações a partir dessas últimas, tal como verdadeiros “jogos de armar”. A rigor, não existe pesquisa neutra, pois a própria ação de comunicar os “resultados” já pressupõe a interferência reflexiva do autor. Afinal, como diz Peter Spink, nossa escrita acadêmica consiste em um “re-narrar o já narrado”.

PARTE 3

Serviços da Proteção Social Básica no Jaguaré/SP

Capítulo 7 – Conhecendo dois serviços públicos da proteção básica do SUAS

Percebo que agora tá mais instituído como direito do cidadão. Naquela época, que não tinha, era uma puta de uma batalha. Hoje não. São direitos que as pessoas têm. E a gente tenta esclarecer as pessoas sobre os direitos que eles têm pra poder mostrar o caminho do acesso e eles buscarem.

Luiza, trabalhadora do CRAS Lapa

7.1. Centro de Referência da Assistência Social - CRAS

Considerações iniciais a respeito dos CRAS

O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é o principal equipamento da Proteção Social Básica do SUAS e, por isso, as ações nele desenvolvidas por assistentes sociais, psicólogas e outras profissionais⁵⁶ têm sido objeto de constantes debates e reflexões no campo da política de assistência nos últimos anos⁵⁷. O CRAS é uma unidade pública, necessariamente estatal, de base territorial, responsável pela gestão e organização da rede de serviços socioassistenciais da PSB e pela oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) nas áreas de vulnerabilidade social dos municípios. Frequentemente apresentado como a “Casa da Família”, o CRAS tem a prerrogativa oficial de ser a principal “porta de entrada” ao SUAS, função semelhante às UBS na atenção básica da Saúde, devido a sua proposta de ser um serviço com capilaridade no território.

De acordo com as Orientações Técnicas produzidas pelo MDS (Brasil, 2009), em consonância com a PNAS, os CRAS têm por objetivos “prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidade e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania” (p.9). Compete ao CRAS, portanto, não apenas *prevenir* contra situações de desproteção, mas também *promover ativamente* o desenvolvimento de

---

⁵⁶ Constitui equipe mínima obrigatória dos CRAS técnicos de nível médio e de nível superior, sendo estes com formação em Serviço Social e Psicologia (obrigatoriamente, desde a Resolução CNAS 17/2011), além de outro profissional especializado, como pedagoga, sociólogo, antropólogo etc. a critério da coordenação e da gestão municipal, visando atender a demanda socioterritorial.

⁵⁷ São muitas as referências possíveis a pesquisas empíricas sobre os CRAS (publicadas no formato de artigos, monografias, dissertações e teses), por isso convém mencionar apenas as que considero mais relevantes para refletir sobre o objeto desta pesquisa, ressaltando que a maioria são trabalhos oriundos do campo da psicologia social. Neste sentido, para um breve panorama dos desafios do trabalho nos CRAS, conferir, entre outros, os trabalhos de Taffarello (2015), Araújo (2014), Cesca de Lima (2014), Santos (2013), Silva Lima (2012), Ferreira de Souza (2011), Correa de Araújo (2010), Senra (2009) e Botarelli (2008). É importante destacar que não encontrei nenhum estudo específico de revisão narrativa ou sistemática sobre a psicologia no SUAS ou nos CRAS. Um esforço nesse sentido foi realizado por Taffarello (2015, cap.3). Este seria um interessante programa de pesquisa para atualizar e informar de modo mais abrangente sobre o cenário atual da psicologia no campo da política de assistência social.

potencialidades locais, conforme os preceitos das seguranças afiançadas pela PNAS, tendo em vista o horizonte da cidadania. Segundo o texto normativo, “o CRAS materializa a presença do Estado no território, possibilitando a democratização do acesso aos direitos socioassistenciais e contribuindo para o fortalecimento da cidadania” (Brasil, 2009, p. 13). No entanto, como revelam diversas pesquisas⁵⁸, muitos são os desafios que se impõem à consecução destes objetivos no cotidiano. Por isso é importante refletirmos constantemente sobre as ações do CRAS, de modo não apenas a avaliar sua eficácia, mas compreender as interações entre os atores envolvidos no processo de implementação deste serviço no território.

Como vimos, o desenho da PNAS de 2004, que estabelece pela primeira vez as diretrizes para implantação deste serviço em todo território nacional, resultou de um processo de negociação e de oportunidade em um momento específico da conjuntura nacional (Mendosa, 2012). No município de São Paulo, em particular, a partir da segunda metade do século XX surgiram diversos movimentos populares de base comunitária que reivindicavam ações do poder público para atender suas demandas mais urgentes (Kowarick, 2000; Sposati, 2002; Chiachio, 2011). Kowarick (2000) argumenta que é preciso direcionar o esforço teórico-metodológico da análise das lutas sociais na cidade de modo a considerar essas *experiências* (na acepção de E. P. Thompson) *de luta e resistência*.

Dentre as diversas formas de “pequenas lutas” em torno da experiência cotidiana de simultânea pauperização e espoliação, os conflitos passaram a se expressar “por vias tortas e pouco perceptíveis” – como nas Comunidades Eclesiais de Base (CEB) da Igreja Católica – visando obter melhorias nas condições de vida das famílias mais pobres das periferias e favelas da cidade. Dos movimentos populares que pressionaram o Estado para promover serviços que atendessem as necessidades dessa população, destacaram-se, entre outros, os movimentos dos “Clubes de Mães” que reivindicavam creches para as famílias deixarem seus filhos enquanto as mães e pais trabalhavam fora. A demanda pelas creches passou a compor a agenda do poder público municipal e, no início da década de 1970, as primeiras unidades começaram a ser implementadas através tanto da administração direta quanto por intermédio de convênios com entidades filantrópicas reconhecidas, principalmente as CEB’s (Amâncio, 2008). Nesse processo foi criada, em 1972, a Secretaria de Bem Estar Social (SEBES).

---

⁵⁸ Conforme nota anterior. É importante mencionar que as pesquisas consultadas sobre os CRAS na etapa exploratória abrangem uma ampla gama de municípios, em diferentes regiões do Brasil, destacando as particularidades de cada território. Foram poucas as pesquisas encontradas que tratam da situação dos CRAS especificamente no município de São Paulo. Por isso, convém resgatar brevemente alguns elementos que levaram a formação deste serviço na metrópole paulista.

Com a criação da SEBES⁵⁹, a assistência social ganhou maior visibilidade no interior da burocracia estatal e os gastos públicos chegam a aumentar em mais de dez vezes (Sposati, 2002). Foram implementados diversos serviços, entre eles o Programa de Atenção à Pessoas com Problemas de Subsistência (APPS), também conhecido como postos de “Plantão Social”. Esses “Plantões” representaram a forma embrionária do que hoje são os CRAS (Chiachio, 2006, p.102; Yazbek, 2004, p.26).

Os “plantões” foram criados em 1972, a partir de dois postos-modelo operados diretamente por assistentes sociais da SEBES (Chiachio, 2006). No mesmo ano passaram a ser administrados por entidades conveniadas e foram criadas mais 10 unidades. Entre 1973 e 1975 o programa era co-financiado pela Secretaria de Estado de Promoção Social e funcionaram através de convênios até 1989, quando retornaram à administração direta. Em 1990, na administração municipal de Luiza Erundina (PT), o programa APPS foi normatizado para atender situações de vulnerabilidade, tais como “fome, desemprego, falta de documentação, desabrigo, problemas decorrentes de saúde” (Chiachio, 2006, p.158).

A transição dos APPS, até então caracterizados pelo caráter focalizado e imediatista de um “plantão” para atender aos “problemas de subsistência da população”, para o atual modelo dos CRAS foi influenciada pelos debates em torno das experiências de trabalho com famílias na assistência social. Em 2001 iniciou-se um projeto piloto, o Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF), servindo de base para o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família, lançado em 2003, e para a criação do atual PAIF, instituído pela PNAS em 2004 como “Programa de Atenção Integral à Família”. Em 2009, com a publicação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais a nomenclatura foi alterada para “Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família”, preservando a sigla PAIF.

A nomenclatura “atenção” também foi substituída, para sermos capazes de expressar de forma mais fidedigna os objetivos do Serviço: não se pretende ofertar “atenção” às famílias, mas sim “proteção e atendimento”. O serviço foi, desse modo, definido de maneira menos genérica, aproximando a denominação de sua finalidade. Ressalta-se, também, que a decisão de preservar a sigla PAIF foi motivada pela necessidade em se resguardar a historicidade das ações desse Serviço, já conhecidas e legitimadas por gestores, técnicos e usuários da política de assistência social (Brasil, 2012a, pp.8-9).

No município de São Paulo, a partir da gestão Marta Suplicy (PT), antes mesmo da PNAS de 2004, os CRAS já eram concebidos como parte do reordenamento da oferta de serviços assistenciais (Sposati, 2002). Nas gestões seguintes, de José Serra (PSDB) e Gilberto

---

⁵⁹ A criação da SEBES representa uma mudança importante na gestão pública dos serviços socioassistenciais no município. Até então essa função era cumprida pela DSS (Divisão de Serviço Social), que substituiu a Casmu (Comissão de Assistência Social do Município) – primeiro órgão público específico da assistência no interior da prefeitura de São Paulo, criado em 1951. Inicialmente, o órgão de assistência era presidido pela primeira-dama e ficava subordinado à pasta de Saúde e Higiene.

Kassab (DEM), as recomendações do SUAS não foram adotadas imediatamente por resistência e oposição política à gestão do PT no governo federal (Marin, 2012). Ao invés de implementar o PAIF como recomendado na PNAS, a gestão da assistência social em São Paulo optou por criar um modelo similar, operado em parceria com OSC's e articulado por Centros de Referência da Família (CRAF), cujo principal programa em nível de proteção básica era o Programa Ação Família (PAF)⁶⁰. Os CRAF's possuíam basicamente as mesmas atribuições que os CRAS e o PAF representou uma tecnologia de trabalho com famílias semelhante ao preconizado para o PAIF. Em 2011 os CRAF's e o PAF foram encerrados e as normas do SUAS foram oficialmente adotadas. No entanto, nos territórios onde havia maior demanda pelo serviço, foi criado um substituto, chamado Serviço de Assistência Social à Família (SASF). Assim, os CRAS, que então eram 31 unidades vinculadas às subprefeituras do município, passaram a ser os “gestores” da rede de proteção básica nos territórios.

Nos últimos anos, houve um significativo acréscimo de unidades CRAS no município, chegando ao número de 52 CRAS no início de 2016. Hoje, os CRAS estão mais difundidos pela cidade. Eles atuam tanto no atendimento direto à população quanto na supervisão da rede socioassistencial presente no território, mantendo diálogo com os direcionamentos da SMADS através das Supervisões Técnicas de Assistência Social (SAS).

Essa “sopa de letrinhas” que se forma quando retomamos a origem dos serviços socioassistenciais mostra as tensões e disputas de sentidos presentes no campo da assistência. Tais disputas, por um lado, visam dar correspondência e direção “teórica” às práticas cotidianas, mas, por outro, evidenciam certo distanciamento entre o plano discursivo dos textos oficiais e a execução concreta das ações. Como podemos perceber, há muita política por trás da política de assistência social (Marin, 2012).

O breve percurso que fizemos neste tópico é relevante no sentido de contextualizar a pesquisa de campo que será descrita logo a seguir, pois ele indica que a construção histórica do CRAS como um serviço de assistência social é, ao mesmo tempo, uma resposta às demandas das classes populares e um produto das tensões e disputas técnicas e políticas do campo assistencial nos últimos 30 anos. Desse modo, passaremos agora a analisar as ações de uma unidade CRAS específica, situada na subprefeitura da Lapa, que é responsável pela oferta dos serviços da PSB no território do Jaguaré.

---

⁶⁰ O PAF – Programa Ação Família “Viver em Comunidade” – foi criado em 2006, com o objetivo de promover o fortalecimento e a emancipação das famílias em situação de alta vulnerabilidade social e garantir o atendimento prioritário deles junto à rede de serviços públicos governamentais e não governamentais” (PLASSP, 2006, citado por Amâncio, 2008, p. 84).

Acessando um CRAS em São Paulo

Como vimos, situada na zona oeste do município, a Subprefeitura da Lapa engloba os distritos Barra Funda, Perdizes, Lapa, Vila Leopoldina, Jaguará e Jaguaré. A maioria das residências nessa região é considerada em situação de baixa ou baixíssima vulnerabilidade social, com exceção de algumas localidades dos distritos Jaguará e Jaguaré. Este último possui o maior número de domicílios considerados em situação de alta vulnerabilidade social, cerca de 4.076, de acordo com o Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo (São Paulo, 2015).

A rede socioassistencial da Proteção Social Básica do SUAS na Lapa é composta por dois Núcleos de Convivência do Idoso (NCI), dois Centros de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos (CEDESP), vinte e um CCA's e somente um CRAS. Não há CREAS nem SASF nesse território, de modo que o CRAS acaba atendendo também os casos de maior complexidade, quando há violação de direitos e/ou rompimento de vínculos nas famílias, mesmo não sendo esta a função precípua do serviço.

O CRAS esteve situado na Subprefeitura até 2010 quando foi transferido junto com a SAS da Lapa para um prédio alugado e adaptado nas proximidades. Desde então, está localizado em uma rua de fácil acesso, próximo a comércios e residências de alto padrão econômico, mas distante dos territórios de maior vulnerabilidade. Esta característica da localização deste CRAS é comum na metrópole paulistana, em função das dificuldades de instalação deste serviço nas proximidades dos territórios vulneráveis, de modo que algumas das unidades recentes compartilham o espaço físico de outros equipamentos públicos, como o Centro de Educação Unificado (CEU).

Essa característica torna o CRAS geograficamente *distante* do local de moradia da maior parte das famílias que compõem seu público-alvo. Com relação ao Jaguaré, especificamente, o CRAS da Lapa fica a uma distância de cerca de seis quilômetros, separados pelo rio Pinheiros. Neste particular as famílias mais vulneráveis do Jaguaré também conhecem uma característica típica das periferias paulistanas: uma espécie de “mundo diferente, da ponte para lá”. Essa distância equivale, para algumas pessoas que moram no Jaguaré, a “ir até São Paulo”, o que envolve muitas vezes um custo com o qual dificilmente conseguem arcar, às vezes exigindo certos sacrifícios⁶¹. A rede socioassistencial, por outro lado, é relativamente bem distribuída no território. O distrito do Jaguaré, como vimos, conta com um CEDESP e cinco CCA's, além da rede não conveniada de OSC's, CEI's, CEU, UBS etc.

---

⁶¹ Para dar um exemplo, quando estive no CRAS pude conversar com uma idosa que foi caminhando até o CRAS com seu neto da Vila dos Remédios até a Lapa. Uma extenuante caminhada de mais de uma hora.

Ao todo, a equipe do CRAS Lapa é formada por dezoito trabalhadoras(es), sendo onze de nível médio e sete de nível superior, das quais cinco possuem formação em serviço social, uma em pedagogia e uma em psicologia⁶². Quando realizei as visitas ao CRAS havia também uma equipe contratada exclusivamente para realizar o cadastramento das famílias no CadÚnico, além de uma estagiária. Para o “atendimento social” havia apenas três trabalhadoras, incluindo a própria coordenadora do CRAS. As demais técnicas de atuam na supervisão dos serviços conveniados. É importante ressaltar que o trabalho de supervisão técnica nos CRAS e CREAS da capital paulista não é previsto nas normativas do SUAS, tampouco no ordenamento legal nacional, o que o torna uma característica específica da administração da SMADS. Segundo Cardoso (2014, p.103), isto gera certo estranhamento sobre essa atividade no interior dos debates sobre o SUAS de modo mais amplo. Outro ponto observado por Cardoso que merece destaque sobre essa característica dos CRAS em São Paulo, e que também pude notar durante as conversas, é o fato de a supervisão técnica acabar se configurando como uma espécie de *fiscalização* dos serviços conveniados com a SMADS.

As pessoas que chegam até o CRAS geralmente foram encaminhadas ou buscam algum serviço ou benefício. De acordo com as trabalhadoras do CRAS e pelo que pude observar, o público atendido é muito heterogêneo. A maioria das famílias é de baixa renda, mora em condições precárias geralmente em favela e costuma ser de tipo monoparental, chefiada por uma mulher. Há também alguns casos de pessoas de “classe média” (com nível universitário e/ou que residem em bairros considerados “nobres”), que ficaram desempregadas ou são encaminhadas ao CRAS por outras áreas para pedir informações sobre direitos, como a carteira do idoso, processo de adoção etc. Além dessas situações, com frequência chegam ao CRAS demandas típicas dos serviços da Proteção Social Especial, encaminhadas pela Vara da Infância e Juventude, casos de violência doméstica ou abandono, além de pessoas em situação de rua – o que é muito frequente, em razão da localização do CRAS Lapa.

Conhecendo as ações do CRAS

As três principais formas das pessoas acessarem o CRAS são: 1) procura espontânea “de porta”; 2) os encaminhamentos via rede socioassistencial e/ou outros setores, e 3) pela busca ativa no território.

---

⁶² A psicóloga atua como técnica supervisora da rede de serviços socioassistenciais há cerca de 20 anos. Ela começou a trabalhar na assistência social como diretora de creche, no final dos anos 1980. Quando as creches foram transferidas da Assistência para a Educação, em cumprimento da LDB, ela passou a trabalhar no acompanhamento dos serviços socioassistenciais conveniados.

Nos dois primeiros casos, de demanda espontânea ou por encaminhamento, a pessoa que chega ao CRAS é atendida na recepção, onde é preenchida uma ficha padronizada conforme o caderno de instrumentais da SMADS (São Paulo, 2012) e em seguida é encaminhada para o atendimento social ou diretamente para o cadastramento no CadÚnico. Na maioria das vezes as pessoas chegam “*pedindo pra entrar no Bolsa Família, ou vêm saber por que não recebe Bolsa Família*” (Beatriz). Elas ficam sabendo sobre o CRAS tanto através de outros serviços, como escola, UBS, CCA etc., como pelo “boca a boca”, isto é, pelas conversas cotidianas com outras famílias se encontram em situação semelhante e conseguiram acessar o programa.

Assim, segundo contam as trabalhadoras do CRAS, muitas mulheres que chegam já sabem “*o que precisa dizer*” para receber o PBF, mesmo quando “parecem” não atender aos critérios do programa. Isso deixa as técnicas desconfiadas, pois, segundo elas “*as pessoas aprendem a mentir, então tem que ficar esperta; mas dá pra perceber quando a pessoa não precisa e vem pedir*” (Beatriz). Esta fala se torna curiosa quando temos em conta o fato de que a concessão do PBF não depende da ação das técnicas do CRAS, mas do cálculo realizado pelo sistema do MDS a partir das informações cadastradas no CadÚnico. Ou seja, independente da postura mais ou menos investigativa das técnicas quanto a fiabilidade das informações prestadas, o sistema pode liberar ou não o benefício. Mesmo assim, o “atendimento social” acaba sendo atravessado pela *desconfiança* da palavra do cidadão ou cidadã pobre, o que indica uma tendência à negação do reconhecimento do outro. Assim, chama a atenção quando ocorrem casos como o do “*sujeito que é traficante, e vem aqui, bate na mesa porque quer os R\$70,00 do Bolsa Família para dar para filha...*” (Beatriz). Essa situação foi mencionada de forma anedótica para justificar que o PBF é procurado por pessoas que supostamente não precisam, como no caso desse “sujeito que é traficante”, pois estão fora dos critérios do benefício. Contudo, refletindo sobre a cidadania, podemos imaginar o que faz alguém – que provavelmente não precisa do PBF – reclamá-lo perante as técnicas do CRAS. O que ganharia este sujeito ao conquistar os R\$ 70,00 para sua filha? Talvez, para algumas pessoas, a Bolsa Família possa mais do que um benefício monetário, mas um signo de reconhecimento⁶³.

---

⁶³ Rego e Pinzani (2014, p.217-218) argumentam que o PBF possui algum poder germinativo de formação de cidadãos em razão das dimensões éticas e morais inerentes às dotações orçamentárias de caráter protetivo realizadas pelo Estado. Para eles, as políticas sociais e os programas de governo mais do que um símbolo de cidadania, têm o potencial de se constituírem como *política de cidadanização*. Essa hipótese sobre a relação entre a cidadania e o reconhecimento social nas ações das políticas públicas de proteção social encontra ressonância, em maior ou menor grau, em trabalhos como este de Rego e Pinzani, mas também nos estudos de Rabelo (2011), Torres (2013), Fuhrmann (2013), Souza (2009, cap. 12 a 14), entre outros.

Além do atendimento social no CRAS, são realizadas ações no território da chamada “busca ativa” do SUAS. De acordo com as Orientações Técnicas para o CRAS (Brasil, 2009), essa modalidade de ação consiste em uma aproximação intencional da equipe técnica do CRAS ao local de vida da população por ele atendida, com o objetivo de identificar as situações de vulnerabilidade social, ampliar a compreensão da dinâmica local para além dos dados estatísticos. A busca ativa deve ser incorporada organicamente ao processo trabalho da equipe para que as informações obtidas sejam utilizadas no planejamento e definição de novas ações estratégicas, levando em consideração as demandas do território, a urgência e a prevenção de riscos e vulnerabilidades.

A busca ativa tem por foco os potenciais usuários do SUAS cuja demanda não é espontânea ou encaminhada por outras instâncias, bem como considera as informações estratégicas para ação coletiva. Contribui também para a sensibilização da população do território para participação em ações, serviços e projetos ofertados pelo CRAS e demais unidades da rede socioassistencial do seu território (Brasil, 2009, p. 30).

Em 2014, por exemplo, foram ao território do Jaguaré, em uma campanha conjunta com a Secretaria da Saúde que duraria uma semana, mas, devido à grande demanda que encontraram no local, a equipe da assistência social permaneceu por mais duas semanas para realizar o cadastro das famílias. Não é raro, em todo o Brasil, que as ações de busca ativa “encontrem” famílias que têm direito e precisam dos serviços, mas desconhecem ou não sabem como fazer para conseguir os benefícios⁶⁴.

A despeito das ações de busca ativa, a distância entre o CRAS e o território do Jaguaré constitui uma dificuldade para o desenvolvimento do trabalho social. Como este serviço não está efetivamente enraizado no território, isto é, não compartilha da história e dos saberes que circulam nos “lugares” de vida das pessoas atendidas, *“isso acaba, às vezes, afastando o CRAS do território além de dificultar com relação ao acesso do usuário. Ele pensa duas vezes antes de vir a qualquer equipamento social, porque vai ter custo, né, com o transporte”* (Luiza). Por isto a recomendação oficial do SUAS para que os serviços fiquem situados próximo dos territórios, pois segundo as normas técnicas do CRAS, a oferta dos serviços “deve ser planejada e depende de um bom conhecimento do território e das famílias que nele vivem, suas necessidades, potencialidades, bem como do mapeamento da ocorrência de situações de risco e de vulnerabilidade social” (Brasil, 2009, p.9).

---

⁶⁴ Em setembro de 2014 o jornal espanhol “El País” publicou uma matéria sobre as ações de busca ativa em um município do estado do Maranhão, onde em um mês as equipes da assistência social “captaram” 44 famílias. A matéria traz ainda a informação que, em três anos, equipes municipais de todo o país conseguiram localizar e incluir no programa 1,35 milhão de famílias, segundo dados do MDS. Cf. El País (20 de setembro de 2014).

No caso da cidade de São Paulo, os territórios mais vulneráveis estão distribuídos de forma heterogênea, muitas vezes mesclando áreas de baixa e alta vulnerabilidade, como no caso do Jaguaré, por exemplo. Assim, a localização mais “central” do CRAS na Lapa facilita, por um lado, o acesso a um número maior de usuários do serviço de diferentes bairros; por outro lado, para muitas famílias, isso acaba “afastando” os usuários mais vulneráveis que não conseguem “ir até São Paulo”, como dizem, para um atendimento no CRAS.

Com relação ao Jaguaré, por ser o território de maior vulnerabilidade e ficar relativamente distante, uma estratégia adotada pela gestora do CRAS da Lapa foi alocar uma pessoa da “equipe do cadastro” na UBS do Jaguaré. A UBS, localizada no “centro” do bairro Jaguaré e muito próxima à VNJ, possui o “enraizamento” no território que falta ao CRAS. Esta ação “inovadora” facilitou a articulação entre profissionais da UBS e do CRAS, contribuindo para a inclusão de um número maior de famílias no CadÚnico e, consequentemente, maior inserção nos PTR’s.

A gente fez algumas adaptações novas, porque, assim, como uma entrevistadora do CadÚnico lá dentro da UBS, porque é um lugar muito distante, né? (...) Eles [os cadastradores] tinham uma demanda de fazer ações no território; depois as ações acabaram e eram pontuais, então tavam ociosos e eu falei “vou espalhar esse pessoal pela periferia da região”. E o Jaguaré, começou por lá. Porque eles ficaram lá no CCA fazendo cadastro pras pessoas que tinham estado no serviço, mas pra população aberta não. Aí colocaram uma entrevistadora lá – lá tem uma grande demanda. Em junho ela fez mais cadastro do que a gente fez aqui. Ela continua lá. Ela tá fixa – fixa entre aspas. Ela tá lá. As pessoas quando vem pra cá a gente fala “orienta e manda pra lá”, pra pessoa não gastar nova condução, tempo pra vir pra cá. Porque o CRAS tá distante do território. (Beatriz, grifos meus)

O fato de a entrevistadora estar “fixa entre aspas” na UBS do Jaguaré revela uma ação discricionária da gestão do CRAS para atender a demanda real do território. Em uma conversa com esta entrevistadora, ela me contou que consegue trabalhar com a assistente social da UBS para encaminhar os casos mais complexos para o atendimento social no CRAS da Lapa. Por outro lado, a despeito do relativo “sucesso” no número de cadastramento de famílias no CadÚnico, para esta trabalhadora “quem realmente precisa, não busca os serviços, então tem muita gente que deveria receber o Bolsa Família, mas não faz o cadastro” (Entrevistadora).

De todo modo, apesar dos contornos às dificuldades cotidianas enfrentadas pela equipe do CRAS, talvez o principal problema para execução eficaz do trabalho social em São Paulo seja a precarização decorrente do número reduzido de equipamentos e trabalhadoras. No CRAS da Lapa uma técnica comentou que “as equipes são reduzidas nos poucos CRAS que existem, e na quantidade mesmo de CRAS que existem; na cidade deveria ter pelo menos o

dobro, o que ainda seria bem pouco...” (Luiza). Não por acaso, a atual gestão municipal tenha estipulado uma meta de implementação de 60 novos CRAS na cidade⁶⁵.

Enfrentando as dificuldades do trabalho precarizado

Observando a rotina e onversando com as técnicas do CRAS, pude notar que uma questão importante para elas decorre do fato de não possuírem plena autonomia para decidir sobre a concessão dos PTR's, como por exemplo o Bolsa Família. Neste caso, a liberação do benefício ocorre via CadÚnico, através de um sistema do MDS – o qual uma técnica da gestão do CRAS chamou de “*Weber informatizado*” (Patrícia) para criticar a burocracia excessiva. Somente os benefícios eventuais – como as Cestas Básicas – são liberados a partir da avaliação técnica das assistentes sociais. Por um lado, a centralização via sistema diminui o risco de fraude e possibilita um mapeamento abrangente das famílias beneficiárias dos serviços socio-assistenciais; por outro lado, restringe em parte a autonomia das técnicas para agir sobre situações de vulnerabilidade segundo seu próprio juízo.

Um exemplo simples: hoje a gente pode oferecer até três cestas básicas, na regra, durante o ano. É claro que tem casos que a gente vai precisar fazer mais vezes, e você vai ter problemas com o Tribunal de Contas. Você vai ter que justificar... Ora, deveria ser prerrogativa do técnico a final de contas, não é? Porque você tem um CRESS, você assina, você tá acompanhando. Então essas questões da legalidade, vamos dizer assim, eu acho que é um grande... da burocracia, da legalidade, eu acho que atrapalha muito. (Joana)

Apesar das queixas quanto ao excesso de burocracia para concessão de PTR's, as técnicas reconhecem o foco do trabalho social no CRAS deve ter como objetivo a compreensão da dinâmica da família com o intuito de intervir situações de violação de direitos. Dada a quantidade de atendimentos realizados mensalmente, geralmente as assistentes sociais descobrem os maiores problemas das famílias atendidas quando ocorre descumprimento das condicionalidades do PTR:

*Tem o descumprimento das condicionalidades do Bolsa, que é a questão da escola. Às vezes na conversa, quando a gente vai saber por que que a criança faltou, o que que tá acontecendo e tal, aí vê que tem criança envolvida com droga, tem famílias que a mãe precisa trabalhar, sai, não sabe que o filho não tá indo pra escola e aí quando o Bolsa é bloqueado é que ela vai descobrir. (...) **No descumprimento é que a gente pega, às vezes, trabalho infantil, doenças na família, problemas psiquiátricos, violência doméstica, ou a mãe saiu pra trabalhar, arrumou emprego, e um dos filhos mais velhos, menina ou me-***

⁶⁵ As duas principais metas da gestão Fernando Haddad (2013-2016) relacionadas à pasta da assistência social, em termos de proteção social básica, consistiram, primeiro, em inserir o maior número possível de famílias de baixa renda no CadÚnico para incluí-las nos PTR's e nos serviços disponíveis e, segundo, em ampliar o número de unidades CRAS. Este planejamento levou em conta uma avaliação técnica da necessidade de ampliar a rede de proteção social básica, mas não a viabilidade orçamentária e política para tanto, de modo que a primeira meta foi superada muito antes do término da gestão, enquanto na segunda, dos 60 CRAS previstos, apenas 5 foram entregues até o início de 2016.

nino, precisou ficar com um pequeno ou outro que não tinha creche, ou que um ia pra escola mas depois no contra turno não tinha ninguém. Aí você percebe que elas desconhecem [outros serviços, como o] CCA... então quer dizer, na hora do descumprimento a gente vai ali conversando e tentando saber como que é essa dinâmica, pra dentro dessa dinâmica a gente perceber onde que a gente pode atuar. (Joana, grifos meus)

É principalmente nessas situações de flagrante violação de direitos em que as assistentes “pegam” os casos “complexos” após o descumprimento de condicionalidades que ocorre de maneira mais completa o trabalho do PAIF no CRAS da Lapa.

As orientações técnicas para o trabalho com famílias no PAIF (Brasil, 2012b) propõem que as ações da equipe do CRAS tenham como objetivo o fortalecimento da função protetiva das famílias, buscando prevenir a ruptura de vínculos e promover o acesso à rede socioassistencial disponível no território. Contudo, devido à alta demanda que recebem diariamente no CRAS para o atendimento social, as trabalhadoras acabam sobrecarregadas e isto dificulta a realização do trabalho social do modo como gostariam e seguindo as recomendações técnicas oficiais.

É impossível você fazer qualquer trabalho. Aqui a gente tem 300 atendimentos técnicos em média por mês. Isso porque a gente deu uma triada. Então a gente só atende de fato pra gente poder dar atenção. Antigamente você atendia muita gente. Muita gente. “Ah, quero fazer o Bolsa Família” – passa pra assistente social. [Agora] não. [Primeiro] vai fazer o cadastro, e aí se a pessoa quiser, ou o entrevistador sentir que há necessidade ou trouxe alguma coisa na entrevista do cadastro único, então ela vem pro social. (Beatriz, grifo meu)

Quando realizei as visitas ao CRAS, o quadro de assistentes sociais que atendem a demanda da rua era de apenas três técnicas, responsáveis também pelo trabalho administrativo de reportar à SMADS os relatórios quantitativos com número de atendimentos por mês, concessão de benefícios eventuais etc. No cotidiano das técnicas do CRAS, o “trabalho burocrático” realizado concomitantemente ao “trabalho social” reduz o tempo de “pensar sobre a família” atendida:

Aqui a gente só não atende de sexta-feira e isso ainda causa polêmica. Polêmica interna e externa, dentro da Secretaria. Interna, dentro do prédio, que acham que a gente não tá trabalhando. Que é a hora que a gente tem particular pra escrever, fazer relatório e pensar sobre o nosso trabalho. Pensar sobre a família e o que você pode fazer por aquela família. Trabalhar com a família. (Beatriz)

Era nítido que havia sobrecarga de trabalho, ao que se somava o desgaste físico e emocional. Contaram-me que uma técnica estava afastada por depressão e outra pediu para mudar de função – sair do atendimento social e ficar só com o “trabalho burocrático” – pois “estava dando muitos problemas”. Neste contexto, não foi surpresa ouvir de uma técnica que o PAIF não é realizado “certinho”, como previsto nos cadernos do SUAS, e sim “do jeito que

dá”. Isso porque são muitos os casos “complexos” e acabam sendo acompanhados conforme demandas específicas.

Eu acho que falta a gente ir mais para o território, mas pelas condições que a gente vive de precariedade de profissionais, de condições de trabalho... de precariedade, de falta de espaço pra capacitação... parar pra sentar, parar pra conversar, parar pra ter rodas de conversa entre os profissionais até pra fortificar nosso estado mesmo, a nossa vida, nosso emocional... a gente não tem espaço pra isso, porque a gente não tem condições melhores de trabalho e se a gente tivesse a gente iria pro território. (...) Eu não faço reunião mensal aqui. PAIF eu me recuso a fazer, porque eu acho que é muito distante do território. (...) Não é ipsis litteris: a gente vai fazendo com as ferramentas que a gente tem. Às vezes você faz um acompanhamento por telefone, você liga pra pessoa, não precisa ir na casa da pessoa pra saber se a pessoa tá bem. Até porque a gente tem o trânsito, a distância, tem essas coisas... (Beatriz, grifos meus).

Para contornar as dificuldades na realização do trabalho diário, as técnicas desenvolvem estratégias criativas, como a já mencionada alocação de uma cadastradora na UBS Jaguaré ou a “substituição” da visita domiciliar pelo “acompanhamento por telefone” em alguns casos pontuais – como por exemplo para resolver uma situação de descumprimento da condicionalidade do PBF quando um jovem está sem vaga na escola.

A precarização do trabalho no campo da assistência social com frequentemente discutida em fóruns profissionais e acadêmicos em todo o Brasil. Geralmente a denúncia das más condições de trabalho incide sobre as OSC's conveniadas que, não obstante serem o principal empregador na área social em São Paulo, são conhecidas pela alta rotatividade de profissionais, baixas remunerações, dependência do voluntariado etc. Neste sentido, é digno de nota que nos serviços da administração direta a situação não se mostre tão diferente...

Concepção de cidadania como consciência de direitos

Nesse contexto de tantas dificuldades, que ideia as trabalhadoras do CRAS têm sobre a assistência social como um direito de cidadania? Procurei abordar essa questão diretamente nas conversas com as trabalhadoras que atuam diariamente no atendimento social. Notei que de modo geral elas defendem a assistência como “um direito do cidadão”, mas ponderam que “ainda está muito longe do cidadão saber que ele tem esse direito”.

A assistência é de quem dela precisar, só que isso não chega ao cidadão. Então, assim, você tem direitos, deveres, direitos políticos, direitos sociais, direitos de fazer parte da discussão do seu país, das políticas tudo o mais, só que, assim, a assistência anda muito desconhecida pelos cidadãos, por todos os cidadãos, na verdade. Então fica difícil você exercer uma cidadania quando você nem sabe do seu direito. (Joana)

Todas as trabalhadoras com quem conversei concordam, em maior ou menor grau, que falta “informação” para que mais pessoas reivindiquem espontaneamente os serviços e benefícios assegurados pelo SUAS. A informação é tida como elemento-chave para o exercício da

cidadania. Para elas “o usuário precisa saber que é um direito *de fato*”, por isso faz parte do trabalho no CRAS transmitir ativamente essa “informação” para o “usuário” de forma adequada. Assim, no cotidiano de trabalho, o atendimento social é visto como uma boa oportunidade para informar os usuários de seus direitos.

No atendimento é o momento que a gente tem pra dizer para o usuário dos direitos dele, pra desmistificar um pouco essa questão do assistencialismo, para falar da assistência como um direito, da participação dele, da retomada, na verdade, de uma série de coisas na vida dele que vão trazer informação. (...). É o momento também que a gente oportuniza o acesso a outras políticas, que eu acho que isso até é o que faz toda a diferença, mas isso acontece no atendimento individual. Na hora que você diz o que é de direito dele, e na hora também que você proporciona o acesso a outras políticas públicas que ele nem sabia que ele tinha direito e que ele podia fazer. (Joana)

Informar o usuário de seus direitos, no cotidiano de trabalho do CRAS é visto como mais do que uma tarefa protocolar. Além das ações de cadastro, concessão de benefício ou encaminhamento para algum serviço, o “atendimento social” constitui para as técnicas uma oportunidade de “desmistificar” a ideia de assistência como favor e provocar a mobilização da consciência dos sujeitos para o sentido das políticas públicas em geral. É claro que a informação sobre direitos e deveres é fundamental para o exercício da cidadania. Nas condições de trabalho em que se encontram as técnicas do CRAS e tendo em vista a disponibilidade de grande quantidade de materiais impressos para divulgação dos direitos sociais (panfletos e cartilhas sobre os PTR's, ECA, Estatuto do Idoso, da Pessoa com Deficiência etc.), as trabalhadoras do CRAS parecem fazer um uso estratégico desses recursos durante o atendimento social.

Quando vem uma reclamação aqui de alguém em relação a... principalmente os idosos, por alguma questão que eles acabam não se encaixando, eu costumo falar: “existem movimentos sociais que vocês podem participar”. Alguns eu peço pra participar porque são idosos que eu chamo de sarados, porque são jovens ainda, tem 60 e poucos anos, ou 70 e poucos, mas tem um jeito jovem, né? E ativo. E aí eu falo “tem conferência do idoso”. Existem espaços aonde a gente pode querer ir atrás disso. Então eu meio que acabo de certa forma falando, mas isso é bem insuficiente diante da questão. Então a gente tem aqui, por exemplo, o Fórum do Idoso da Lapa. Então a gente se reúne pra falar dos direitos dos idosos na área da assistência, na área da saúde, e uma das últimas que participei eles pediram a participação da Defensoria Pública, pra explicar os direitos da área com advogado falando e tal. E foi muito bacana. (...) Acho que esse é um exercício que a gente faz. Toda oportunidade que eu tenho eu converso sobre os direitos. Mais difícil com jovens, com adolescentes, mas já tive trocentos que saíram com o ECA daqui pra ler, debaixo do braço. Mas faz parte do nosso atendimento dar um estatuto do idoso pra todo idoso. Pra ele se interessar, a gente meio que dá umas cutucadas “ah, no artigo tal até fala sobre isso, fala isso daqui”... (Beatriz)

No entanto, nem sempre essa estratégia acaba sendo bem sucedida, pois são históricos os fatores que dificultam a articulação política dos cidadãos mais vulneráveis na esfera pública política (Souza, 2012). As próprias técnicas reconhecem que essa estratégia poderia ser mais eficaz se fosse realizada em grupos de discussão:

Eu acho que é [falta de] formar grupos de discussão, grupos... se a gente conversasse, sentasse com grupos de famílias, e conversasse, tentasse jogar temas, falasse sobre alguns assuntos, você ia plantar sementinhas nas pessoas em termos de ela se interessar mais, dela buscar mais. (Beatriz)

A ausência de atividades com grupos chama atenção quando consideramos que o trabalho com famílias no âmbito da proteção básica deve articular ações particularizadas e coletivas. Pelo que foi possível observar nas visitas ao CRAS da Lapa, a prioridade do “atendimento social” deve-se a sobrecarga diária de trabalho como mencionado no tópico anterior.

Mas os desafios da atuação com o público mais vulnerável exigem que as trabalhadoras façam mais do que orientar os usuários sobre os direitos e serviços. Muitas vezes elas precisam “fazer junto, fazer com ou fazer por” eles (Joana). Um exemplo relatado e que parece acontecer com frequência, foi o de uma família que tem direito ao PTR, mas não possui a documentação mínima necessária ou sequer sabe como fazer para tirar seus documentos pessoais. Nesses casos, uma trabalhadora do CRAS vai com a pessoa até o Poupatempo e auxilia com todas as etapas da retirada da documentação.

Eles [usuários] chegam pensando que a gente vai conseguir resolver a vida deles. E infelizmente não é assim. Você mostra o direito que ele tem. Se é uma família que não tem condições de acessar a gente até faz por onde a família chegar ao final. Mas se a família tem condições de ir atrás ela segue o caminho dela. (Luiza).

Este ponto é central para a discussão sobre a cidadania na assistência social. Afinal, como vimos, cidadania supõe mais do que a adscrição formal de direitos: requer a possibilidade de exercê-los ativamente e de reconhecer-se enquanto sujeito nesse processo. Neste sentido é a própria “capacidade de agir” enquanto liberdade positiva e corolário da autonomia dos usuários da assistência social que se apresenta como desafio para as trabalhadoras do CRAS. Uma das trabalhadoras resume o diagnóstico dessa situação da seguinte maneira:

*Eu acho que a grande maioria da população, ela é **desprezada por ser pobre**. Pensa que não existe política pública que atenda às necessidades mínimas. (...) Então assim, as pessoas estão muito fragilizadas porque não têm acesso ao mínimo e aos seus direitos. Não tem. Não tem nada disso. **A gente tem que ajudar de certa forma, às vezes até tutelar um pouco uma família pra ela poder se desenvolver, pra ela poder se soltar. Tem coisas que a gente faz que não tá escrito em livro algum que é pra fazer, porque você não pode tutelar ninguém. Mas você acaba fazendo de certa forma...** (Beatriz, grifos meus)*

Essa fala mostra que as trabalhadoras se sentem compelidas a “fazer pelo outro”, mesmo tendo consciência de que não devem “tutelar” ninguém. É preciso “ajudar de certa forma”, pois as pessoas mais fragilizadas “não têm acesso ao mínimo e aos seus direitos”. A denegação de direitos, como postulado por Honneth (2003), é um tipo de desrespeito que afeta diretamente a capacidade da pessoa de saber-se digna do mesmo reconhecimento que seus parceiros de interação em uma comunidade jurídica. Os direitos são, em si, signos de um res-

peito social. Eles protegem os cidadãos e cidadãs de serem tratados arbitrariamente em relação a expectativas mínimas de respeito reconhecidas por toda a coletividade. Assim, podemos inferir na fala dessa trabalhadora do CRAS que a “população é desprezada” não apenas por ser *pobre*, mas por encontrar-se em situação de constante denegação de direitos básicos e, portanto, apartada da cidadania.

Relação entre CRAS e organizações sociais conveniadas

A relação entre CRAS e OSC's é vista de forma ambígua. Para algumas técnicas, essas parceiras são consideradas “os braços do CRAS no território”, monitorando e encaminhando os casos em que o CRAS não consegue chegar. Para outras, esse braço “é na verdade um braço meio capenga”, pois geralmente as OSC “não possuem um entendimento da assistência enquanto política pública” e acabam “reforçando práticas assistencialistas”:

Tem muitos serviços que eu também observo, que - porque eles são de organizações ligadas à Igreja Católica - tem um viés, na verdade religioso, eles acabam fazendo alguns trabalhos, na verdade, dentro do que eles acreditam, e não dentro do que é a política. Então essa coisa de ser um braço... ela é na verdade um braço meio capenga, vamos dizer assim. Porque muitas vezes você percebe que o serviço não tem o entendimento da política. Ele não tem o entendimento do que é a política, ele reforça essa questão do assistencialismo. (Joana, grifos meus)

Esta fala mostra que, do ponto de vista do CRAS, o “viés religioso” é antinômico àquilo “que é a política” e, mais ainda, a falta de entendimento das normas do SUAS tenderiam a reforçar o assistencialismo. De fato, como observou Robert Castel (2015), as práticas assistenciais baseadas numa “economia política da caridade” (p.65) pode significar a instrumentalização da pessoa vulnerável para que através da caridade, o “bom cristão” obtenha a salvação. No entanto, o autor francês ressalta que a localização privilegiada das práticas assistenciais nas instituições religiosas corresponde a uma espécie de “mandato social da Igreja” que “é muito cedo ratificada pelo poder político” (Castel, 2015, p. 70). Em outras palavras, a ação advocatória das associações cristãs, neste caso, recebe legitimação social em face da ausência do Estado em dar respostas efetivas para a proteção social.

Neste sentido, as técnicas reconhecem que algumas OSC conseguem oferecer um serviço de alta qualidade, principalmente quando possuem recursos provenientes de uma mantenedora ou de doações e parcerias com o setor privado, como ocorre com a OSC Congregação Santa Cruz, no Jaguaré. Como veremos, a Congregação conta com as parcerias e com projetos próprios, como um Centro de Inclusão Educacional (CIE) e um Centro Cultural e Profissionalizante (CCP). Possui uma equipe ampla, com assistente social, fonoaudióloga, terapeuta ocu-

pacional, pedagogas e psicólogas que atendem as famílias dos CCA's conveniados e dos demais serviços da própria Congregação. Assim, todas as trabalhadoras do CRAS se referiram positivamente a essa parceria. Na fala de uma delas:

*Tenho **uma experiência super bacana** com uma colega do Jaguaré... Eles têm na verdade um trabalho que é só da Organização. E também tem um CCA. Mas a colega que fica, não exatamente no CCA, mas que faz parte desse conglomerado, a assistente social, ela é muito parceira. Então é assim: é a mesma família – isso é bacana –, a mesma família que eu atendo aqui, ela atende lá. E a outra colega atende no posto [UBS]. **Cada uma fazendo a sua parte**. E uma já informa a outra dos avanços, né. Pra poder falar: “olha, eu não consegui isso”, “então não se preocupa, essa parte eu faço, porque **a gente tá trabalhando pra mesma família**”. (Joana, grifos meus)*

Este exemplo mostra que é a OSC, a partir do território, que *conecta* os serviços para mobilizar as técnicas a trabalharem em conjunto “para a mesma família”. Neste caso parece pertinente falarmos em “rede socioassistencial”, para designar a forma como se desenvolve a ação e não apenas o número de serviços contabilizados no território. O fato de ser a OSC que frequentemente oportuniza o acesso das técnicas do CRAS ao território também é significativo para entendermos melhor a metáfora dos serviços conveniados como sendo os “braços do CRAS”. Na realidade, são os “braços” do CRAS no território que efetivamente “pegam” as situações de maior vulnerabilidade.

7.2. Centro para Crianças e Adolescentes – CCA

Sobre os CCA's no município de São Paulo

O Centro para Crianças e Adolescentes (CCA) é a denominação paulistana para os equipamentos que ofertam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças de 6 a 15 anos tipificado pelo SUAS. Historicamente já tiveram outros nomes, tais como: Orientação Socioeducativa ao Menor (OSEM), Centro da Juventude (CJ), Espaço Gente Jovem (EGJ), Núcleo Socioeducativo (NSE). De modo geral, é um serviço caracterizado por atender crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social durante o período contrário ao que estão na escola, em todos os dias da semana (Romero, 2012).

Como vimos na nota inicial sobre os CRAS, os serviços educativos e recreativos para crianças e adolescentes constituíram uma importante demanda de movimentos sociais nas periferias da cidade a partir da década de 1970, pois com a crescente inserção da mulher no mercado de trabalho era necessário que houvesse serviços públicos para os filhos passarem o dia enquanto os pais trabalhavam. Além disso, as CEB's foram as protagonistas em criar esses espaços, principalmente com as creches.

De acordo com a tipificação da rede socioassistencial do município (São Paulo, 2010), os CCA's têm por foco a constituição de espaços de convivência onde que as atividades desenvolvidas devem formar para a participação cidadã, para o desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes (São Paulo, 2010). Em geral, as intervenções são pautadas em “experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social” (Brasil, 2013, p. 14).

De acordo com Romero (2012), a partir dos preceitos do ECA, os CCA's se constituem em num tipo de serviço que considera crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, na medida em que reconhecem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, buscando oferecer-lhes proteção integral por meio de ações intersetoriais integradas com a comunidade. As entidades que se dispõem a prestar este serviço conveniado com o poder público, precisam ser outorgadas pelo COMAS. A análise de solicitações dessa natureza é realizada pelo CRAS da região e leva em conta aspectos como a capacidade da entidade para manter o serviço e seu histórico de ações promovidas na comunidade local.

No âmbito da rede socioassistencial do município de São Paulo, os CCA's correspondem ao serviço com o maior número de equipamentos, com quase 500 unidades espalhadas pela cidade (São Paulo, 2015, p. 34). Isto se reflete no Jaguaré, onde dos cinco serviços conveniados com a SMADS, quatro são CCA's. Destes, dois são gerenciados pela Sociedade Benfeyora do Jaguaré e dois pela Congregação de Santa Cruz e juntos são responsáveis pelo atendimento de aproximadamente mil crianças e adolescentes por ano⁶⁶. Este número de atendimentos, apesar de elevado, ainda é insuficiente para dar conta de toda a demanda do território⁶⁷.

Considerando as características do território e a posição dos CCA's enquanto serviços representativos da materialização da política de assistência social no cotidiano das famílias, optei por conhecer as ações de um centro específico, localizado no interior da Vila Nova Jaguaré: o CCA “Bom Jesus”, gerenciado pela Congregação de Santa Cruz. Pelas conversas e observações durante a pesquisa de campo, este CCA parece ser o que possui maior enraizamento na vida comunitária da VNJ. Antes de tratar deste CCA, propriamente, convém apre-

---

⁶⁶ Segundo dados do Plano Municipal de Assistência Social de 2016 (PMAS 2016). Disponíveis em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/monitoramento >

⁶⁷ Dados do Censo IBGE/CEM e do IPVS 2010 estimam que havia em 2010 havia cerca de 2.709 crianças e adolescentes na faixa etária dos 6 aos 14 anos e onze meses residentes nas áreas de alta e muito alta vulnerabilidade social do Jaguaré. Em todo o distrito, esta população se aproximava de seis mil.

sentar brevemente o “Programa Social” desenvolvido pelo padre Roberto Grandmaison no Jaguaré, através da Congregação de Santa Cruz⁶⁸.

Figura 4 - Distribuição de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos cadastrados no CadÚnico em julho de 2014.
Fonte: Atlas socioassistencial SMADS (São Paulo, 2015, p. 561).

Padre Roberto e a Congregação de Santa Cruz no Jaguaré

O “Programa Jaguaré Caminhos”⁶⁹, também conhecido como “Projeto do Padre Roberto” é, de modo geral, muito elogiado pelos moradores. Roberto é reconhecido como um importante líder comunitário no Jaguaré. Ao lado de moradores e lideranças locais, ao longo

⁶⁸ A Congregação de Santa Cruz (*Congregatio a Sancta Cruce*) é uma ordem religiosa da Igreja Católica, fundada em 1837 na França, pelo padre Basile Antoine Moreau com vocação para o ensino e evangelização. Atualmente a Congregação reúne mais de 1.600 padres e irmãos em centenas de comunidades espalhadas por 15 países, tais como: França, Canadá, Estados Unidos, Brasil, Índia, Haiti e Uganda.

⁶⁹ Em 2012, o Projeto Social Santa Cruz no Jaguaré ganhou um novo nome: “*Programa Jaguaré Caminhos: só a educação abre caminhos para sempre!*” Desta forma, buscou-se renovar a identidade visual do programa, mas mantendo o seu espírito de parceria com a comunidade e o objetivo de seguir trabalhando no bairro em prol de seu desenvolvimento social.

das quase três décadas de paroquiado, ele tem lutado por melhorias nas condições de vida da população mais vulnerável da região, participando ativamente da luta pela instalação de serviços públicos no bairro, como as creches, o CEU, a UBS e o processo de urbanização da Vila Nova Jaguaré.

A história do Projeto Social foi contada pelo psicólogo social e padre canadense Gilles Sauvé (2012) em um livro que trata da biografia de Roberto. É interessante destacar que durante sua formação em teologia, pela ocasião de um congresso na universidade de Montreal em 1968, Roberto conheceu dois notáveis brasileiros que lhe influenciaram em suas decisões futuras: dom Helder Câmara e Josué de Castro. Assim, em meio a um contexto de transformações em setores da Igreja católica após o Concílio Vaticano II e a Conferência de Medellín e influenciado pela Teologia da Libertação, Roberto fez sua opção por servir ao “povo de Deus” no Brasil, onde chegou no final da década de 1960, estabelecendo-se no Jaguaré.

Desde sua chegada, Roberto começou a frequentar líderes operários, estudantes, pessoas envolvidas em vários movimentos populares. (...) Apesar da censura onipresente, imposta pelo novo governo militar, Roberto participava de múltiplas reuniões, como um homem que fazia um pouco de tudo: imprimia e distribuía panfletos, mantinha redes de comunicação com os militantes, ia às manifestações etc. (...) Em um clima de confronto entre os militares e a sociedade civil, toda iniciativa que saísse um pouco do comum parecia complicada e arriscada. Mesmo assim, Roberto tomou a decisão de mergulhar em um trabalho de educação, para ajudar os trabalhadores do bairro a se comprometerem com seu meio. Ele engajou-se em um programa de alfabetização e organizou na paróquia do Jaguaré e em seu entorno 52 classes de alfabetização – empreitada que precisou selecionar um grande número de formadores, multiplicar contatos com a população, prever uma boa organização material. O trabalho de alfabetização seguia o método privilegiado pelo brasileiro Paulo Freire (Sauvé, 2012, p. 38-39).

Mesmo recebendo algumas ameaças, Roberto nunca deixou de dedicar-se ao trabalho social. Na década de 1970 foi capelão da Ação Católica Operária (ACO) e acompanhou vários grupos de reflexão na cidade de São Paulo, chegando a assumir o papel de coordenador da Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo.

Buscando se aproximar mais da população local, nos anos 1980, Roberto fixou sua residência na favela Nova Jaguaré. Vendo de perto as dificuldades das pessoas da comunidade, o padre empenhou-se para promover melhorias locais, junto com os moradores. Como conta Sauvé:

Uma comunidade cristã já existia em Santa Luzia [um local da VNJ], coordenada por algumas irmãs de Santa Cruz que se dedicavam, até 1980, a um trabalho de educação e tinham formado o Grupo de Mães. Essas mulheres se reuniam em um barraco de madeira, de um só cômodo, que havia sido destinado ao seu pequeno grupo. Ao lado desse barraco corria um riacho que fazia as vezes de esgoto a céu aberto. Roberto, com a ajuda de um morador da Praça [Onze, outro local importante da VNJ], cavou um canal para evitar que esse riacho inundasse a casinha. Ver o padre de sua Igreja metido no esgoto até os joelhos, no fundo de uma vala de dois metros de largura, gerou muitos comentários da parte dos moradores da favela. Um espetáculo pouco usual para eles. Sem dúvida, foi a partir daí que alguns fiéis começaram a crer que o padre era louco ou comunista, ou os dois ao mesmo tempo! Assim que o riacho foi desvia-

do, voluntários transformaram esse barraco de madeira em uma casa de tijolos capaz de abrigar atividades da comunidade (Sauvé, 2012, p.69).

Com a redemocratização do país, Roberto retomou suas energias para o desenvolvimento de ações sociais mais abrangentes no Jaguaré. Nessa época, no ano de 1988, a VNJ era conhecida tanto pela vitalidade quanto pela incidência da violência. O prestígio de Roberto lhe permitiu dialogar com moradores dar início ao Projeto Social Santa Cruz, que se desenvolveu em resposta às necessidades dos moradores (Sauvé, 2012, p. 67). Ao invés de se concentrar em um único ponto da comunidade para desenvolver seus trabalhos, Roberto empenhou-se em disseminar a organização comunitária por toda a Nova Jaguaré, o que hoje se reflete na distribuição espalhada dos projetos em diferentes pontos da comunidade⁷⁰ (Figura 5).

Figura 5 - Distribuição de Serviços Socioassistenciais no Jaguaré.
Fonte: Elaboração própria.

Atualmente o Programa Jaguaré Caminhos é composto por quatro “projetos”: Centros de Educação Infantil (CEI), Centro para Crianças e Adolescentes (CCA), Centro Cultural e Profissionalizante (CCP) e Centro de Inclusão Educacional (CIE). Destes, dois CEI’s são conveniados com a Secretaria Municipal de Educação e dois CCA’s são conveniados com a SMADS. Como vimos nas falas das técnicas do CRAS, o trabalho social da Congregação

⁷⁰ Pelo conjunto de suas ações e da Congregação de Santa Cruz, em 2004, Roberto recebeu do poder público municipal o reconhecimento oficial de “cidadão honorário da cidade de São Paulo” (Sauvé, 2012, p.160).

opera de modo integrado entre os projetos e com os demais serviços presentes no território. Desses, os CCA's talvez sejam os serviços mais próximos das famílias da VNJ, pois juntos atendem cerca de 250 crianças e adolescentes.

Caracterização geral do serviço

O “CCA Bom Jesus” está localizado na parte mais baixa da VNJ, próximo à rua Arapongas – uma das principais vias de acesso – e aos novos conjuntos habitacionais. Sauvé (2012) conta que a construção deste CCA remete a história de um antigo morador da VNJ, que fora presidente da associação de moradores da favela, e que possuía um pequeno terreno vazio localizado num local de fácil acesso, algo raro na comunidade. O intuito deste morador era construir “um posto de polícia para, segundo ele, conter a violência que castigava o bairro” (p. 90). Padre Roberto sugeriu que ao invés do posto de polícia, fosse levantado um lugar de reunião para os moradores da comunidade. Segundo conta Sauvé, o proprietário do terreno, que era também um líder religioso, teria sentido sua autoridade ameaçada pelo padre e por isso relutou por sete anos em concordar com a ideia da construção de um lugar de encontro a serviço das pessoas da redondeza. Finalmente, quando o proprietário concordou, a única exigência que fez foi que o novo lugar a ser construído recebesse a referência a “Bom Jesus”, de quem era devoto. Desse modo, a primeira edificação neste espaço foi uma pequena capela, “cuja dimensão não permitia a realização de atividades sociais ou educativas” (Sauvé, 2012, p. 91).

Em 2005, a construção do edifício que hoje abriga o CCA foi viabilizada por um casal de empresários que perdeu o filho em um trágico acidente de automóvel. Em homenagem à memória do rapaz, que fora aluno do Colégio Santa Cruz, os pais fundaram o “Instituto André Franco Vive” e, sabendo das ações do padre Roberto na VNJ, decidiram financiar a construção do “CCA Bom Jesus”. O atual edifício, de três andares, foi construído no lugar da capela e de outras cinco pequenas casas ao redor, que foram compradas e demolidas para dar lugar a um novo e ampliado centro comunitário (Sauvé, 2012).

Uma complexa obra foi empreendida e hoje o espaço físico do CCA inclui refeitório, salas para as atividades recreativas, cozinha, banheiros, elevador para pessoas com necessidades especiais, salas da administração, almoxarifado e uma quadra de esportes no topo. O CCA tem capacidade para aproximadamente 125 crianças e adolescentes, atendidas de segunda a sexta-feira em dois períodos (matutino e vespertino). Durante o primeiro ano o funcionamento do CCA foi custeado pelo Instituto André Franco e pelo projeto social Santa Cruz. A partir de

então o financiamento passou a ser via convênio com a SMADS, complementado com recursos próprios da Congregação.

A equipe do CCA é composta pela gerente, uma coordenadora pedagógica, uma auxiliar de administração, dois orientadores socioeducativos, cincoicineiros (capoeira, esporte e música), uma cozinheira, duas auxiliares de cozinha e auxiliar de limpeza, além de voluntários do programa social que desenvolvem atividades complementares, como por exemplo, reforço pedagógico para crianças que apresentam maiores dificuldades na leitura e escrita. Outra informação importante é que algumas trabalhadoras do CCA são também moradoras da VNJ. Veremos mais à frente que há implicações positivas e negativas decorrentes desse fato.

Devido à quantidade limitada de vagas, as matrículas obedecem a sequência de uma lista de inscrição promovida pelo próprio CCA a partir das demandas da comunidade. As exceções são os “casos extremos” de vulnerabilidade, geralmente encaminhados pelo CRAS. Mas, de modo geral, procura-se manter a ordem da fila, para evitar pedidos de preferência vindos de famílias conhecidas pelas trabalhadoras do serviço que moram na comunidade, como conta Ana, gerente do CCA:

Se é uma criança normal, igual às outras, tem a fila. Eu procuro manter a fila e a gente não vê isso de “se eu conheço, porque conheço eu vou passar na frente”, não. A gente tá ali na ordem mesmo de inscrição. E aí a gente tem um critério assim: todo ano a gente renova a inscrição. A gente coloca um aviso e tem que renovar. (...) A não ser que seja um caso extremo que venha do CRAS a gente tenta por ordem de matrícula, pela ordem de inscrição. Porque assim: é um direito da criança. (...) A não ser que seja um caso que a criança esteja muito aí vulnerável, algum problema psiquiátrico, algum problema que tenha que vir pro CCA mesmo (Ana).

Das 125 vagas oferecidas durante o ano, geralmente 120 são preenchidas pelo processo de matrícula regular e 5 são destinadas aos casos de maior vulnerabilidade encaminhados pelo CRAS. Os jovens que já estão matriculados têm prioridade para dar continuidade no serviço até completarem a idade limite, de 15 anos. Assim, há histórias de crianças que “cresceram no CCA”, o que costuma fortalecer o vínculo com o programa social, de modo que muitos se sentem orgulhosos por frequentar o serviço. É importante ressaltar que o CCA Bom Jesus possui um amplo reconhecimento da comunidade pelo fato de prestar um serviço de qualidade às famílias do entorno.

Acessando o “CCA Bom Jesus”

O CCA Bom Jesus atende principalmente as crianças e adolescentes da VNJ. Muitas delas se conhecem de outros espaços, como a escola ou a vizinhança, o que favorece a interação e socialização. Pelo que observei, em geral gostam de frequentar o CCA. Tanto que, du-

rante a 9ª Mostra Cultural da Congregação Santa Cruz, conversei com um jovem que havia frequentado o CCA até os quinze anos e, depois disso, eventualmente continuava indo ao serviço na condição de voluntário. Ele falava com muita satisfação de ter participado do programa social. O mesmo ocorre com algumas mães que, mesmo depois dos filhos deixarem de frequentar, continuam dispostas a contribuir com o CCA, como, por exemplo, no caso de uma mãe que é costureira e fez as roupas para uma apresentação pública das crianças cobrando um preço simbólico.

Gilles Sauvé (2012) conta que o CCA é valorizado pelos jovens por ser um lugar onde podem “rir e ter amigos”. Esse autor descreve a fala de um adolescente a esse respeito:

Eu gosto do CCA, aqui tomamos café da manhã todos os dias, temos aula de dança, aula de música... Podemos fazer muitos amigos... tem jogos e ainda muitas outras coisas... O que eu mais gosto é de vir aqui, porque a gente percebe que as pessoas que trabalham aqui gostam de verdade de seus alunos. Nós vemos na rua outras crianças que não têm a mesma sorte que nós. Aqui, (...) podemos nos expressar, dar opiniões. Enfim, tem um monte de gente que gostaria de ter essa sorte que a gente tem. Na verdade, todo mundo precisa de um pouco de vida, disso que nós temos aqui. Às vezes, temos muitos problemas em casa e, quando chegamos aqui, nos esquecemos deles” (Sauvé, 2012, pp. 97-98, grifos meus).

Essa fala exemplifica bem as observações e conversas que tive com as crianças e adolescentes do CCA. De modo geral as pessoas que trabalham no serviço foram mencionadas de forma positiva. Mas esse trecho acrescenta também um aspecto que esteve presente de forma mais latente, que é a *insuficiência* de vagas para atender toda a comunidade. Disso decorre que o acesso ao CCA apareça para muitas pessoas como um *privilegio*, ou “sorte”, ao invés de um direito. Para uma das famílias que entrevistei (Família 2), na qual as filhas haviam frequentado CCA’s diferentes, havia a compreensão de que a qualidade do CCA Bom Jesus seria devido a ser “não governamental”. Isto foi afirmado em oposição a outro CCA que é visto com maiores problemas “porque é do governo”.

Outro aspecto importante da citação acima se refere aos “muitos problemas em casa” pelos quais passam as crianças e adolescentes atendidos pelo CCA. A família costuma ser apontada como um termômetro: “se a família não está bem, a criança não vai chegar bem”. Situações de violência doméstica não foram relatadas, apesar de terem sido discutidas no livro de Sauvé (2012). A pobreza também não foi apontada como uma questão determinante. Para as trabalhadoras com quem conversei, os principais problemas que atingem a vida das crianças atendidas decorrem da negligência familiar e da influência do tráfico de drogas. Nas palavras de Claudio:

Eu nunca vi alguém aqui que eu poderia considerar, digamos, pobre ou miserável. Eu noto que há crianças sim abandonadas, mas pelo cuidado paterno, materno. Seja por ter sido um acidente, digamos, não é um filho querido... o que eu sinto é que há crianças não queridas aqui pelos pais. Mas eles têm

um teto pra morar e comida em casa. Ainda que essa falta de cuidado faz com que eles não se alimentem adequadamente (...) Eles são muito carentes de atenção e de carinho (Claudio).

Adriana, uma educadora que também mora na comunidade, contou que certa vez no final de semana viu uma das alunas, de 12 anos, em uma “biqueira”⁷¹ conhecida. Na segunda-feira, ela chamou a aluna para conversar, dizendo que se soubesse que ela andava frequentando novamente aquele ponto, iria tirá-la de lá. Adriana pensa que deve zelar pelos alunos do CCA do mesmo modo como se preocupa com a educação de seus próprios filhos. O fato de algumas trabalhadoras do CCA também serem moradoras do local, traz implicações positivas e negativas no dia-a-dia. Ana comenta essa questão:

Por uma parte [morar no local] atrapalha, porque todo mundo sabe da vida de todo mundo, então, assim, a gente lidar com isso, se você não souber lidar... porque eles trazem de fora pra dentro e aí a gente tendo que falar, tem muito professor que mora... por exemplo a Adriana, ela mora aqui dentro, então às vezes vem contando caso “ah, fulana me falou isso”, eu digo: “você não tem que ouvir muito, porque a gente não sabe até onde isso é verdade”. Então nós como educadores temos que – mesmo que a gente depois converse em particular pra ver se é realmente – mas naquela hora você não pode dar muita atenção pra não virar fofoca. Porque nós estamos aqui como educador e é muito difícil, é complicado, porque depois a gente acaba cuidando da vida dos outros. Então, coisa que às vezes acontece lá fora, eles terminam trazendo também pra cá. Aí às vezes bate no outro lá fora, a mãe vem aqui falar... a gente tem que trabalhar assim, porque se eu for resolver todos os problemas eu também não vou dar conta. (...) [Por outro lado] Ajuda também, porque você já conhece, então é mais fácil ajudar. Porque se eu chego na criança e converso, eu sei quem é a família, eu sei como é, eu sei se tá passando alguma dificuldade, o porquê que ela tá assim, sabe? Às vezes as mães vêm, e aí, coitadas, elas estão o tempo todo vivendo o que elas vivem, qualquer coisa que você fala elas já vai descarregando em cima de você, e aí quando você conversa você, você vê que é problema que vem de fora, alguma coisa que aconteceu e que ela não consegue resolver sozinha. É... a gente tem que ser psicólogo, assistente social, tudo de uma vez [risos] (Ana).

Diferente do CRAS, no CCA os problemas locais são levados para o serviço e a equipe busca dar uma solução também local. É principalmente neste sentido que o CCA Bom Jesus pode ser considerado mais “enraizado” ou “territorializado” que o CRAS. Além disso, o fato dos serviços da Congregação de Santa Cruz trabalharem de forma articulada com as famílias favorece o vínculo com as trabalhadoras.

Tem uma mãe que a gente trabalhou, ela tem assim... um vínculo, sabe? Desde a creche que ela consegue sentar, contar da vida dela. Mesmo ela não tendo filho aqui hoje, de vez em quando ela parece. Ela apareceu e disse que teve um problema de saúde muito sério (...) Ela é uma mãe nova, e ela consegue sentar comigo e consegue falar. E a gente tem várias mães aqui que conseguem. Essa mãe que falei pra você, que o filho tava sem escola, que ele é usuário [de drogas]. Ela consegue chegar pra gente e contar. Então, assim, (...) mesmo que a gente não consiga fazer nada, a gente consegue pelo menos ouvir a pessoa que precisa de alguém pra ouvir nesse momento. E aí esses que precisam mais, você encaminha pro CIE, e a pessoa não vai (Ana).

A percepção de que as famílias “que mais precisam” são as que menos acessam os serviços socioassistenciais é compartilhada por trabalhadoras tanto do CRAS quanto do CCA.

---

⁷¹ Ponto de venda e consumo de drogas.

Garantir um atendimento de qualidade às pessoas que estão em situação de maior vulnerabilidade e risco social é um dos principais desafios da assistência social. Isso se reflete, inclusive, na autopercepção das famílias enquanto cidadãs de direito, como observado no estudo de Rabelo (2011).

Com relação à cidadania, no CCA Bom Jesus, a concepção que as trabalhadoras fazem de seu trabalho está intrinsecamente ligada à preocupação com a “formação moral” das crianças e adolescentes.

Concepção de cidadania como promoção humana

A missão do “Programa Social Jaguaré Caminhos” é proporcionar educação (em sentido amplo) para pessoas em situação de vulnerabilidade social do Jaguaré, “para que elas possam caminhar em direção ao seu desenvolvimento individual (pessoal) e social (da comunidade), e tenham condições de exercer a cidadania” ⁷². O CCA, enquanto um dos “projetos” do Programa Social, busca ampliar os horizontes das crianças e adolescentes, apontando perspectivas de futuro e desenvolvendo habilidades, por meio da *educação ética, moral e da espiritualidade*.

As ações do CCA Bom Jesus estão pautadas pela concepção de educação ética, moral e espiritual como caminho para o desenvolvimento pessoal e social, aproximando-se do que Benelli e Costa-Rosa (2012) denominaram “paradigma da promoção humana” no campo da assistência social. Para os autores, este tipo de ação visa despertar a consciência em todas as suas dimensões (espiritual, pessoal, intelectual, social, econômica, etc.), levando os sujeitos a buscarem o próprio desenvolvimento humano e cristão. A promoção humana significa “uma recuperação religiosa e cristã do tema dos direitos humanos e sociais dos indivíduos, introduzindo a novidade do voluntariado e um apelo para o sentimento e a prática da *solidariedade*, mas o ‘próximo’ a quem se ajuda é um ‘irmão’, o que não seria diferente da fraternidade” (Benelli & Costa-Rosa, 2012, p. 625, grifo no original). Desse modo, o objetivo maior do trabalho social é promover a educação para a convivência com o outro, informando sobre direitos e incentivando a participação social.

Nas palavras de Ana,

A gente sempre tenta conscientizá-los de cuidar das coisas deles, de cuidar daqui, do espaço deles. Tem que cuidar. (...) Tem a questão do respeito com o outro. A gente trabalha os valores com eles, de respeitar o colega, então acho que isso contribui muito. (...) Acho que colocar os exemplos ajuda. Eu falo

---

⁷² Mais detalhes sobre o Programa Social estão disponíveis no site < <http://www.jaguarecaminhos.org.br/> >.

muito pra eles: “olha, eu moro aqui, desde pequena eu tô aqui, e nem por isso eu fui fazer coisa errada”. A nossa vida é feita de escolhas, nós que escolhemos, né, se a gente vai seguir o caminho bom ou ruim (Ana).

Adriana, professora de artes, entende que o trabalho realizado no CCA contribui com o desenvolvimento da cidadania das crianças e adolescentes porque os ajudam a se tornarem “*cidadãos de bem*”. Isto é, ensiná-los a “não fazer coisa errada”, no sentido de envolver-se em círculos de atividades ilícitas – por exemplo a “biqueira” –, a respeitar os outros, cuidar do meio ambiente e obedecer a autoridade, principalmente dos pais. Para ela, a grande dificuldade são os “maus exemplos” que as crianças e adolescentes têm *fora* do CCA, na VNJ.

No dia-a-dia é muito comum ouvirmos essa distinção entre “bons” e “maus” cidadãos colocada pela expressão “cidadão de bem”. O que nem sempre fica claro é quais critérios são utilizados para atribuir reconhecimento em um ou outro caso. Como vimos, o argumento de Jessé Souza neste sentido é que existem consensos pré-reflexivos que dividem e hierarquizam determinados padrões de comportamento, os quais serão mais ou menos valorizados em nossa sociedade. Podemos pensar, portanto, que a preocupação de Adriana em educar as crianças e adolescentes da VNJ para “não fazerem nada errado” e assim serem publicamente reconhecidos como “cidadãos de bem”, encontra ressonância na tese de Souza.

Na perspectiva de Claudio, o professor de música que vai apenas uma vez por semana ao serviço e, portanto, convive menos com as crianças, seu trabalho no CCA contribui para estimular a autoconfiança das crianças, na medida em que elas se veem capazes de aprender e expor para os outros seus talentos. Quando lhe perguntei sobre como achava que seu trabalho contribuía para a cidadania das crianças e adolescentes, ele respondeu:

Eu acredito que começa por essa atenção, de valorizar o aluno no sentido dele ser algo ali onde ele está. Depois ver que ele é capaz de muitas coisas. Depois da aula de música a gente tem aula de capoeira, esporte, e eu vejo muitos destaques em cada área. O aluno que às vezes não é muito bom na música é super engajado nas atividades esportivas. Então isso eu acho que, pro futuro desse aluno, dessa criança, ele se sente capaz de fazer qualquer coisa. A gente sabe que poucos deles têm condição de sair pra ir a um shopping, que seja pra pegar um ônibus, ir pra um lugar um pouco mais distante. Então, quando a gente possibilita essa educação à criança e ela se sente valorizada, isso pra ela tentar saltos maiores quando ela sai daqui principalmente, acho que é o que a gente consegue estimular, assim, estimular, desenvolver e tirar algumas barreiras da vida dessas crianças. (Claudio, grifos meus)

Nesse processo, que envolve descrições de relações de reconhecimento da esfera amorosa – ligada à capacidade de agir no mundo, como vimos em Honneth (2003) –, a estrutura familiar adquire um papel central tanto como facilitadora, quanto bloqueadora do desenvolvimento da autoconfiança das crianças. Tanto que a equipe do CCA percebe que as crianças negligenciadas pela família, em situação de quase abandono, como alimentação insuficiente

em casa e praticamente nenhum apoio afetivo são geralmente aquelas que “dão mais trabalho”. Afinal, o encorajamento afetivo é central para a formação de cidadãos autônomos.

7.3. Um momento de encontro (político): a Conferência Regional da Lapa

Além das observações no CRAS e no CCA, participei de alguns eventos em que as equipes de ambos os serviços se reuniram. O mais interessante foi a Conferência Regional de Assistência Social da Lapa⁷³, realizada no Jaguaré em 03 de agosto de 2015.

O evento foi organizado pelo COMAS e consistiu em uma etapa preparatória para a XI Conferência Municipal de Assistência Social e, consequentemente, para as Conferências Estadual e Nacional. A conferência recebeu trabalhadoras/es do poder público e das OSC's conveniadas, gestores e usuários da assistência social. Consta no relatório apresentado à SMADS que participaram ao todo 179 pessoas, sendo: 99 trabalhadores, 21 usuários, 4 representantes da gestão e 55 convidados, observadores e conselheiros. Ao longo da conferência, quase não vi representantes dos usuários participando efetivamente dos espaços de discussão e deliberação, apenas trabalhadores e gestores.

A maioria das representantes do poder público (gestão e trabalhadoras “servidoras”) era formada por pessoas da equipe do CRAS Lapa. Marisa, uma trabalhadora da gestão do CRAS, disse que em sua opinião aquela Conferência não era realmente uma reunião política, pois a grande maioria estava ali por obrigação. Isto tornava as discussões uma verdadeira “rasgação de seda” já que muitos dos problemas da assistência não eram realmente abordados. Segundo ela, as OSC's conveniadas eram *convocadas* a participar da Conferência e de todos os eventos oficiais, pois, para essas entidades em relação às orientações da SMADS, “*tudo que não é proibido, é obrigatório*” (Marisa). Esta frase, pronunciada de modo anedótico por essa técnica de médio escalão enquanto tomávamos um café durante a Conferência – e que remete a um “princípio do totalitarismo”, como veremos – é interessante para refletirmos sobre a relação entre o poder público e as OSC's. Além disso, Marisa queixou-se que, para as técnicas, participar daquela Conferência significava, na prática, deixar acumular o trabalho rotineiro do CRAS.

Apesar do ceticismo dessa e outras trabalhadoras quanto à efetividade da Conferência, percebi houve intensa participação, especialmente nos grupos de trabalho (GT). Participei do GT intitulado: “Primazia da responsabilidade do Estado: por um SUAS Público, Universal,

---

⁷³ Em 2015, foram realizadas 31 Conferências Regionais na cidade de São Paulo, uma em cada subprefeitura.

Republicano e Federativo”, com o intuito de observar principalmente como seria a discussão sobre este tema entre trabalhadoras da administração direta, das OSC’s e gestores.

Foi interessante notar as críticas dos representantes das entidades à SMADS, principalmente no sentido de que o repasse financeiro para a execução do serviço era insuficiente. Por exemplo, o diretor de uma OSC situada em Perdizes, contou que pelo convênio a SMADS lhe repassava cerca de R\$ 50.000,00 mensais, sendo R\$ 25.000,00 para pagamento de RH e R\$ 25.000,00 para compra de bens de consumo. No entanto, o gasto da entidade com funcionários era cerca de R\$ 30.000,00 e, ao mesmo tempo, ele gastava apenas R\$ 20.000,00 de consumo. Os termos do convênio não permitem que ele use a diferença restante para arcar com o custo da folha de pagamento e portanto ele devolvia os R\$ 5.000,00 sobrantos. Para complementar o pagamento dos funcionários, ele disse ter que “se virar” para arrecadar fundos, fazendo eventos solidários ou pedindo doações.

Outra reclamação comum por parte das OSC’ se referia à excessiva cobrança e burocratização na relação de “parceira”, em que o Estado praticamente assume a posição de “cliente” e fiscalizador, o que faz com que uma parte considerável do trabalho no serviço seja dedicada a tarefas burocráticas. Por sua vez, as poucas representantes da gestão que estavam no GT argumentaram em favor desses procedimentos como necessários para garantir o devido cumprimento dos termos dos “convênios”. Ainda que ambos concordassem que são necessários maiores investimentos públicos na Assistência Social, havia divergência sobre onde deveria ser a alocação prioritária: se na administração direta ou nas OSC’s.

Outro assunto discutido nesse GT foi a dificuldade de definir o papel real da assistência social e divulgá-la melhor para a sociedade. Os participantes concordaram que a assistência deve se distanciar das práticas de assistencialismo, isto é, a ideia de “doação” não deve se sobrepor a perspectiva do direito e deve-se evitar a visão de “coitadismo” sobre os usuários do SUAS, especialmente as crianças, buscando criar oportunidades para que possam “conquistar” seu lugar no mundo.

As conversas no GT culminaram na formulação de propostas que foram debatidas e aprovadas para encaminhamento à plenária final. Basicamente houve acordo em três pontos: 1) necessidade de maior financiamento para a Assistência Social, 2) efetivar as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil, garantindo as condições para prestação de serviços de qualidade à população; e 3) informar melhor a sociedade dos direitos socioassistenciais.

Por fim, foi realizada a votação para indicar o grupo de delegados e suplentes para as conferências municipal e estadual de cada segmento: Sociedade Civil (usuários, trabalhadores do SUAS CLT e entidade/organização social) e Poder Público (gestão SUAS e trabalhadores

servidores). A plenária deveria eleger 50 delegados municipais, dos quais cinco seriam candidatos a delegados titulares estaduais, assim como os respectivos suplentes. Este foi o momento mais formal e protocolar da Conferência Regional, pois era sabido pela maioria das participantes que o Conselho Estadual da Assistência Social (CONSEAS) havia reduzido o número de delegados do município de São Paulo para a Conferência Estadual – e, conseqüentemente, para a Conferência Nacional – de 112 delegados, em 2013, para apenas 10, em 2015⁷⁴. Sobre isso, Marisa disse que aquela votação era “*só para sair na foto*”, pois na verdade “*são sempre as mesmas pessoas que vão para Brasília*”.

De modo geral, não parecia haver expectativas com relação à efetividade do controle social no SUAS. Os representantes dos usuários, além de serem poucos, não se pronunciaram nenhuma vez na plenária final. As “disputas” mais evidentes foram travadas entre representantes do poder público (CRAS) e das OSC’s conveniadas. Quanto a esse aspecto, foi interessante observar nos diálogos da Conferência a repetição de dois pontos que já haviam chamado minha atenção quando conheci mais de perto o Programa Social da Congregação Santa Cruz no Jaguaré: o primeiro, diz respeito ao entendimento dos atores representantes do poder público e das OSC’s a respeito da relação que estabelecem entre si; e o segundo diz respeito a composição total dos recursos mobilizados por esses atores para a efetiva provisão dos serviços.

No primeiro caso, percebi que as tensões entre os interesses dos atores estatais e não estatais ganha ressonância no plano linguístico através do uso prioritário de termos distintos para se referirem à relação estabelecida entre eles: na linguagem da maioria das trabalhadoras do CRAS, trata-se de um “convênio” enquanto para muitos representantes das OSC’s, buscava-se evidenciar e defender o caráter de “parceria” da relação. Enquanto o termo “convênio” carrega prioritariamente a conotação da relação jurídica e contratual firmada entre as partes e favorece uma certa assimetria, o termo “parceria” é utilizado para destacar o objetivo final do serviço e a implicação mútua das partes, em uma relação mais horizontalizada. Isto foi explicitamente comunicado às gestoras do CRAS pelo padre Roberto em um encontro realizado no Jaguaré para apresentação de uma pesquisa encomendada pela Congregação Santa Cruz. Em

---

⁷⁴ Diversos Fóruns ligados à assistência social, como o FAS e o FET-SUAS, se manifestaram contrários à deliberação do CONSEAS-SP, denunciando o processo de “expulsão” das metrópoles paulistas (São Paulo, Campinas e Guarulhos) da Conferência Estadual. Uma nota explicativa desse processo está disponível na íntegra em < <http://forumassistenciasocial.blogspot.com.br/2015/08/nota-publica-explicativa-do-forum-de.html> > (Acessado em 20.01.2016). Em contraposição à postura restritiva do CONSEAS-SP, movimentos autônomos da assistência social realizaram em novembro de 2015 a 1ª Conferência Livre de Assistência Social de âmbito Estadual em São Paulo, com o objetivo de resgatar a proposta original das conferências enquanto espaço de participação livre e democrática na efetivação do controle social popular. Cf.: < <http://clsuas.blogspot.com.br/> >.

linhas gerais, o padre ressaltou que “*uma parceria supõe obrigações dos dois lados, para além do decreto; tem de haver sempre um diálogo*”. Esta parece ser uma demanda constante das OSC’s em resposta à posição “fiscalizadora” frequentemente assumida pelas trabalhadoras do CRAS que supervisionam os serviços conveniados.

Aqui, a fala da técnica sobre “tudo que não é proibido é obrigatório” (*everything not forbidden is compulsory*) é indicadora dessa relação assimétrica. Essa frase foi utilizada pelo escritor britânico T. H. White, em 1938, para aludir ao “princípio do totalitarismo” em uma referência crítica ao princípio constitucional da lei inglesa de que “tudo que não é proibido é permitido” (*everything which is not forbidden is allowed*). Para as autoridades públicas, esse princípio toma o sentido inverso, ou seja, “tudo que não é permitido é proibido” (*everything which is not allowed is forbidden*) de modo que o poder seja restrito estritamente à observância do disposto pela Lei. Ora, se a relação entre poder público e OSC’s supõe obrigações mútuas bem definidas e ainda assim permanece a ideia de que as entidades devem ser “obrigadas” a cumprir certas determinações da administração pública, então esta relação só poderia ser marcada por tensões e assimetria. Lutar pela democratização dessa relação, a partir do diálogo profícuo, constitui um grande desafio para representantes das OSC’s, como padre Roberto. E pela importância do papel desempenhado por essas organizações, principalmente daquelas historicamente enraizadas nos lugares onde atuam, essa luta pode ser compreendida como uma luta por *reconhecimento* de suas realizações (*leistung*).

O segundo aspecto que pude observar refere-se à mobilização de recursos próprios das OSC’s (recursos humanos, financeiros etc.) para a execução dos serviços públicos. Isto quer dizer que, por exemplo, quando os recursos financeiros repassados pelo poder público são insuficientes para a manutenção e qualidade do serviço prestado pela OSC, esta busca meios próprios de complementá-los (e às vezes até ampliá-los), através de doações, parcerias com o setor privado, realização de eventos solidários (bingos, festas beneficentes etc.). No caso da Congregação de Santa Cruz, que possui maior capacidade de captação de recursos, principalmente devido ao vínculo com o Colégio Santa Cruz – um dos mais caros de São Paulo –, é compreensível que haja uma rede própria de serviços para além dos convênios com o poder público. Outras OSC’s, menores, acabam ficando dependentes desses repasses e operam com maiores dificuldades para manter a qualidade do serviço. Essa disparidade das capacidades institucionais das OSC’s reflete tanto a heterogeneidade quanto as tensões que se caracterizam o campo da assistência.

Brettas (2016) argumenta que a mobilização do legado da assistência social pelos diferentes atores em disputa é relevante para compreender as dinâmicas atuais desse setor de polí-

tica pública em função não apenas das continuidades e características particulares das OSC's, mas também pela força que adquiriram nos campos político, acadêmico e profissional da assistência. Seguindo a perspectiva do neoinstitucionalismo histórico e baseada nas contribuições de Lascoumes e Le Galès (2012), a pesquisadora afirma que “a construção de problemas públicos envolve disputas de sentidos, em interações entre atores que buscam tornar hegemônicas determinadas representações de questões sociais e influenciar os meios de ação que serão desenvolvidos” (Brettas, 2016, p.149). Assim, a compreensão das possibilidades de efetivar a proteção social no âmbito dos serviços socioassistenciais passa pela análise crítica da composição orgânica da rede de serviços, especialmente da relação entre representantes das OSC's e do Poder Público.

Por fim, um último elemento importante de ser considerado se refere à percepção das pessoas usuárias sobre os serviços nesse cenário. Considero significativo que durante a pesquisa de campo o CCA Bom Jesus (e os serviços da Congregação Santa Cruz em geral) tenha sido elogiado e reconhecido pela qualidade, enquanto que o CRAS não tenha sido avaliado nesse sentido. Possivelmente isso se deve a diversos fatores, tais como o enraizamento (proximidade) na comunidade, a vocação social da OSC, o esforço particular do pároco etc., enquanto o serviço público-estatal possua mais claramente a característica de *burocracia*⁷⁵.

---

⁷⁵ Lembremos a origem etimológica da palavra “burocracia”: uma mescla do francês *bureau* (escritório) e do grego *krátos* (poder, regra).

Capítulo 8 – Conhecendo três famílias atendidas pelos serviços

Neste capítulo serão apresentadas histórias de três famílias beneficiárias dos serviços da proteção social básica do SUAS que residem no Jaguaré. Apesar das dissimilaridades, veremos que elas possuem em comum a proximidade, em maior ou menor grau, com situações de vulnerabilidade (seja por doença, moradia, insuficiência de renda etc.). Veremos também que em cada grupo doméstico⁷⁶ são germinadas estratégias de luta por reconhecimento que, em última instância, significam um impulso constante para a cidadania. Desse modo, pretendo complementar o percurso traçado até aqui sobre as ações dos serviços socioassistenciais trazendo para o primeiro plano a “perspectiva das participantes” (Voirol, 2012).

8.1. Família 1

A primeira família reside no bairro Jaguaré e é atendida diretamente pelo CRAS. Na trajetória deste grupo familiar se destacam as vulnerabilidades decorrentes de deficiência e doenças incapacitantes. O contato inicial com Simone, que me foi apresentada como sendo a “mãe do Paulo”, se deu através das assistentes sociais do CRAS. Após conversas preliminares por telefone e uma visita para explicar sobre a pesquisa, a entrevista foi realizada na casa da moradora.

Simone, “mãe do Paulo”

Simone tem 43 anos, ensino médio completo, sempre morou no Jaguaré. É casada com Mauro há doze anos e juntos têm um filho, Paulo, de 11 anos. O menino teve “paralisia cerebral”⁷⁷, após complicações no parto, o que o deixou com deficiência. A mãe e o pai de Paulo também sofrem de problemas crônicos de saúde, como a luta contra um tumor linfático, no caso de Simone, e artrose em um dos joelhos, no caso do marido, que no momento da realiza-

---

⁷⁶ Segundo Moya Recio (2010), o grupo doméstico domiciliar pode ser entendido como “a instância mais importante de integração do indivíduo à sociedade, onde muitas decisões e ações individuais são tomadas com referência a esse núcleo, marcado pela interdependência entre as trajetórias de seus membros” (p. 23). Para uma análise aprofundada da literatura sobre a dinâmica familiar em contextos de pobreza em geral, e no Jaguaré em particular, conferir os estudos de Encarnación Moya Recio (2010; 2015).

⁷⁷ Paralisia cerebral é uma expressão genérica para designar diferentes tipos de lesões cerebrais não degenerativas geralmente provocadas por asfixia pré e perinatal. Pode ser definida “como encefalopatia crônica não evolutiva da infância que, constituindo um grupo heterogêneo, tanto do ponto de vista etiológico quanto em relação ao quadro clínico, tem como elo comum o fato de apresentar predominantemente sintomatologia motora, à qual se juntam, em diferentes combinações, outros sinais e sintomas” (Rotta, 2002, pp.S48-49).

ção da entrevista estava em processo de perícia médica pelo INSS para conseguir sua “aposentadoria por invalidez”.

Paulo possui acentuadas limitações no funcionamento cognitivo, motor e sensorial (visão), *“ele não fala, ele não anda, ele não come sozinho; ele não tem uma visão”*. Essa condição corresponde a um tipo de “deficiência múltipla”, isto é, um estado em que as limitações orgânicas para o desenvolvimento da fala e da interação natural com os outros e com o ambiente, coloca o sujeito em uma situação de grave risco e requer apoio e cuidados especiais permanentes.

Assim, o desemprego e os problemas de saúde fazem com que esta família encontre-se em situação de alta vulnerabilidade e risco social. A segurança de sobrevivência decorre do Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁷⁸, garantido ao Paulo desde 2009, do PTR “Renda Cidadã”, do governo do estado, no valor de R\$ 80,00 mensais e da ajuda de amigos. Ainda assim, para complementar a renda, Simone faz geladinhos e os vende no portão de casa.

Durante a conversa, Simone pouco falou sobre o marido. Quando da realização da entrevista ele ficou cuidando de Paulo e, apesar de convidado a participar, preferiu ficar no quarto. Mauro também cresceu no Jaguaré e foi amigo de infância de Simone. Trabalharam na mesma empresa e se casaram em 2003, um ano antes de Paulo nascer. No primeiro ano, ambos trabalhavam e podiam pagar uma *“Home Care”* para cuidar do menino. Mas em 2005 Mauro ficou desempregado e então assumiu os cuidados do filho. *“Meu marido aprendeu a fazer tudo, cuidar dele – porque eu tenho uma mini-UTI no quarto. Aí ele cuidou do Paulo. A infância ele não teve comigo, de pequenininho. Era o meu marido. Eu chegava tarde. Então era o meu marido que cuidava dele, corria com ele”*. Mauro chegou a encontrar outros empregos, mas com o tempo foi acometido por uma doença degenerativa (artrose) em um dos joelhos que o incapacitou para o trabalho e passou a receber o benefício “Auxílio-Doença”, pelo INSS, que protege o trabalhador em caso de doenças temporariamente incapacitantes para o trabalho. O benefício foi suspenso após dois anos e até hoje aguarda uma perícia que confirme seu direito à aposentadoria por invalidez. De acordo com Simone, enquanto os médicos do INSS atestam que ele está apto para o trabalho, outros médicos dizem que ele não deve fazer muitos esforços sob o risco de agravar sua situação.

Em 2008 Simone foi demitida e pouco tempo depois descobriu um tumor linfático, tendo que passar por rígido tratamento. Nessa mesma época Mauro havia perdido o benefício

---

⁷⁸ O BPC é um direito assegurado pelo artigo 20º da LOAS que consiste na garantia de um salário mínimo-mensal à pessoa com deficiência ou idosa que não possua os meios de prover a própria manutenção nem tê-la provida por sua família. O parágrafo terceiro do referido artigo estabelece que para ter o direito, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor do que ¼ (um quarto) do salário-mínimo vigente.

do INSS. Sem renda e com enfermidades graves, a família não tinha condições de prover seu sustento. Desse modo, em 2009, Simone disse que, por iniciativa própria, buscou o INSS e deu entrada no BPC de Paulo. Desde então, a família depende basicamente deste benefício.

A casa onde residem pertenceu à mãe de Simone, que morou lá até a sua morte, em 2009. É uma casa antiga, com cômodos grandes e quintal. Fica localizada no meio de uma viela com escadaria que corta duas ruas do bairro Jaguaré. Das famílias com que conversei nessa pesquisa, esta é a única que não mora dentro da comunidade VNJ. No entanto, um dos principais problemas enfrentados diariamente por essa família é precisamente a falta de *aces-sibilidade*.

Paulo é cadeirante e, para sua idade, é uma criança considerada grande, com cerca de 60 quilos. A localização da casa e falta uma rampa de acesso adequada causa muitos transtornos e faz com que Simone tenha dificuldade em sair de casa com o filho.

Ele é cadeirante. Nessa escadaria, como é que eu vou sair? Não tenho nem coragem. Hoje eu fui na dentista, ela falou: “por que você tá mancando?” Eu falei: se você ver a escada que eu desci com uma cadeira de rodas... Eu tô com a coluna arrebetando, daí eu manco. É a acessibilidade que eu não tenho, entendeu? (Simone)

Simone disse que reivindica a construção da rampa de acesso há mais de uma década, tendo levado a demanda a diversos órgãos públicos, como a Subprefeitura e o CRAS, mas nada foi feito. Em 2015, durante a realização do evento “Prefeitura no Bairro” no Jaguaré, Simone cobrou diretamente a vice-prefeita e representantes da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida. A resposta dada por uma área técnica da Prefeitura é que não podem construir a rampa almejada devido à topografia do local e que uma alternativa seria inscrevê-la em um programa de moradia popular, para mudarem para um local com acessibilidade. Simone mostrou-se claramente ofendida com essa proposta:

[A prefeitura] disse que me dá uma casa num predinho lá no meio da comunidade – eu não quero morar num predinho! Eles não entendem, eu não quero. Eu não vou largar de morar numa casa desse tamanho pra morar num predinho. [Lá] Meu filho vai viver mais fechado ainda do que a gente já vive né. Não tem quintal, você entendeu, é tudo trancado. Vou ficar o dia inteiro? Ele não vai conseguir andar com a cadeira naquelas portas. Vou colocar meus móveis lá como? Olha o tanto de coisa que eu tenho! (...) Não existe a lei de que você é obrigado a fazer a acessibilidade? Então? Eu tô pedindo uma coisa num lugar público. A viela é pública como se fosse uma rua. E não consigo (Simone).

Essa situação mostra não só um desrespeito ao direito de morar com dignidade na casa em que Simone nasceu e cresceu, mas também uma desconsideração do poder público em relação ao direito à cidade de todos os demais cidadãos e cidadãs do bairro. Afinal, o Jaguaré

possui, assim como muitos outros bairros da cidade, dezenas de vielas e escadões, dentro e fora da VNJ, e em todo o distrito residem ao menos 167 pessoas com deficiência⁷⁹.

Figura 6 - Distribuição dos beneficiários do BPC pessoa com deficiência, 2014.
Fonte: Atlas socioassistencial SMADS (São Paulo, 2015, p.565).

A restrição de locomoção dificulta o acesso à cidade e, conseqüentemente, a outros direitos, como a educação. Simone disse que Paulo estuda em uma escola de educação especial conveniada pela Prefeitura, mas que não consegue levá-lo todos os dias, porque tem que levá-lo também à fisioterapia duas vezes por semana, o que a deixa sobrecarregada. Além disso, mesmo que quisesse, não conseguiria conciliar os horários do transporte especial (ATENDE) que, aliás, não está disponível todos os dias da semana. Apesar das dificuldades, a rotina cheia de Simone e Paulo mostra que ao contrário do que se poderia supor num primeiro momento, eles não ficam confinados na própria casa, mas circulam pela cidade praticamente todos os dias.

⁷⁹ Número de pessoas com deficiência *que recebem* o BPC. No município de São Paulo como um todo, em 2014, havia aproximadamente 64.661 pessoas com deficiência beneficiadas pelo BPC, georreferenciadas segundo o Atlas Socioassistencial (São Paulo, 2015).

Em relação à *inclusão* escolar, Simone gostaria de ver ações mais efetivas. Ela disse que apenas no ensino infantil Paulo ficou na mesma turma das crianças “normais”, em uma EMEI do Jaguaré, e que *“lá ele era bem tratado”*. Mas, conforme foi crescendo, não podia acompanhar os demais e a escola perdeu a capacidade de acolhê-lo.

Na prática você pega seu filho deficiente e leva pra sala de aula, ou leva pro lugar, e fica lá no canto. Pronto, é “inclusão”. Não, isso não é inclusão! (...) [As professoras] não sabem como atender, elas não sabem como lidar, elas não sabem o que tem que fazer. (Simone).

Paulo frequenta atualmente uma “escola especial” para crianças com deficiência, conveniada com a prefeitura. Nessa instituição Simone se sente acolhida e confia no trabalho dos profissionais.

O professor dá aula de duas mãos. Como meu filho não tem controle motor [de] nada, ele pega na mão dele e com a mão em cima, ele faz as coisas. Não faz nada com lápis nem com canetinha. Ou faz cola-gem, ou pica papel e monta, ou faz pintura – que às vezes tem tinta até na orelha, nos olhos – faz pintura, entendeu? (risos) Faz essas coisinhas com eles. (...) Eles têm preparo, eles gostam muito do Paulo. (Simone).

Quando perguntei sobre os benefícios, Simone queixou-se da insuficiência dos valores e, de modo mais abrangente, criticou os procedimentos exigidos pelo “governo”. Ela citou um episódio que lhe causou grande constrangimento, quando, em 2015, o banco pagador exigiu a presença de Paulo para efetuar a renovação da senha do cartão:

Eu vou no banco pra receber, [é] aquela burocracia, porque eu não passo na porta. A gerente não abre a porta, aí vou passar na catraca, [o Paulo] não passa: ele tem metal no joelho, ele tem metal no pescoço. Aí o guardinha fica apertando aquela bosta e a porta não abre. (...) O Paulo, ele tem que assinar, [mas] como que ele assina? Pois é, mancha tudo o dedinho dele e põe o dedinho dele no papel. (...) Eu falei pra [assistente social do CRAS]: me deram o BPC, [agora] eu tenho que ir no banco comprovar vida. Tá certo, tudo bem. Mas eu não poder ir em nome do meu filho? Além dele ser de menor, ele é deficiente. (Simone)

Perguntei sobre o que acha do atendimento prestado pelo CRAS e a resposta foi que *“elas fazem o que podem”, “elas querem fazer alguma coisa e não conseguem”,* e ressaltou a insuficiência do Renda Cidadã, que *“não dá para praticamente nada”*. Além do Renda Cidadã, as assistentes sociais do CRAS liberaram para Simone cestas básicas. Por um lado, as cestas foram criticadas pela baixa qualidade e pela insuficiência - foram apenas três em um ano -; por outro lado, o recebimento de uma provisão mínima é considerado uma ajuda significativa: *“isso já me ajuda bastante, né, porque é um arroz que eu não compro, é um feijão que eu não compro. É um dinheiro que sobra pra eu comprar um remédio pro Paulo. E não precisar pedir pras pessoas: ‘ó, me ajuda, tá faltando isso’, ‘ó, eu não tenho como fazer’”*.

Simone disse que alguns materiais para os cuidados de Paulo (tais como: fraldas, luvas, soro etc.), eram retirados na Dispensadora Pública do Estado, mas nos últimos dois meses

“o governo cortou”. Na ausência de apoio das instituições públicas, Simone conta somente com a solidariedade de amigos e vizinhos. Para tanto, ela diz que utiliza as “redes sociais” na internet: “é assim, eu coloco no Facebook: ‘quem pode me ajudar?’ Aí sempre aparece. Aí aparecem as pessoas e elas vem e me ajudam”. Podemos pensar, inclusive, que esse instrumento, que é o website “facebook.com”, para Simone, vai além da interação comunicativa em ambiente virtual e constitui um verdadeiro espaço de busca por reconhecimento. Após a entrevista, tomando contato com o perfil público de Simone no Facebook, percebi que sua foto principal traz uma tatuagem escrita “mãe especial” e um símbolo da pessoa com deficiência. Isso sem contar as muitas fotos de Paulo: passeando no parque, brincando no quintal da casa, em uma festa com a família ampliada etc. Fotos publicadas em meio a mensagens de declaração de amor à família, seguidas por “curtidas” e comentários de amigos.

Considerações sobre a família vulnerabilizada por motivos de saúde

A história dessa família é significativa para refletirmos sobre a realidade de pessoas com deficiência que não possuem uma renda adequada para a “manutenção” digna da vida. O BPC é o principal benefício da assistência social nesses casos. Mas, como mostrou Simone, isto não é suficiente para diminuir as dificuldades vividas por famílias que sofrem com problemas crônicos de saúde.

Insuficiência de renda somada aos problemas de saúde já seria suficiente para tornar socialmente vulnerável uma família. Quando constatamos que essa vulnerabilidade é também material – no sentido de uma efetiva *acessibilidade* e integração à cidade – e institucional – devido à necessidade de serviços públicos especializados para promover a *inclusão* –, podemos dizer que esta situação revela um *problema de cidadania*. Como afirmou Peter Spink, em um texto sobre sociabilidade e materialidade, no qual ele analisa uma notícia de jornal a respeito da falta de acessibilidade para pessoas com deficiência na cidade, a questão da circulação constitui um problema público, uma vez que “ter uma calçada que permita a locomoção digna das pessoas, independentemente de elas serem portadoras de deficiência ou não, é, podemos supor, parte da materialidade de um mínimo de cidadania coletiva expressa na frase ‘direito de ir e vir’” (Spink, 2006, p.102).

Como vimos, frente ao desrespeito do Estado, Simone vai à luta por seus direitos, como no caso do BPC e da reforma do escadão. Nem sempre logra êxito, ainda mais porque sua luta tende a ser solitária e fragmentada. Apesar de haver uma quantidade significativa de pessoas com deficiência no distrito do Jaguaré, não tive notícia de nenhum movimento coletivo

organizado pela defesa dos direitos desses cidadãos e cidadãs. Predomina o atendimento focalizado e as lutas, quando acontecem, são pontuais e individuais.

Mas, sobretudo, com a história de Simone e sua família foi possível perceber que a luta vai muito além da reivindicação de bens materiais. Para essa mãe, importa ter a família reconhecida por sua dignidade inerente e não apenas pelo negativo, pela falta. A busca por tal reconhecimento se reflete nas postagens no Facebook. Ali, em um espaço virtual no qual ela possui controle sobre o que será divulgado publicamente para seus “amigos”, ela pode interagir a partir da positividade de ações simples e rotineiras, tais como um passeio ao parque, uma foto de Paulo brincando com água no quintal em um dia de sol etc. E também pode usar a internet para comunicar vizinhos e amigos quando está passando por dificuldades. Resta saber, contudo, se esse instrumento informacional possui o potencial de fornecer os meios necessários para articular ações de resistência e mobilização social.

8.2. Família 2

A segunda família foi indicada pelo CCA Bom Jesus. A entrevista foi realizada com Marcos e Sara, em sua casa, na Vila Nova Jaguaré. Esta família apresenta uma história de melhoria de vida dentro da comunidade e menor grau de vulnerabilidade, em comparação às outras duas famílias entrevistadas.

Marcos e Sara

Marcos, 34 anos, nasceu no Recife e veio ainda criança para São Paulo com a mãe, o padrasto e os irmãos. Vieram de carona com o sonho de melhorar de vida, mas como não tinham nenhum vínculo por aqui, acabaram se estabelecendo em uma favela em Osasco. Marcos contou que durante a infância e adolescência sofreu muitas agressões de seu padrasto, que vivia desempregado e era alcoólatra.

Sem apoio afetivo e financeiro da família, Marcos teve que “se virar” desde muito pequeno: aos oito anos já fazia bicos, catando papelão e latinhas. Apesar de a rua lhe atrair mais do que a escola, chegou a concluir o ensino fundamental e, muitos anos depois, fez um curso técnico no SENAI. Hoje ele mora na VNJ, trabalha como operador de empilhadeira no Centro Industrial do Jaguaré e é casado com Sara, da mesma idade, com quem tem três filhas: Erika, de catorze anos, Michele, de onze, e Alice, de um ano.

As duas meninas mais velhas frequentam o CCA Bom Jesus no período em que não estão na escola. Marcos e Sara trabalham em turnos diferentes, ela pela manhã e ele no período da tarde-noite, de modo que conseguem se revezar no cuidado da filha pequena, enquanto não conseguem uma vaga no CEI.

Sara cresceu na VNJ em uma pequena casa com a mãe, o pai e os cinco irmãos. De família evangélica austera, aprendeu desde cedo a valorizar a ética do trabalho. Ela contou que se sentia muito “presa” pela família, pois dificilmente permitiam que ela saísse de casa sozinha. Chegou a concluir o ensino médio, mas abandonou o sonho de fazer faculdade de enfermagem, quando, aos dezoito anos, engravidou da primeira filha.

Marcos e Sara começaram a namorar quando tinham dezessete anos. Logo que souberam da gravidez, decidiram se casar e morar juntos. Tinham o sonho de sair da casa dos pais e viverem juntos, então alugaram uma casa na VNJ, onde Sara podia ficar perto da família e também onde Marcos poderia encontrar trabalho com mais facilidade.

Aos dezoito anos e grávida de três meses, Sara conseguiu seu primeiro emprego numa lanchonete, enquanto Marcos trabalhava fazendo “bicos”. Nessa época, Marcos costumava frequentar bares com os amigos, o que desagradava Sara e por isso brigavam com frequência. Ela disse que quando casou queria ter “uma família estruturada” e condições de dar um bom futuro para a filha. Por isso insistia muito para que Marcos encontrasse um trabalho estável.

Contudo, despeito das desavenças, Sara apoiava e estimulava Marcos. Ele reconheceu que ela foi como uma “verdadeira instrutora”: *“ela falou: ‘olha, você tem potencial, você tem capacidade pra isso, então vem aqui, vamos por ali, faz isso e aquilo’... Foi muito difícil, mas creio que, assim, deu muito resultado”* (Marcos). Sara disse que sentia que Marcos tinha “medo de enfrentar o mundo”: um patrão, um emprego novo, um curso. Como uma “pedra bruta” que precisava ser lapidada, ela o ajudou a desenvolver seus potenciais, principalmente com relação ao mundo do trabalho. Marcos diz ter sido difícil se adaptar no início, mas com o tempo percebeu que o Jaguaré era um bairro “produtivo”: *“um lugar aonde surgiram várias oportunidades pra mim...”* (Marcos).

Marcos considera como sua primeira experiência de trabalho o período em que serviu por um ano ao Exército. Depois disso, ele conseguiu emprego em uma seguradora no centro da cidade, onde trabalhou por cinco anos como ajudante geral.

Faltando um mês para o nascimento da filha o salário que ganhavam juntos era insuficiente para arcar com as despesas da casa e do aluguel. Conseguiram então um “quartinho” improvisado na lavanderia da casa do avô de Sara. Moraram durante um mês naquele “barra-

quinho de um cômodo” e depois mudaram para uma casa de “cômodo-dividido”, vendida a eles pelo marido de uma irmã de Sara. Viveram nessa casa por cerca de cinco anos.

Nesse período, Marcos conseguiu mudar de emprego para trabalhar como auxiliar de serviços gerais em uma indústria no Jaguaré. Ele fazia o turno da noite, das 22h às 6h neste trabalho e durante o dia ia fazer “bicos” para complementar a renda. Trabalhando literalmente dia e noite, Marcos passava em casa apenas para comer e dormir por algumas horas. Após quase quatro anos nesse ritmo de trabalho, Marcos conseguiu uma vaga em outra empresa, para ganhar aproximadamente o dobro, pouco mais de dois salários-mínimos. Nessa nova firma, onde trabalhou por seis anos, ele fazia muitas horas-extra e chegou a ser promovido à função de conferente, o que para Marcos representou a conquista de um objetivo profissional.

Entre 2006 e 2012, ocorreu o maior crescimento econômico da família. Após sete anos de trabalho, Sara foi demitida e com recebimento de seus direitos trabalhistas conseguiram terminar de pagar a casa que compraram do cunhado. Em pouco tempo trocaram essa casa por outra maior, em um ponto mais bem localizado da comunidade. Nesse ínterim, tiveram a segunda filha e, após três anos desempregada, Sara conseguiu trabalho de meio período numa empresa da região, na qual está até hoje.

Quando a empresa em que trabalhava foi vendida e cessaram as horas extras, Marcos buscou capacitação técnica com o intuito de conseguir um emprego melhor. Ele contou que o incentivo de Sara foi fundamental para sua autoconfiança e para que ele ambicionasse *“ter uma profissão, para quando ficar desempregado não ficar: ‘ajudante geral’ na carteira de trabalho”*. Assim, tirou a carteira de habilitação e fez um curso de operador de empilhadeira no SENAI, função que desempenha hoje.

Após o curso e mesmo sem experiência, Marcos conseguiu uma vaga numa empresa em que já tinha trabalhado antes, novamente no período noturno. Durante o dia passou a trabalhar com um amigo, fazendo entregas no centro de São Paulo. Com isso conseguiram novamente mudar de casa, para uma melhor, ao lado da que residiam antes. Atualmente vivem nesta casa, com sala cozinha e quartos para eles e as filhas. Fica em uma das vielas da VNJ na parte mais alta, considerada como mais “nobre” em relação às áreas mais baixas da comunidade.

Possuir uma moradia digna, condizente com as expectativas que possuem de uma “família estruturada” parece uma das maiores ambições de Marcos e Sara. A urbanização da Nova Jaguaré significou uma grande melhoria em termos de infraestrutura básica – pavimentação, coleta de esgoto, coleta de lixo etc. – e também da valorização dos imóveis (no mercado imobiliário informal que opera na região). Eles disseram que estão felizes na moradia atu-

al, mas não escondem o desejo de conseguir mudar um dia para uma casa maior, de preferência fora da comunidade, onde possam educar as filhas sem a presença do tráfico de drogas e dos bailes funk.

Essa preocupação com a socialização dos filhos é uma constante para a maior parte das famílias da VNJ, de modo que os CCA's, e os demais projetos sociais, adquirem um *status* de “braço direito” para as famílias da região. Na visão de moradores e trabalhadores, esses serviços “competem” com o crime organizado, pelo futuro das crianças (ouvi, em diversas ocasiões, que às vezes alguns jovens são “perdidos” para o tráfico). No caso de Marcos e Sara, eles dizem não se preocupar tanto com esse risco, pois são muito confiantes de que estão dando às filhas uma “boa educação”, dentro de casa e na igreja (evangélica).

A relação dessa família com o CCA tem longa data. Erika, a filha mais velha, participa dos serviços da Congregação desde os quatro anos de idade. Começou na creche e depois foi encaminhada para o CCA Bom Jesus, onde frequenta desde os seis anos de idade. Ela praticamente “cresceu” entre a casa, a escola e o CCA. Lá ela teve apoio para contornar as dificuldades de alfabetização, teve aulas de artes, música e esportes, participou de atividades recreativas e culturais. Sua irmã, Michele de onze anos, que estava em outro serviço, passou a frequentar o CCA Bom Jesus, em 2016, e Marcos e Sara esperam conseguir uma vaga em um CEI (creche) para a pequena Alice no futuro. Eles elogiaram o trabalho da Santa Cruz, pois as pessoas que estão lá “*são assim, correm mais atrás, tem mais conhecimento então conseguem agregar mais... Cuidam bem das crianças*” (Marcos).

Marcos conhece bem o CCA Bom Jesus. Ele é considerado “um pai presente”: “*É que nem eu falo pra elas: o que você precisar contar comigo e eu puder ajudar, eu ajudo, entendeu? Eu tô sempre presente. Vira e mexe eu desço lá: “eaí, tá tudo bem? Tá precisando de alguma coisa? Tá precisando de uma ajuda aí? E é recíproco, entendeu?”*” (Marcos). Esse aspecto da reciprocidade é interessante para pensarmos em relações de reconhecimento que não ocorrem diretamente motivadas pela *luta* decorrente da experiência de desrespeito, como veremos a seguir.

Considerações sobre a família batalhadora

O aspecto mais expressivo da história dessa família é a similaridade com as histórias narradas por Jessé Souza (2012) em sua pesquisa sobre os “batalhadores brasileiros”. Procurando contestar teórica e empiricamente a tese da “nova classe média” brasileira, Souza coordenou um amplo estudo sobre trabalhadores típicos, como operadores de telemarketing, fei-

rantes, empreendedores rurais entre outros. O resultado foi a descrição de uma “nova classe trabalhadora”. Vale a pena a longa citação:

A nova classe trabalhadora parece se definir como uma classe com relativamente pequena incorporação dos capitais impessoais mais importantes da sociedade moderna, capital econômico e capital cultural – o que explica seu não pertencimento a uma classe média verdadeira –, mas, em contrapartida, desenvolve disposições para o comportamento que permitem articulação da tríade disciplina, autocontrole e pensamento prospectivo. Essa tríade motivacional e disposicional conforma a “economia emocional” necessária para o trabalho produtivo e útil no mercado competitivo capitalista. Seja por herança familiar – na forma emotiva e invisível típica da transmissão de valores de uma dada classe social –, seja como resultado da socialização religiosa, ou seja por ambos, o fato é que existia um exército de pessoas dispostas a trabalho duro de todo o tipo como forma de ascender socialmente. As novas formas de regime de trabalho do capitalismo financeiro em nível mundial encontraram nelas – assim como certamente frações de classe correspondentes em países como Índia e China – sua “classe suporte” típica para possibilitar o novo regime de trabalho do capitalismo financeiro. Sem socialização anterior de lutas operárias organizadas e disponíveis para aprender todo tipo de trabalho e dispostas a se submeter a praticamente todo tipo de superexploração da mão de obra, essa nova classe logrou ascender a novos patamares de consumo a custo de extraordinário esforço e sacrifício pessoal (Souza, 2012, p. 367).

A história de Marcos e Sara ilustra esse processo descrito por Souza. Sob uma perspectiva da teoria disposicionalista dos *habitus* e da contribuição neohegeliana da teoria do reconhecimento, Jessé Souza enfatiza a importância da incorporação afetiva de pressupostos psicossociais para o comportamento socialmente valorizado nas sociedades atuais. A “ética do trabalho” do casal é exemplar nesse sentido, pois difere da “ética do estudo” típica da “verdadeira” classe média. Afinal, Marcos e Sara tiveram desde cedo que se dedicar à construção das bases de uma “família estruturada” e o alicerce não foi outro senão o “trabalho duro”.

Na relação amorosa do casal é significativo observar o papel central do “encorajamento afetivo” para desenvolver as disposições, ou a *autoconfiança*, para usar o termo de Honneth, necessária ao enfrentamento do mundo do trabalho. Neste sentido, o “capital familiar” de Sara e sua ética cristã evangélica foram fundamentais para que eles perseverassem na luta por melhores condições de vida e moradia na Vila Nova Jaguaré. Esses fatores contribuíram para que a família superasse as adversidades materiais e não precisasse, por exemplo, receber benefícios de transferência de renda.

A principal função da assistência social no caso desta família batalhadora se revela na importância do serviço de convivência comunitária, o CCA – mas podemos pensar também no CEI – onde as crianças podem ficar enquanto os pais trabalham (e estes se sentem tranquilos porque conhecem o serviço de perto). Isto faz pensar que, de modo geral, essas instituições vão mais além do objetivo inicial de “proteção e prevenção riscos”, pois possuem também um caráter “generativo” de certas condições para que a família se desenvolva com alguma segurança em suas próprias aspirações e capacidades.

Por fim, outra característica atribuída por Jessé Souza aos “batalhadores”, e que foi possível observar na história de Marcos e Sara, diz respeito à importância das relações de solidariedade, principalmente familiares, para a conquista de melhores condições de vida. Se, por um lado, essa “solidariedade de classe” reflete uma necessidade real de apoio mútuo para as famílias batalhadoras enfrentarem as dificuldades do mundo, por outro, indica um aspecto importante das relações de reconhecimento que ultrapassam a dimensão da *luta* nas relações intersubjetivas. Isto chama atenção quando pensamos que existe uma relação de mutualidade entre as trabalhadoras do CCA Bom Jesus e a família de Marcos e Sara, que reflete aquilo que Paul Ricoeur chamou de “lógica da reciprocidade”.

Quando Marcos diz que se dispõe a ajudar a equipe do CCA e que isto é recíproco, há nesse gesto uma espécie de sentimento de “gratidão”, que num certo sentido pode ser traduzida como “reconhecimento”⁸⁰. Em se tratando da vontade de retribuir a um serviço público, de base comunitária, há nessa ação um indício de construção daquele horizonte de autorrealização que Honneth descreve como “eticidade formal” (*Sittlichkeit*). É claro que esta reflexão é apenas uma especulação sobre as relações entre trabalhadoras de um serviço social e cidadãos usuários em um contexto específico e pontual, não considerando, portanto, os aspectos conflituos que podem surgir em situação semelhante a partir de expectativas e relações de reconhecimento distintas. Em todo caso, com base em minhas observações durante a pesquisa de campo, no CCA Bom Jesus há outros bons exemplos de vínculos fortes e duradouros da equipe com as famílias atendidas da comunidade.

8.3. Família 3

A terceira família reside na Vila Nova Jaguaré e apresenta um grau elevado de vulnerabilidade decorrente da pobreza e de enfermidades. A família recebe o Bolsa Família e é acompanhada pelo CRAS – que a me indicou –, além de ter uma das crianças atendidas pelo CCA Bom Jesus. Após os contatos iniciais, a entrevista foi realizada com Madalena, em sua casa, numa viela da VNJ.

---

⁸⁰ Ao final de seu estudo sobre a trajetória da categoria “reconhecimento” na filosofia ocidental, Ricoeur – apoiado em autores como Marcel Mauss e Luc Boltanski – defende a tese de que a interpretação das relações de reconhecimento recíproco deve ser buscada também nos “estados de paz” (*ágape*): a partir do enigma da retribuição, que se expressa como termo-articulação no esquema do dar-receber-retribuir, a reciprocidade se reconecta ao reconhecimento na forma de “gratidão” (ver: Ricoeur, 2006, pp.233-258).

Madalena e Carlos

Madalena, 49 anos, ensino fundamental incompleto, cresceu numa cidade do interior de Pernambuco com os pais e os cinco irmãos. Aos 17, casou-se com Carlos, seu conterrâneo, da mesma idade, com quem teve seis filhos: Angélica, Claudia, Diego, Marta, Lucas e Renata.

Vieram para São Paulo em 1985 e se estabeleceram na VNJ, onde uma prima de Carlos lhes cedeu um pequeno barraco improvisado até que conseguissem um lugar melhor para morar. Com o tempo, estabeleceram-se em uma casa em parte de alvenaria e em parte de madeira, em uma das vielas da VNJ, onde vivem até hoje.

Os primeiros anos em São Paulo foram muito difíceis, segundo Madalena, pois o marido bebia muito e era agressivo. Às vezes, deixava todo o salário do mês no bar. Assim, ela passou a trabalhar em serviços de limpeza. Com poucas relações na comunidade e sem ter com quem deixar os três filhos pequenos à época, se viu obrigada a deixá-los trancados em casa: *“naquele tempo eu não tinha, assim, intimidade com creche, escola, pra deixar as criança. Aí eu deixava eles trancado pra ir pro trabalho. Deixava trancado dentro de casa, os três, pra mim ir trabalhar. E a Angélica, que era a mais velha, ela cuidava dos pequenos”* (Madalena). Dadas as dificuldades enfrentadas com o alcoolismo do marido, a falta de apoio para cuidar das crianças e a renda insuficiente, Madalena decidiu levar os filhos para Pernambuco para serem criados pela avó, até que ela se estabilizasse e depois pudesse voltar para buscá-los. Cinco anos depois ela trouxe as meninas e apenas quinze anos depois o mais novo aceitou vir morar com ela.

Dos seis filhos, as duas mais velhas, Angélica, hoje com 29 anos e Cláudia, com 26, estão casadas e moram fora do Jaguaré. Diego, 24, e Marta, 22, também já estão casados e atualmente moram na favela da avenida Dracena, nas proximidades da VNJ. Lucas, de onze anos e Renata, de cinco, moram com Madalena e Carlos e ambos participam de serviços sociais: o menino frequenta o CCA Bom Jesus, e a menina o CEI da Congregação Santa Cruz. Além dos dois filhos pequenos, Madalena cuida de um neto de cinco anos, filho de Marta, e esta lhe ajuda com R\$ 100,00 por mês.

Apesar de relativamente estável hoje, o grupo familiar passou por grandes dificuldades há alguns anos. Quando a filha mais velha, Angélica, “apareceu grávida”, Carlos quis expulsá-la de casa. Madalena não permitiu e então Carlos abandonou a esposa com as filhas.

Sem conseguir trabalhar devido a problemas de saúde (que até hoje espera por uma cirurgia) e com uma filha grávida, foi então que Madalena procurou o CRAS da Lapa “atrás do

Bolsa Família”. Ela disse que sabia do benefício e via outras famílias na comunidade em situação semelhante, ou até mesmo com melhores condições que recebiam o PBF:

Olha, se eu tivesse condições, eu não ia atrás do Bolsa Família. Eu deixava pra quem tivesse mais precisando do que eu. Eu deixaria. Porque tem pessoas que não tem necessidade mas tá ali. Então isso é uma falta de respeito com o outro que é mais pobre e não tem nenhum benefício. Então a gente tem que respeitar. Se eu tivesse condições de trabalhar, eu taria trabalhando. Mas os problemas de saúde tem hora que impede. Então esse é o meu problema. Vontade de trabalhar eu tenho muita, tenho muita vontade de trabalhar. Sempre trabalhei, mas tem dez anos que eu não trabalho registrada. Não trabalhei mais, porque: cirurgia mal feita, problema com cirurgia, cesariana. Essas coisa tudo me trouxe problema de saúde (Madalena).

Através de uma agente comunitária de saúde (ACS) da UBS do Jaguaré, ficou sabendo que deveria ir até o CRAS para tentar conseguir o benefício:

Nossa meu filho, eu andei tanto atrás... aí uma vez eu encontrei uma menina do posto e aí eu falei: olha, eu não sei mais o que eu faço; eu preciso tanto; meus filhos tá na escola; eu preciso tanto desse Bolsa Família... Já corri tanto, não sei mais o que eu faço. Ela falou: “não para de insistir. Vai pro CRAS, vai direto pro CRAS” (Madalena)

No entanto, Madalena disse que não foi bem recebida na primeira vez que procurou o CRAS. A assistente social que lhe atendeu foi rude e a fez “sair de lá chorando. Porque ela falava assim: “a senhora é muito nova, então vá procurar um serviço e vá trabalhar”. Pela descrição de Madalena, esta assistente social estava perto de se aposentar e não atuava mais no CRAS quando realizei a pesquisa de campo.

Madalena: Eu digo: gente, mas se todo mundo que tem filho na escola tem o direito, porque que eu não tenho o direito? Eu dizia: mas as pessoas que tem os filhos na escola têm o direito, pessoas que tá desempregada têm o direito, pessoas que tá necessitada, têm o direito, e por que que eu venho aqui e a senhora fala assim comigo?

José Fernando: E como que a senhora se sentiu na hora?

Madalena: Nossa, eu me senti um lixo, viu. Eu digo: meu Deus, eu tô aqui não é porque eu quero, é porque realmente eu necessito. Nossa, e ela me tratava assim... Aí eu vim me embora pra casa chorando. Aí eu disse: eu vou lá de novo, eu não vou desistir. Eu vou lá de novo... Mas parece que elas me atendia, e quando eu dava as costas elas jogava aqueles papel no lixo.

Entre a necessidade e a humilhação, Madalena não desistiu de lutar pelo benefício. Ela disse que retornou ao CRAS várias vezes e recebia sempre a mesma resposta. Como vimos em Honneth (2003), a motivação para a luta por reconhecimento decorre da experiência moral de desrespeito, isto é, de ser lesado na expectativa de receber o devido reconhecimento. Mas é somente quando os sentimentos negativos decorrentes do desrespeito encontram um meio de discernimento cognitivo é que os sujeitos conseguem se mobilizar para a resistência. No caso de Madalena, sua convicção de ter direito ao benefício e o apoio comunitário fez com que ela não desistisse até conseguir ser apropriadamente ouvida sobre sua necessidade.

M: Aí teve um dia que eu fui lá no CRAS, e quando eu cheguei lá, que ela tava, eu olhei assim pra ela, eu digo: olha, eu não quero que ela me atenda! Eu digo: é aquela dali, eu não quero que ela me atenda. Eu quero que outra pessoa me atenda, mas eu não quero ela. Aí quem me atendeu foi uma bonita, uma bonitona, que era assim, meia alta, ela gostava de usar uma saia franzida na cintura. Nossa, uma mulher bonita, dos cabelos cacheados, uma branca. Eu não sei o nome dela. Nossa, naquele dia, aquela mulher me atendeu tão bem. E ela falou assim: vou dar uma cesta básica pra senhora e o motorista vai levar a senhora na sua casa. Menino, naquele dia ela me deu uma cesta básica desse tamanho, bem grandona. E chamou o motorista da prefeitura, de lá do CRAS, e ele veio me trazer. Ele me deixou no ponto do ônibus.

JF: Como que a senhora se sentiu?

M: Nossa, naquele dia eu me senti muito feliz, muito feliz mesmo. Depois daquele dia eu não vi mais aquela mulher lá. Não vi mais, nunca mais eu vi ela lá. Não sei se ela era coordenadora, não sei quem era ela, porque também eu tava tão atrapalhada que eu nem perguntei o nome dela. Mas ela me atendeu muito bem. Mas até ali, só ficou só na cesta básica e nada do benefício. Eu digo: meu Deus, como tá difícil. Aí aquela cesta básica acabou. Aí eu digo: eu vou lá de novo. Aí quando eu cheguei lá eu encontrei com a Joana [assistente social do CRAS]. Aí eu falei: meu Deus, ah se ela se interessasse pelo meu caso, né, e resolvesse meu problema; eu preciso tanto. Aí graças a Deus, depois disso, nunca me atenderam mal lá. E passaram a fornecer uma cesta básica pra mim, né. Era cestinha, pequenininha.

A cesta básica que Madalena recebeu do CRAS garantiu que não passassem fome naquele mês. Por isso a felicidade por essa “benção”. Mas a cesta básica é um benefício eventual que não é concedido todos os meses para a mesma família. Nos casos de maior necessidade, como os de Simone e Madalena, a cesta é concedida a cada três meses.

Em meio a muitas dificuldades, Angélica acabou perdendo o bebê e saiu de casa para morar com o marido. Carlos voltou então a morar com Madalena e os filhos e eles pararam de receber a cesta básica do CRAS, mas foram inseridos no PBF, do qual recebem hoje R\$ 147,00 mensais. O PBF complementa a renda da família, que consiste basicamente no salário-mínimo que Carlos ganha como auxiliar de serviços gerais em um shopping e nos R\$ 100,00 que Marta paga à mãe para cuidar de seu filho. Por isso, Madalena diz que o dinheiro de Carlos só dá para alimentação e para pagar as contas de água e energia. O dinheiro do Bolsa Família é basicamente utilizado para comprar bens relativos não somente à alimentação, tais como roupas para as crianças:

O Bolsa Família é uma benção, meu filho, que tem me ajudado muito. Mas ainda é pouquinho. Que com 150 conto, a gente não faz quase nada. Quando eu compro um sapato pro menino, falta a calça. Quando compra a calça, falta a camisa. E cada mês é que vai comprando uma coisinha. Esses dias ele falou pra mim: “mãe, eu preciso tanto de uma chuteira”. Na recreação [CCA] eles faz aula de capoeira, eles têm atividade e tem que ter uma chuteirinha nos pés. Eu digo: meu filho, espera; espera. Porque eu não posso fazer nada. Tem que esperar... Tem hora que se eu for parar e pensar, eu fico doente, só de pensar. Então eu não posso pensar. Porque se eu parar e pensar eu fico doente, e tenho as crianças pra cuidar e como que eu vou cuidar? (Madalena)

Madalena, como muitas outras beneficiárias do Bolsa Família, vai como que “esticando o dinheiro”. Aqui, diferente das outras famílias, é a pobreza que lhe aflige antes de tudo. Como disse uma das assistentes sociais do CRAS, “as pessoas são desprezadas por serem

pobres”. Por isso Madalena se esforça como pode para que os filhos não sejam se sintam envergonhados na escola e no CCA:

A roupinha, eu lavo bem lavado, passo bem passado. Porque eu me coloco no meu lugar assim: não é porque eu passo por essa dificuldade, não é porque eu sou pobre, que eu vou deixar meus filho andar sujo, com a roupa rasgada. Não! Aproveitar a última pecinha de roupa, tudo bem lavadinho. Passo bem passadinho. Num anda nenhum sujo. Não gosto dessas coisa. Eu sou uma pessoa, assim, pobre, mas eu gosto das minhas coisas, assim, tudo organizadinha. Riqueza, não tenho. Mas o que tem, ajeito da melhor forma pra gente ir sobrevivendo. E é assim... (Madalena)

...E é assim que Madalena, assim como muitas outras mães, luta para preservar a dignidade de sua família perante o olhar potencialmente discriminatório de seus concidadãos.

Figura 7 – Setores censitários classificados segundo concentração de domicílios com renda per capita de até ½ salário mínimo no Censo Demográfico IBGE de 2010.

Fonte: Atlas socioassistencial SMADS (São Paulo, 2015, p. 553)

Considerações sobre a família marginalizada

A história de Madalena assemelha-se a de muitas outras famílias pobres, marcadas tanto por dificuldades materiais e simbólicas, quanto pela resistência à humilhação (Rego & Pinzani, 2014; Moya-Recio, 2010; Souza, 2009). Como apontam Rego e Pinzani (2014), as lutas de cidadãos e cidadãs empenhados em melhorar suas próprias condições de vida vão

além da dimensão material, remetendo também a aspectos imateriais, tais como “suas esperanças para o futuro, ao reconhecimento da sua dignidade, à dimensão cultural e expressiva específica, ao senso de justiça e decência” (p.231). Neste sentido, ao narrar suas vivências, Madalena nos revela a distância que estamos de uma sociedade decente (no sentido de Margalit, isto é, na qual as instituições não humilham seus membros).

Mas a história de Madalena também traz questões interessantes para refletirmos sobre o papel dos serviços públicos de proteção social. No final dos anos 1980 e início da década de 1990, quando se estabeleceu no Jaguaré com seus filhos pequenos, pelo fato de não “ter intimidade” com as creches viu-se compelida a deixá-los com a família de origem para que pudesse trabalhar e se estabilizar, para então buscá-los. Essa situação de famílias em que a mãe não pode assistir ao desenvolvimento dos próprios filhos, pois não possui condições mínimas para isso é muito frequente no Brasil⁸¹. Nesses casos, os serviços como os CCA’s e as creches significam, na prática, um modo indireto de realizar aquele objetivo básico que os define como “serviços de convivência e fortalecimento de vínculos”. E, considerando a importância das relações comunitárias, a existência desses e outros serviços públicos é fundamental para a cidadania, pois aproxima os cidadãos e cidadãs de outros direitos. Afinal, todos nós que trabalhamos com comunidades sabemos que as pessoas conversam entre si no dia-a-dia, na porta do CCA, na padaria, na feira, na UBS... No caso de Madalena, essas relações comunitárias foram estimulantes para que buscasse seus direitos socioassistenciais: orientada pela ACS e observando famílias em situação semelhante à sua que recebiam algum PTR, ela não desistiu de voltar ao CRAS, mesmo após ter recebido as primeiras negativas.

Sobre o episódio da relação com a assistente social que a atendeu da primeira vez, podemos refletir sobre a resposta dada, de que Madalena “é muito jovem, deve ir trabalhar”. Escutando sua história sabemos que ela trabalha, sempre trabalhou. Mas, numa sociedade movida pela exploração da força de trabalho, o trabalho vivo, doméstico, voltado para o cuidado da família não é valorizado. E tampouco as condições de saúde de Madalena foram consideradas pela assistente social.

Neste ponto, é impossível deixar de traçar um paralelo desta fala de Madalena com a queixa das assistentes sociais de que “as pessoas mentem para obter o benefício”. A postura “fiscalizadora” das técnicas quanto à atestação da pobreza remete à questão do “mérito da necessidade” (Telles, 2013, p.26), isto é, do foco da ação é colocado sobre “o necessitado” e não sobre “a necessidade”. Vai-se, assim, na contramão da construção de um efetivo sistema

---

⁸¹ Essa situação foi representada, por exemplo, no filme “Que horas ela volta?”, de Anna Muylaret (2015).

de proteção social, entendido como direito de cidadania. Madalena conseguiu ser ouvida, ou melhor, *reconhecida*, devido a sua persistência e posicionamento crítico perante as assistentes sociais quando solicitou não ser atendida por aquela que já havia lhe desconsiderado antes. Assim, conseguiu receber um benefício eventual a que possuía direito naquele momento de emergência.

Por fim, o último aspecto que vale a pena destacar da história de Madalena é a humilhação decorrente da situação de extrema pobreza. A degradação valorativa decorrente dessa situação retira dos sujeitos toda possibilidade de atribuir um valor social às suas próprias capacidades: “para o indivíduo, vai de par com a experiência de uma tal desvalorização social, de maneira típica, uma perda de autoestima pessoal, ou seja, uma perda da possibilidade de se entender a si próprio como um ser estimado por suas propriedades e capacidades características (Honneth, 2003, p.218). Assim, as pessoas em situação de pobreza frequentemente têm desrespeitada sua dignidade, no sentido de perceberem-se estimadas e valorizadas positivamente por suas qualidades. E isto reverbera na possibilidade de efetivação da cidadania plena, que, como vimos, inclui direitos, capacidades e reconhecimento social.

Capítulo 9 – Algumas sínteses sobre os serviços socioassistenciais no Jaguaré

Neste capítulo eu gostaria de apresentar algumas “sínteses” reflexivas sobre os *serviços* socioassistenciais (9.1.) e as histórias das *famílias* por eles atendidas (9.2). No primeiro eixo, destaco: 1) particularidades dos serviços da proteção básica em São Paulo; 2) dificuldades enfrentadas pela equipe; 3) soluções práticas encontradas para os problemas cotidianos; 4) diferentes concepções de cidadania; e 5) relações entre atores estatais (representantes do poder público) e não estatais (representantes das OSC's) na ação pública de assistência social. No segundo eixo enfatizo quatro categorias: 1) vulnerabilidade; 2) lutas por reconhecimento; 3) solidariedade e 4) relações entre as famílias e os serviços socioassistenciais.

9.1. Serviços socioassistenciais

1) Particularidades dos serviços da proteção básica em São Paulo

A primeira síntese se refere a algumas características bastante particulares da ação pública de assistência social em São Paulo, que lhe confere o rótulo de “caso excepcional” quando se trata de analisar a implementação dos serviços do SUAS. Em termos orçamentários, por exemplo, o município depende muito pouco do cofinanciamento das outras esferas, o que reverbera em uma relativa autonomia quanto ao modo de provisão dos serviços socioassistenciais. Como vimos, quase a totalidade dos serviços da proteção básica são executados através das organizações da sociedade civil e, desse modo, a rede socioassistencial se caracteriza pela complexidade e heterogeneidade devido à multiplicidade de atores e atividades que a compõem.

Nesse cenário, analisando a relação entre CRAS e CCA no Jaguaré, e tendo em vista a literatura disponível sobre a assistência social em São Paulo, foi possível observar elementos de continuidade e descontinuidade histórica nos serviços. Se recuperarmos brevemente as origens do CRAS a partir dos antigos APPS, perceberemos que a despeito das “inovações” do SUAS, algumas características gerais permanecem de modo semelhante, tais como: o atendimento focalizado, a característica de “plantão”, a centralidade da distribuição de cestas básicas etc. Algo semelhante vale para o CCA: a ênfase na formação moral das crianças e adolescentes remete à antigos modelos de atenção, como por exemplo os serviços de Orientação Sócio Educativa ao Menor (OSEM). Isso não significa, obviamente, que os serviços atuais estagnaram no tempo. Estou apenas sugerindo que para analisar o tempo *presente*, sempre que

falamos de SUAS, principalmente em São Paulo, devemos consultar a *história*, em seu processo de continuidade e rupturas.

Além disso, outra particularidade, em termos de proteção básica, se refere ao alargamento do sentido da “porta de entrada” do SUAS. Segundo os documentos oficiais, essa função compete principalmente aos CRAS, devido a suas características e objetivos. De fato, em diversas pesquisas disponíveis sobre esses centros nas mais variadas regiões do país, isto é uma realidade. Em São Paulo, contudo, não é possível afirmar o mesmo. Seja pela distância dos territórios mais vulneráveis ou pela característica mais “burocrática”, o fato é que o CRAS não possui o mesmo enraizamento comunitário que os serviços da rede conveniada. Podemos então defender que, na metrópole paulistana, a “porta de entrada” ao SUAS se dá prioritariamente pelas OSC’s. Em termos normativos, considerando o horizonte da cidadania almejado, devemos levar sempre em conta o fato de que tais OSC’s são parte integrante do SUAS e, portanto, devem ser consideradas *serviços públicos* no sentido forte do termo. É claro que isto implica também a necessidade de ampliar as discussões sobre a democratização da gestão da ação pública de assistência social em São Paulo. Mas esta é uma questão para ser analisada pelos movimentos e coletivos organizados de trabalhadores e usuários e por novos estudos que focalizem a dimensão do controle social no SUAS.

2) *Dificuldades enfrentadas pela equipe*

A segunda síntese diz respeito às condições de trabalho observadas tanto no CRAS quanto no CCA. Considerando o que costuma aparecer nos estudos sobre o SUAS no Brasil e as demandas dos Fóruns de trabalhadores, veremos a denúncia das condições precárias de trabalho é generalizada. O trabalho nas OSC’s conveniadas geralmente recebe o maior número de críticas nesse aspecto, devido aos baixos salários, a alta rotatividade, a instabilidade dos vínculos etc. Entre as bandeiras de movimentos de trabalhadores nesses casos estão o reconhecimento do estatuto de “trabalhadores do SUAS” para todos, independente do vínculo trabalhista (se servidor público ou CLT) e também a demanda por novas contratações via concurso público. Chama a atenção, portanto, quando observamos a relação CRAS Lapa e CCA Bom Jesus, que as condições de trabalho sejam *melhores* na OSC do que no equipamento da administração direta.

No CRAS da Lapa, vimos que o número de trabalhadoras está abaixo do preconizado para uma equipe mínima; que as técnicas estão sobrecarregadas; que há casos de transferência por adoecimento (depressão) e por “muitos problemas”. Além disso, a proximidade com a

SAS, ao invés de ser enfatizada como um benefício em termos de oportunidades de capacitação e diálogo com a gestão, mostrou-se mais um modo de controle e pressão por resultados sobre as técnicas do CRAS. Isso explica, talvez, a fala de uma assistente social de que *“aqui a gente só não atende de sexta-feira e isso ainda causa polêmica. Polêmica interna e externa, dentro da Secretaria. Interna, dentro do prédio, porque acham que a gente não tá trabalhando”* (Beatriz).

No CCA Bom Jesus, por outro lado, não notei e não houve menções diretas ou indiretas a falta de condições para a realização adequada do trabalho. Pelo contrário, devido aos recursos próprios da Congregação de Santa Cruz, o CCA e demais “projetos” do Programa Jaguaré Caminhos operam de forma integrada, com equipe superior ao mínimo recomendado pela tipificação oficial dos serviços socioassistenciais. Há tanto trabalhadoras/es contratados pela OSC quanto voluntários especialistas que prestam serviços às crianças e adolescentes sob supervisão da administração do Programa.

É claro que essas considerações se referem a um caso bastante específico, mas é interessante tê-las em conta quando analisamos serviços sociais públicos em São Paulo, pois elas indicam que há distintas formas de precarização e de fortalecimento do trabalho na rede de serviços socioassistenciais.

3) Soluções práticas para os problemas cotidianos

Uma terceira síntese, derivada da anterior, aponta para as soluções criativas das trabalhadoras dos serviços para resolução de problemas que enfrentam no dia-a-dia. Neste caso, independente das condições de trabalho, tanto no CRAS quanto no CCA as técnicas se deparam com situações que as interpelam e ensejam respostas práticas com vistas à continuidade e melhoria do trabalho realizado. Este é o caso, por exemplo, no CRAS, da alocação de uma pessoa da equipe de cadastro na UBS do Jaguaré e do “acompanhamento por telefone”; no CCA, por sua vez, o fato de algumas trabalhadoras também morarem na mesma comunidade que as crianças e adolescentes acaba “borrando” determinadas as fronteiras entre a responsabilidade de cuidado e atenção dentro e fora do serviço (como no caso de Adriana). Essas e outras situações mostram que os desafios nos serviços da assistência social são constantes e que as trabalhadoras se empenham para oferecer respostas práticas com os meios que possuem no momento.

Convém ponderar que, a despeito da capacidade de agirem das trabalhadoras em determinadas situações de necessidade, isso não pode ser entendido como uma “solução” para as

dificuldades enfrentadas no campo da assistência. É questão recorrente nos debates a necessidade de capacitação e educação permanente para o trabalho na assistência social. Por isso, a responsabilidade pública de formação, capacitação e maiores investimentos no fortalecimento do SUAS devem ser compartilhada por diversos atores: poder público, OSC's, Instituições de Ensino, Conselhos e Fóruns profissionais etc. Somente assim avançaremos na construção de alicerces mais firmes para a efetivação da proteção social.

4) Diferentes concepções de cidadania

A quarta síntese que eu gostaria de apresentar, com base nos “resultados” da pesquisa se refere às diferentes concepções de cidadania que predominam no CRAS e no CCA. Como indiquei no capítulo 7, no CRAS predomina a ênfase no aspecto “legal” da cidadania – como direitos oficialmente atribuídos a todos os cidadãos. No CCA, a ênfase recai sobre o aspecto “moral” (ou “ético”) da promoção humana – isto é, educação baseada em valores, formação para o respeito ao próximo etc. Para as trabalhadoras do CRAS a informação é o veículo para efetivação da cidadania, enquanto que para as trabalhadoras do CCA a via é a educação. Podemos entender essa divergência se considerarmos a própria história e características dos dois serviços: o primeiro, vinculado desde sempre à administração pública, tende a priorizar o discurso oficial da política de assistência social, refletindo assim na concepção das técnicas sobre o significado da “cidadania”; no segundo caso, o CCA, a tradição da ação social católica e a vocação da Ordem de Santa Cruz, principalmente através do padre Roberto, ajudam a explicar a concepção de cidadania que predomina entre as trabalhadoras do CCA “Bom Jesus”.

Mas, como vimos na primeira parte, a ideia de cidadania pode ser uma armadilha para o entendimento, se não for devidamente abordada, dado seu longo histórico de polêmicas e controvérsias. Por isso como tem sido defendido ao longo de todo este texto, devemos procurar perscrutar não apenas o sentido analítico do conceito, mas também seu horizonte normativo. Em outras palavras, posso sugerir que, independente da acepção imediata feita pelos sujeitos, quando resgatamos o componente crítico da cidadania notamos que há nele um horizonte pré-reflexivo de autorrealização da liberdade e da autonomia socialmente compartilhado. Neste sentido, é fundamental analisar os obstáculos para efetivação da cidadania no cotidiano das relações sociais, especialmente nos serviços públicos.

5) *Relações entre atores estatais e não estatais*

O quinto e último ponto de síntese referente aos serviços socioassistenciais analisados nesta pesquisa é precisamente a relação entre ambos. Quando optei por estudar a atuação de um CRAS em uma comunidade no município de São Paulo logo percebi que seria inevitável tratar da relação entre os atores estatais (representantes do poder público) e os atores não-estatais (representantes das organizações conveniadas). Uma relação que, como vimos, é marcada por conexões, tensões e conflitos.

É interessante ressaltar a forma ambígua como as trabalhadoras do CRAS se referiram às OSC's. Primeiro, valorizaram-nas como “braços do CRAS no território”, depois esses “braços” foram criticados por serem “meio capengas”. De fato, a relação entre CRAS e serviços conveniados é bastante complexa. Como vimos no tópico anterior, as diferentes concepções de cidadania são também concepções distintas quanto ao papel dos próprios serviços: o CRAS, mais próximo da burocracia pública, tende a enfatizar os aspectos legais enquanto o CCA, mais próximo do mundo de vida das pessoas atendidas, valoriza e opera a partir de princípios morais. Neste ponto, as OSC's religiosas foram criticadas pelas técnicas do CRAS por “desconhecerem a política e reforçarem o assistencialismo”. Contudo, como dito mais acima (p. 109), as organizações religiosas no campo da assistência social são historicamente legitimadas pelo Estado e atuam com ou apesar do apoio deste último. Isto lhes confere um reconhecimento perante a população que os serviços da administração direta ainda buscam. Ademais, as próprias técnicas do CRAS reconhecem que algumas organizações conseguem realizar um trabalho de qualidade, independentemente de seus princípios e valores.

Um exemplo de “sucesso” na relação entre CRAS e OSC's, observado nesta pesquisa, é o relato da assistente social Joana, quando conta sobre o trabalho em conjunto com a assistente social da Congregação de Santa Cruz no Jaguaré: “uma experiência super bacana, a assistente social é muito parceira, a mesma família que eu atendo aqui ela atende lá (e outra colega atende na UBS) – *cada uma fazendo a sua parte*, estão trabalhando para mesma família” (p.109, acima). Entendo que a avaliação positiva dessa experiência se deva menos às concepções de cada assistente social sobre o trabalho a ser realizado do que ao fato de se comunicarem entre si e atuarem de forma integrada, isto é, “conectada”.

Mas as tensões permanecem na ordem do dia e nem sempre o entendimento prevalece. Notei isso quando, em diversas ocasiões, foram empregados com conotação distinta os termos “convênio” e “parceria” para designar a relação entre poder público e OSC's. Enquanto para

as técnicas do CRAS há uma hierarquia pressuposta entre os serviços, para padre Roberto deve essa relação deve ser horizontal e dialógica.

Outro ponto importante de ser destacado refere-se às capacidades institucionais e os recursos mobilizados na relação entre poder público e OSC's. As organizações operam com recursos provenientes tanto dos convênios quanto de outras fontes (doações, parcerias, mantenedora etc.), Assim, a rede socioassistencial recebe aporte de recursos para além do investimento do Estado.

Estas características, ora de conexões, ora de tensões e conflitos, se, por um lado, evidencia a complexidade e heterogeneidade dos serviços socioassistenciais na metrópole, por outro lado reforça o sentido contido no termo “ação pública”, tal como empregado neste texto.

No entanto, não devemos esquecer que esse cenário é em geral instável e se refere a um universo de OSC's que possuem diferenças importantes entre si quanto ao porte, estrutura, vocação, capacitação técnica de suas equipes etc. Assim, a promoção e fortalecimento de conexões produtivas, assim como as disputas a serem travadas, serão as mais variadas e dependerão fortemente de cada contexto, dos atores envolvidos, das demandas da população, das diretrizes oficiais etc. Em resumo, devemos levar em consideração, como observou Marin (2012), que há muita política por trás da política de assistência social.

9.2. Famílias atendidas

1) *Vulnerabilidade*

O primeiro traço comum às três famílias que conhecemos nessa pesquisa – e que aproxima todos os cidadãos e cidadãs usuários dos serviços de assistência social – pode ser sintetizado pela categoria “vulnerabilidade”⁸². São famílias que se encontram mais ou menos vulneráveis devido a circunstâncias de insuficiência de renda, problemas de saúde, desemprego, condições precárias de moradia etc. Poderíamos inclusive falar em *vulnerabilidades*, no plural, pois, como prefere Peter Spink, nesses casos a vulnerabilidade é tanto social, quanto material e institucional (no sentido que, além das condições sociais, estão presentes os problemas de habitação, da localidade de moradia entre outros propriamente materiais, além de dificuldades derivadas da ausência de instituições de proteção eficazes). Podemos pensar a vulnerabilidade também a partir de um conjunto fatores ligados à renda familiar per capita, acesso a bens e

---

⁸² É importante mencionar que a categoria “vulnerabilidade” tem sido objeto de muitas discussões. Não convém retomá-las aqui, mas apenas indicar algumas referências que tratam dessa questão: Castel (2015; 1997); Breda (2016), Jorge (2013), Brasil, (2012a, pp.11-13), Kowarick (2009) entre outros.

serviços, situação de saúde, condições de moradia, desemprego, escolarização etc. (Seade, 2010). As vulnerabilidades são expressão da “questão social”.

Simone e sua família, por exemplo, encontra-se em situação de vulnerabilidade devido tanto a insuficiência de renda, às doenças (de Simone e Mauro) e as necessidades de cuidados especiais de Paulo, quanto à falta de acessibilidade e inclusão. Madalena também passa dificuldades devido à insuficiência de renda, à situação de saúde e as condições de moradia. Em ambas as situações, os serviços e benefícios socioassistenciais visam diminuir os riscos e garantir seguranças mínimas. A família de Marcos e Sara, por sua vez, é a menos vulnerável. No entanto esta é uma condição recente. A história de Marcos, marcada por situações de violência e trabalho infantil, e as condições de trabalho e moradia nos primeiros anos de casamento, fazem dessa família um exemplo de superação de vulnerabilidades. Vulnerabilidades, portanto, não são uma espécie de destino inexorável. Estão ligadas a situações de desproteção e risco e para serem superadas requerem esforços tanto dos indivíduos quanto das coletividades.

2) *Luta por reconhecimento recíproco*

Ao lado das vulnerabilidades encontramos também indícios de luta e resistência. A categoria comum nesse sentido, para as três famílias, é a luta por reconhecimento recíproco.

Como vimos no capítulo 5, muitos cidadãos e cidadãs da Vila Nova Jaguaré empregam a palavra “comunidade” em oposição a “favela”, o que indica uma forma de ação comunicativa com objetivo de resistir ao estigma associado à condição de “favelados”. Isto já significa uma primeira luta por reconhecimento, pois, o que se pretende com a substituição de um termo pelo outro é preservar a dignidade desses cidadãos perante os preconceitos externos. Assim, os moradores esperam obter um reconhecimento positivo de seus parceiros de interação ao valorizarem o bairro onde moram como sendo uma *comunidade*⁸³.

A partir das histórias das famílias ficou evidente que as lutas por reconhecimento se referem tanto a bens simbólicos quanto materiais. Em última instância, podem ser consideradas lutas por reconhecimento da cidadania, quando o que está em questão é o respeito à dignidade da pessoa humana e seu direito de pertencer plenamente a uma comunidade moral e política. No caso de Simone, a luta é pela reforma do escadão, mas também é por inclusão e

---

⁸³ Evidentemente, há um uso ideológico dessa palavra que a associa novamente a “favela” e lhe imputa uma conotação negativa e de menos-valia. Além disso, o termo comunidade também é extremamente polissêmico e “tão antigo quanto a história das ideias”, como escreveu certa vez Bader Sawaia. Não convém entrar na discussão sobre os problemas dessa categoria, mas apenas ressaltar sua importância para uma Psicologia Social Crítica. Conferir: Galeão-Silva, Gonzalez e Alves (2012), Montero (2006; 2003) e Montero e Christlieb (2003).

por visibilidade; para Madalena, o benefício de transferência de renda é fundamental para a sobrevivência da família, mas é o respeito no processo de acessá-lo que pode fazer com que ela se sinta reconhecida e, de fato, uma cidadã brasileira; para Marcos e Sara, lutar por melhores condições de vida para a família também significa perseguir objetivos materiais (moradia) e simbólicos (“ter uma profissão de verdade”).

Assim, vimos no modelo teórico de Honneth que a luta por reconhecimento recíproco é o fundamento do sentimento de pertencimento à comunidade humana e que a experiência de desrespeito (ou “reconhecimento errôneo”) pode funcionar como fonte motivacional para a luta. Mas, por vezes, tais lutas são fragmentadas e pouco eficazes. Nesse sentido, tendo em vista o horizonte de efetivação da cidadania, os esforços para a consolidação de um efetivo *sistema de proteção social* devem procurar gerar também as *condições para as lutas por reconhecimento das famílias em situação de vulnerabilidade social*. Temos na história de Marcos e Sara um exemplo de que as vulnerabilidades foram redimidas devido ao fortalecimento de fatores como a reciprocidade entre o casal e a *solidariedade* entre familiares, amigos e serviços da comunidade.

3) *Solidariedade*

Uma terceira categoria de síntese das histórias das famílias é a solidariedade. Solidariedade e relações comunitárias são fundamentais para a proteção social.

Vimos, por exemplo, que Simone recebe ajuda de amigos e vizinhos quando encontra-se em maiores dificuldades; Marcos e Sara tiveram um importante apoio da família de Sara e de amigos na comunidade para conseguirem casa e emprego; Madalena buscou o CRAS confiante de que poderia acessar o programa Bolsa Família, pois observara na comunidade famílias em situação semelhante recebendo o benefício. Em todos esses casos, em maior ou menor grau, as relações comunitárias ou a solidariedade (de classe) foram relevantes para alguma proteção.

Neste sentido, podemos pensar que, se a proteção social resulta da necessidade de responder à “questão social”, seu fundamento de sustentação é a solidariedade humana em sentido amplo. Solidariedade é entendida aqui não como voluntarismo, mas como compromisso *ético*, isto é, compromisso com a preservação da vida humana, com o reconhecimento do outro e com o direito inalienável de poder viver uma vida digna de ser vivida. Assim, se quisermos caminhar na direção da efetivação da proteção social como direito de cidadania, faz-se necessário recuperar o sentido não-ideológico da solidariedade.

Em termos programáticos, ao invés da redução da assistência social às demandas urgentes e focalizadas da população mais vulnerável, é importante que a ação pública de assistência social seja fortalecida tanto no nível institucional – através da criação de espaços democráticos de governança, do aumento do financiamento público, da garantia de boas condições de trabalho nessa área etc. – e também quanto ao nível das relações entre os agentes implementadores que atuam “na ponta” (seja nos serviços da administração direta ou das OSC’s) e a população atendida. Afinal, esta última, constantemente aviltada em seus direitos básicos, precisa saber-se reconhecida e respeitada para que possam haver novas lutas por melhores condições de vida. Reconhecimento e respeito, ao invés de desconfiança e preconceito, são os princípios daquele horizonte que Honneth chama de “vida ética” (*Sittlichkeit*)⁸⁴.

4) *Relações entre as famílias e os serviços socioassistenciais*

Por fim, a última categoria de síntese que pode ser levantada a partir da pesquisa de campo diz respeito às relações entre as famílias e os serviços socioassistenciais.

Acredito que a relação entre os agentes dos serviços públicos e os cidadãos e cidadãs por eles atendidos consiste em um importante programa de pesquisa sobre a implementação de políticas públicas, principalmente para a psicologia social. Nesta pesquisa, que teve por objetivo principal analisar as ações dos serviços socioassistenciais no Jaguaré, a partir da discussão sobre a cidadania, este ponto será tratado apenas em linhas gerais. Observei a interação entre esses sujeitos em diversas ocasiões, mas, para os fins da análise proposta nessa pesquisa decidi focar apenas no que surgiu durante as conversas com as famílias.

O primeiro ponto que chamou minha atenção foi que, em todas as conversas, espontaneamente, os serviços foram muito pouco mencionados pelas participantes. Tirando o momento de apresentação, quando eu explicava a pesquisa e que obtive o contato das famílias por intermédio das trabalhadoras do CRAS ou do CCA, os serviços só voltavam a ser assunto quando eu explicitamente perguntava. Por isso priorizei conhecer as histórias das famílias e não insisti muito em indagar sobre o que pensavam sobre os serviços. Lembrando que as conversas foram realizadas na casa das participantes e eu não as encontrei em nenhum momento nos serviços.

---

⁸⁴ Neste sentido, seguindo os desenvolvimentos mais recentes da teoria de Honneth, poderíamos pensar também em termos de “justiça social”. Para esse autor, uma concepção ampliada de justiça que vai além da distribuição equitativa de bens mínimos (como os PTR’s) encontra sua ancoragem em *relações sociais de reconhecimento*. Cf. Honneth (2009).

Ainda assim, durante as conversas foi possível conhecer um pouco do que pensam as famílias beneficiadas a respeito dos serviços socioassistenciais, algumas críticas e elogios. As famílias demonstraram ter uma relação muito singular com as trabalhadoras dos serviços, por isso, devemos considerar cada situação de modo particular.

Para a família de Simone, o CRAS surge *após* ela buscar o acesso ao BPC no INSS, em 2009. Isto porque o BPC é um benefício garantido pela LOAS, mas que é operado pela Previdência Social, o que causa alguns problemas para a atenção integral às famílias de pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidades pelos serviços do SUAS. Assim, após as primeiras visitas das técnicas do CRAS é que foram liberados outros benefícios tais como o Renda Cidadã e as cestas básicas eventuais. Simone foi clara ao dizer que as assistentes sociais “fazem o que pode”, mas que isso nem sempre é suficiente: “elas querem fazer alguma coisa e não conseguem”. Esta queixa se deve principalmente à dificuldade em conseguir a reforma do escadão, que as técnicas do CRAS – inclusive a supervisora técnica da SAS – tentaram junto à Subprefeitura da Lapa, porém sem sucesso. Lembro que quando me falaram sobre a situação de “Simone, mãe do Paulo”, a primeira preocupação dizia respeito precisamente à falta de acessibilidade. Parece haver, portanto, uma relação de reconhecimento recíproco entre Simone e as assistentes sociais do CRAS, pois a primeira é reconhecida como cidadã e as segundas como trabalhadoras que contribuem para o bem estar da coletividade. O “problema de cidadania”, como mencionado no capítulo anterior, resulta de outros fatores, tais como a falta de acessibilidade, de inclusão e de uma renda capaz de garantir a dignidade desta família.

Marcos e Sara possuem uma relação de maior proximidade com o CCA que suas filhas frequentam. Isto se deve ao fato de Erika, a filha mais velha, participar desse serviço há quase uma década. Ela praticamente “cresceu” entre a casa, a escola e o CCA Bom Jesus. Hoje sua irmã, de onze anos também frequenta o mesmo serviço. De modo geral, o casal elogiou muito o trabalho realizado pela Congregação de Santa Cruz no Jaguaré. As trabalhadoras foram reconhecidas como pessoas importantes no auxílio da educação das filhas e isto pareceu promover em Marcos um sentimento de “gratidão” – que é uma forma de reconhecimento –, levando-o a se oferecer para “ajudar no que for preciso”. Em relação à cidadania, um ponto muito interessante foi a percepção de Marcos sobre a qualidade dos serviços da Congregação derivar do fato de “não ser do governo”. Isto foi afirmado em meio a algumas críticas à corrupção e à ineficiência do Estado, mas revela algo que me soa importante: os serviços das OSC’s conveniadas com o poder público aparecem, para os usuários, como ação da boa vontade das organizações e não como resultado de uma relação entre Estado e OSC’s. Isto é fun-

damental para refletirmos sobre os caminhos da efetivação da ação pública de assistência social como direito de cidadania, afinal, se o estado não “aparece” para os cidadãos, mesmo estando parcialmente envolvido no serviço em questão, então como este último poderá ser reivindicado publicamente como direito de cidadania?

A história de Madalena é a que traz consequências mais interessantes para pensarmos sobre a relação entre agentes implementadores e usuários da assistência social, como indicado no último tópico do capítulo anterior. Convém resgatar aqui somente a parte em que ela conta sobre os primeiros contatos com o CRAS, no qual se sentiu humilhada pela técnica, e o momento seguinte, quando foi capaz de pronunciar seu desejo de ser atendida por outra pessoa, da qual recebeu o devido reconhecimento e respeito. Vale a pena recuperar uma passagem:

Madalena: (...) as pessoas que tem os filhos na escola têm o direito, pessoas que tá desempregada têm o direito, pessoas que tá necessitada, têm o direito, e por que que eu venho aqui e a senhora fala assim comigo? (...) Nossa, eu me senti um lixo, viu. Eu digo: meu Deus, eu tô aqui não é porque eu quero, é porque realmente eu necessito. Nossa, e ela me tratava assim... Aí eu vim me embora pra casa chorando. Aí eu disse: eu vou lá de novo, eu não vou desistir. Eu vou lá de novo... Mas parece que elas me atendia, e quando eu dava as costas elas jogava aqueles papel no lixo.

(...) Aí teve um dia que eu fui lá no CRAS, e quando eu cheguei lá, que ela tava, eu olhei assim pra ela, eu digo: olha, eu não quero que ela me atenda! Eu digo: é aquela dali, eu não quero que ela me atenda. Eu quero que outra pessoa me atenda, mas eu não quero ela. Aí quem me atendeu foi uma bonita, uma bonitona, que era assim, meia alta, ela gostava de usar uma saia franzida na cintura. Nossa, uma mulher bonita, dos cabelos cacheados, uma branca. Eu não sei o nome dela. Nossa, naquele dia, aquela mulher me atendeu tão bem. (...) Nossa, naquele dia eu me senti muito feliz, muito feliz mesmo.

Para uma pessoa que busca os serviços da assistência social, o simples fato de ser bem recebida, respeitada e acolhida pelas técnicas possui consequências profundas em relação à validação de suas pretensões normativas. Madalena buscou o CRAS porque entendia que eles *deveriam* ajudá-la, pois ela *tem direito* ao benefício. Receber o devido reconhecimento, como diz Charles Taylor, não é apenas uma cortesia, mas uma necessidade humana vital. Assim, podemos questionar as ações dos serviços socioassistenciais não apenas quanto aos impactos produzidos nas famílias e nos territórios, mas também com relação ao que pode e deve ser feito nos momentos de atendimento individual, onde deveria predominar a “segurança de acolhida”, entendida não como um mero instrumento “técnico”, mas como uma verdadeira abertura para o reconhecimento do outro, em suas necessidades e capacidades. Penso que este é um caminho que vale a pena a ser seguido por quaisquer profissionais que atuam nos serviços públicos da assistência social: uma formação crítica da sociedade começa pela compreensão do potencial contido nos encontros intersubjetivos e por aí que devemos caminhar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A República Federativa do Brasil (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana.

(...)

Artigo 1º da Constituição de 1988

O percurso feito até aqui levou por muitos caminhos, mas sempre tendo em vista a questão central que motivou este texto: as ações dos serviços socioassistenciais apontam para um horizonte de efetivação da proteção social como direito de cidadania? É impossível (e tampouco desejável) condensar todos os argumentos que arrisquei ao longo do texto em uma nota conclusiva. Como já foi dito no início, não procurei uma resposta positiva ou negativa (isto é, avaliativa) à questão proposta. Pelo contrário, tentei deixar claro que se trata de uma *questão norteadora*. Em termos epistemológicos, esta pesquisa assume como ponto de partida um horizonte normativo e, ao mesmo tempo, procura manter-se crítica da ação pública de assistência social na sociedade brasileira⁸⁵.

Resgatando os objetivos específicos propostos, penso ter cumprido as promessas de: 1) descrever e analisar o trabalho de implementação da Proteção Básica do SUAS (a partir de uma situação específica); 2) conhecer o que dizem trabalhadoras e famílias sobre os serviços da assistência social (tomando como mote principal a cidadania); e 3) discutir as relações entre reconhecimento recíproco e cidadania.

O terceiro objetivo foi mais sistematicamente tratado na primeira parte, a partir de revisão da literatura. A parte empírica corroborou em diversos momentos o argumento de que as relações de reconhecimento recíproco são fundamentais para a efetivação da cidadania. No entanto, por ser tratar de uma questão naturalmente espinhosa, entendo que este texto não encerra essa questão, pelo contrário, a estimula. Foi este o principal desiderato da recuperação teórica dos conceitos “cidadania” e “reconhecimento” na primeira parte. Espero ter contribuído com estudos que tematizam essas duas categorias de teor crítico, seja apontando esclarecimentos pertinentes, seja estimulando a discussão e a crítica sobre meu texto.

Tentei atender aos outros objetivos na segunda e terceira partes do texto. Antes da descrição narrativa e das análises dos “resultados”, foi necessário contextualizar historicamente o objeto da pesquisa. Isso nos permitiu, com base no referencial teórico-metodológico ado-

---

⁸⁵ Sobre a distinção entre perspectivas “analíticas” e “normativas” na literatura sobre políticas públicas, conferir Marques (2013).

tado, compreender um pouco da gênese da atual política de assistência social como resultado de múltiplos fatores, inclusive de lutas por reconhecimento de especialistas do Serviço Social. Vimos também que a política de assistência social é melhor descrita como “ação pública” se quisermos enfatizar as relações entre Estado e sociedade civil. Passando por uma consideração da indissociabilidade entre questão social e questão urbana, vimos também um pouco da história do distrito Jaguaré e da Vila Nova Jaguaré. Assim, chegamos à terceira e última parte deste estudo com razoável fundamentação para o desenvolvimento das análises dos “resultados” empíricos.

Pudemos conhecer um pouco da rotina das trabalhadoras do CRAS da Lapa e do CCA Bom Jesus, além de relações entre ambos a partir de um encontro político do chamado “controle social” do SUAS. A síntese das análises do percurso relativo aos serviços indicou alguns pontos importantes: primeiro, que há particularidades dos serviços socioassistenciais em São Paulo que devem ser consideradas pois elas caracterizam o modelo de ação pública implementado neste município; segundo, que as equipes enfrentam problemas e encontram soluções práticas no cotidiano de trabalho nos serviços; terceiro, que em cada serviço predomina uma concepção sobre o que é a cidadania – esta questão merece uma ressalva quanto a necessidade de continuarmos pesquisando sobre a cidadania para trabalhadoras (e usuárias) do SUAS, procurando conhecer não apenas as concepções mas também os *significados* da cidadania –; por fim, discuti alguns elementos da relação entre atores estatais e não estatais na provisão dos serviços da PSB/SUAS em São Paulo.

Quanto às conversas com as famílias beneficiadas pelos serviços aqui analisados, foi possível levantar quatro categorias: vulnerabilidade (ou vulnerabilidades, no plural); lutas por reconhecimento recíproco; relações comunitárias e de solidariedade; e, por fim, as relações entre as famílias e as trabalhadoras dos serviços. Gostaria de destacar novamente que o foco da recuperação das histórias de vida das famílias teve o objetivo de ampliar a compreensão sobre as ações dos serviços atuantes no Jaguaré e assim refletir melhor sobre o potencial para efetivação da cidadania. Não se tratou de “avaliar” a opinião das usuárias sobre os serviços, tampouco de separar a análise das narrativas sobre suas histórias de vida do objeto principal deste estudo.

Assim, vimos que os serviços e benefícios socioassistenciais buscam garantir seguranças básicas e, com isso, preservar condições mínimas para o exercício da cidadania. Vimos também que, nesse processo, o reconhecimento recíproco é central, pois não basta apenas a concessão de um benefício: é preciso que os cidadãos e cidadãs saibam que se trata de um *direito* e, como tal, podem reivindicá-lo nas esferas públicas. Penso que esse é o caminho para

uma efetiva “mudança de paradigma” na assistência social brasileira. Afinal, tal direito se refere à proteção da vida e à dignidade: é “preservacionista”, como afirma Sposati (2009). Em sociedades brutalmente desiguais como a nossa, assumir o horizonte da proteção social como direito de cidadania é fundamental se quisermos promover mudanças efetivas. No entanto, como alertou Nancy Fraser, é necessário irmos além da concepção formal da proteção social e procurar desvelar onde ela aponta para a *emancipação*, constituindo-se, desse modo, *crítica* da própria sociedade⁸⁶.

Por fim, observadas as devidas ressalvas quanto às limitações de uma pesquisa de mestrado e das capacidades de um mestrando, penso que esta pesquisa cumpriu os objetivos propostos e pode dialogar com estudos de diversas áreas do conhecimento, tais como Psicologia, Serviço Social, Ciência Política, Sociologia e Administração Pública, desde que estejam interessados nos temas tratados neste texto.

***

Para encerrar, eu gostaria tecer breves considerações sobre o momento atual da sociedade brasileira e os possíveis rumos das políticas sociais neste contexto. Além disso, a partir das reflexões apresentadas neste estudo, gostaria de sugerir algumas contribuições para uma agenda de pesquisa sobre a assistência social em São Paulo.

Em minha avaliação, no ano de 2016 a sociedade brasileira vive um momento sombrio de sua história. Assistimos ao recrudescimento do autoritarismo e a um acelerado processo de aviltamento de direitos básicos. A sequência de eventos que culminou no processo de *impeachment* da presidenta eleita em 2014 mostrou que os direitos mais elementares de uma democracia podem ser ignorados caso seja do interesse de uma determinada classe de endinheirados. Assistimos atônitos a um processo de golpe de estado e suas consequências não incidem apenas na mudança das pessoas que ocupam os postos mais elevados da administração de um país. O que particularmente me assombra é o ensurdecedor silêncio da sociedade perante a perda diária de direitos de cidadania⁸⁷.

---

⁸⁶ Considero pertinente uma nota a respeito das análises críticas que “denunciam” o suposto caráter ideológico e funcional da assistência social no capitalismo *in toto*, como sendo, por exemplo, uma espécie de “política pobre contra a pobreza”. Tais “críticas”, que costumam vir de todos os lados afinal, em essência, não faz diferença se vêm da direita ou da esquerda. Não obstante a pertinência de muitas dessas análises, penso que o mais importante é pensarmos em propostas factíveis que sirvam para melhorar as condições de vida e de cidadania das pessoas mais pobres. Isto não significa que devemos perder de vista *um* horizonte de transformação social.

⁸⁷ Em 100 dias do golpe, uma centena de direitos foram ameaçados ou retirados. Conforme denunciado pela iniciativa “Alerta Social. Qual direito você perdeu hoje?”. Conferir: <http://alertasocial.com.br/100-dias-de-golpe/>

Não convém, nesse curto espaço, explicar os meus motivos para entender o processo político em curso como um “novo golpe de estado”. Para isso, remeto aos textos de Jessé Souza (último capítulo de *“A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite”* e o livro *“A radiografia do golpe: entenda como e porque você foi enganado”*). Por isso, proponho que pensemos o que é possível fazermos frente às adversidades que parecem colocar o Brasil nos trilhos do regresso à “cidadania invertida” (Telles, 2013).

Primeiro, o SUAS precisa continuar sendo uma bandeira que merece ser defendida. Mas não de qualquer jeito. Um SUAS democrático e eficiente, que seja capaz de alargar os debates na esfera pública e não emudecê-los. Penso que para o SUAS tornar-se uma política pública forte, precisa ser reivindicado pelo maior número possível de vozes da sociedade.

Além disso, as psicólogas/os que atuam no campo das políticas públicas devem procurar conhecer de administração pública e política. Em outras palavras, assim como uma psicóloga que trabalha no setor de recursos humanos de uma indústria deve saber o que aqueles trabalhadores efetivamente produzem, também no serviço público é necessário recuperar o vínculo com a reprodução da sociedade.

O exercício da (auto)crítica também deve ser constante e, se possível, redobrado. Para além do discurso do compromisso social, é necessário questionar os fundamentos de tal compromisso e as condições para transformá-lo em mais do que um “lema”, como diz Mariana Prioli. O fundamento da crítica vem da busca pela emancipação sem prescindir do diagnóstico da realidade concreta. Crítica, como diz Maritza Montero (2011), é substantivo e não adjetivo.

Las verdades de la ciencia lo son sólo hasta prueba en contrario. Y eso es la crítica: la prueba de que las cosas pueden ser de otra manera, que pueden ser de forma distinta a la reconocida o establecida. La crítica entonces es el haz de luz que enfoca lo que está a oscuras; la compuerta que se abre o se cierra; la señal que indica calle ciega o vía libre y tiene la fatalidad de lo molesto e inevitable que transforma el mundo y lo hace diferente (Montero, 2004, p.20).

Espero ter contribuído um pouco para estimular a crítica com as reflexões feitas ao longo do texto. Desse modo, pensando em possíveis desdobramentos no sentido da construção de uma agenda de pesquisa, gostaria de indicar que:

- São necessários mais estudos sobre as particularidades da política de assistência social no município de São Paulo (e em diversas outras metrópoles), de modo a ampliar a compreensão dos problemas cotidianos enfrentados e melhorar as respostas coletivas;

- O foco na ação pública é interessante para iluminar a relação não somente entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, mas também entre ambos atores e os cidadãos e cidadãs atendidos;
- É importante aprofundar os estudos sobre as demandas por reconhecimento das famílias mais vulneráveis, indagando criticamente sobre as condições para tal luta e o para o exercício pleno da cidadania.

Por fim, espero que, ao invés de respostas, este texto suscite novas (e melhores) questões e que inspire algum desejo em continuar buscando maneiras de analisar criticamente as potencialidades contidas na assistência social brasileira.

REFERÊNCIAS⁸⁸

---

⁸⁸ Normalização de referências de acordo com adaptação das normas da *American Psychological Association* (APA) adotada pela Biblioteca Dante Moreira Leite do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

- Almeida, E. T. V. (2004) Assistência social e cidadania: um diálogo necessário. *Revista Vértices*, 6(1), pp. 27-63.
- Amâncio, J. M. (2008) *Parcerias entre Estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas IFCH/Unicamp.
- Araújo, M. E. (2014) *A atuação do psicólogo no CRAS e o enfrentamento da situação de vulnerabilidade social*. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social. IP-USP.
- Arendt, H. (2010) *A condição Humana*. 11^a. ed. São Paulo: Forense Universitária.
- Barbosa, A. F. (2012) (Org.) *O Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores*. São Paulo: Outras Expressões.
- Benelli, S. J. & Costa-Rosa, A. (2012) Paradigmas diversos no campo da assistência social e seus estabelecimentos assistenciais típicos. *Revista Psicologia USP*, 23(4), pp. 609-660.
- Bobbio, N. (2004) *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Botarelli, A. (2008) *O psicólogo nas políticas de proteção social: uma análise dos sentidos e da práxis*. Tese de doutorado em Psicologia Social. PUC-SP.
- Bourdieu, P. (2013) Capital simbólico e classes sociais. Traduzido por Fernando Pinheiro. Introdução e notas de Loïc Wacquant. *Revista Novos Estudos Cebrap*, 96, pp.105-115.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2013) *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF: Autor.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2012a) *Orientações técnicas sobre o PAIF. Vol. 1. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. (versão preliminar) Brasília, DF: Autor.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2012b) *Orientações técnicas sobre o PAIF. Vol. 2. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF*. (1^a edição.), Brasília, DF: Autor.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2009) *Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*. Brasília, DF: Autor.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2005) *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 Norma Operacional Básica NOB/SUAS*. Brasília, DF: Autor.
- Breda, R. L. (2016) *Efeitos da vulnerabilidade social: notas sobre o cotidiano de trabalho em um CRAS na cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado em Sociologia. UFSCAR.
- Brettas, G. H. (2016) *O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de recursos*. Dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas. PPG-GPP EACH-USP.
- Brigagão, J., Nascimento, V. L. V. & Spink, P. (2011) Interfaces entre psicologia e políticas públicas e a configuração de novos espaços de atuação. *Revista de Estudos Universitários*, 37(1), pp. 199-215.

- Caldeira, T. P. R. (2000) *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34.
- Cardoso, M. H. C. (2014) *O assistente social na supervisão técnica de convênios entre o Poder Público e as Organizações Privadas de Assistência Social*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. PUC-SP.
- Carvalho, J. M. (2008) *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castel, R. (2015) *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 12ª. ed. Petrópolis: Vozes.
- Castel, R. (1997) A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à “desfiliação”. *Caderno CRH*, 10(26), pp. 19-40.
- Cesca de Lima, V. (2014) *Psicologia da pobreza e pobreza da psicologia: um estudo sobre o trabalho de psicólogas(os) na política pública de assistência social*. Dissertação de mestrado em Psicologia Social. PUC-SP.
- Chiachio, N. B. (2006) *O caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da Assistência Social*. Mestrado em Serviço Social. PUC-SP.
- Chiachio, N. B. (2011) *A construção dos serviços de assistência social como política social pública*. Tese de doutorado em Serviço Social. PUC-SP.
- Conselho Federal de Serviço Social & Conselho Federal de Psicologia (2007) *Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social*. Brasília, DF: Autores.
- Conselho Federal de Psicologia & Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (2008) *Referência Técnica para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS*. Brasília, DF: Autores.
- Cordeiro, M. P. (2013) Psicologias Sociais Cientificista e Crítica: um debate que continua. *Revista Psicologia: ciência e profissão*, 33(3), pp. 716-729.
- Cordeiro, M. P. (2012) *Psicologia Social no Brasil: multiplicidade, performatividade e controvérsias*. Tese de doutorado em Psicologia Social. PUC-SP.
- Correa de Araújo, F. I. (2010) “...Mas a gente não sabe que roupa deve usar” *Um estudo sobre a prática do psicólogo no Centro de Referência da Assistência Social*. Dissertação de mestrado em Psicologia Social, PUC-SP.
- Dagnino, E. (2004) “¿Sociedad civil, participación e cidadania: de que estamos falando?” In: Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, UCV, pp. 95-110.
- El País (20 de setembro de 2014, 21h23) “A busca pelos ‘excluídos do Bolsa Família’ encontra brasileiros invisíveis”. Notícia disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/21/politica/1411258987_199737.html >. Acesso em 29 de dezembro de 2015.
- Esping-Andersen, G. (1991) As três economias políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova*, 24, pp. 85-116.

- Euzébios Filho, A. (2011) *Psicologia e desigualdade social: um estudo sobre a consciência política de beneficiários de programas de transferência de renda*. Curitiba: Juruá.
- Fachini, L. F. A. (2014) *Estruturação espacial urbana: Favela Nova Jaguaré*. Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo.
- Feltran, G. S. (2003) *Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. IFCH-Unicamp.
- Fernandes, R. M. C. & Hellmann, A. (Org.) (2016) *Dicionário crítico: Política de Assistência Social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS/CEGOV.
- Ferraz, A., Costa, N. & Bugarelli, R. (2011, 20 de Novembro de) “Jaguaré, o bairro que é a cara de São Paulo” *Estado de S. Paulo*. Disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,jaguare-o-bairro-que-e-a-cara-de-sao-paulo-imp-.800567> > Recuperado em 01/10/2014.
- Ferreira de Souza, R. (2011) *Psicologia e Políticas Públicas de Assistência Social: práxis emancipatória ou administração social?* Tese de doutorado em Psicologia Social, PUC-SP.
- Fischer, R. M. & Falconer, A. P. (1998) Desafios da parceria governo e terceiro setor. *Revista de Administração*, 33(1), pp.12-19.
- Fraser, N. (2011) Mercantilização, Proteção Social e Emancipação: as ambivalências do feminismo na crise do capitalismo. *Revista Direito GV*, 7(2), pp. 617-634.
- Fraser, N. (2007) Reconhecimento sem ética? In: Souza, J. & Mattos, P. (orgs) *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume
- Fraser, N. (2001) Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: Jessé Souza (org.). *Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. UNB.
- Freire, L. M. (2006) *Encostas e favelas: deficiências, conflitos e potencialidades no espaço urbano da favela Nova Jaguaré*. Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo. FAU-USP.
- Freitas, M. F. Q. (2010) Tensões na relação comunidade-profissional: implicações para os processos de conscientização e participação comunitária. In: Guzzo, R. S. L. & Lacerda Júnior, F. (Orgs) *Psicologia & Sociedade: interfaces no debate com a questão social*. Campinas: Alínea.
- Fuhrmann, N. L. (2013) O primado do reconhecimento sobre a redistribuição: a origem dos conflitos sociais a partir da teoria de Axel Honneth. *Revista Sociologias*, 15(33), pp. 170-203.
- Galeão-Silva, L. G.; Gonzalez, L. & Alves, M. A. (2012) Comunidade e reconhecimento nas relações econômicas. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, 15(2), pp. 189-203.
- Galindo, D., Martins, M., & Rodrigues, R. V. (2014) Jogos de armar: narrativas como modo de articulação de múltiplas fontes no cotidiano da pesquisa. In: Spink, M. J., Brigagão, J. I. M., Nascimento, V. L., & Cordeiro, M. P. *A produção da informação na pesquisa*

- social: compartilhando ferramentas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Habermas, J. (2012) *Teoria do Agir Comunicativo. Vol.2. Sobre a crítica da razão funcionalista*. São Paulo: Martins Fontes.
- Honneth, A. (2009) A textura da justiça: sobre os limites do procedimentalismo contemporâneo. *Revista Civitas*, 9(3), pp. 345-368.
- Honneth, A. (2008) Observações sobre a reificação. *Revista Civitas*, 8(1), pp. 68-79.
- Honneth, A. (2007) Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectiva na ordem moral da sociedade. In: Souza, J. & Mattos, P. (orgs) *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume
- Honneth, A. (2003) Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. 2ª. ed. 1ª. reimp. São Paulo: Editora 34.
- Honneth, A. (1995) The Fragmented World of Symbolic Forms: Reflections on Pierre Bourdieu's Sociology of Culture. In: Honneth, A. *The Fragmented World of the Social: Essays in Social and Political Philosophy*. New York: State University of New York Press.
- Horkheimer, M. (1975) Teoria tradicional e teoria crítica. In: W. Benjamin, M. Horkheimer, T. Adorno, J. Habermas. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural. (texto originalmente publicado em 1937)
- Jorge, D. B. P. (2013) *Adolescente vulnerável ou vulnerabilizado? Sentidos e usos do termo vulnerabilidade na perspectiva dos agentes sociais do município de Jacareí (SP)*. Dissertação de mestrado em Psicologia Social. PST-IP-USP.
- Koga, D. (2005) O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, 2(Sup.), pp. 17-21.
- Kowarick, L. (2009) *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34.
- Kowarick, L. (2000) *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2012) *Sociologia da ação pública*. Maceió: Ed.UFAL.
- Lavalle, A. G. (2003) Cidadania, igualdade e diferença. *Revista Lua Nova*, 59, pp. 75-94.
- Leydet, D. (2011) Citizenship. In: Edward Zalta (org) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: < <http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/citizenship/> >.
- Lima, A. F. (Org.) (2012) *Psicologia Social Crítica: Paradoxes do Contemporâneo*. Porto Alegre: Sulina.
- Manzini-Covre, M. L. (2002) *O que é cidadania*. 3ª. ed. São Paulo: Brasiliense.
- Margalit, A. (2010) A sociedade decente. Resenha de Hilda Helena Soares Bentes. *Direitos Fundamentais & Justiça*, 13, pp. 321-325.

- Marin, T. R. (2012) *Entre a caridade e os direitos sociais: a política da política de Assistência Social no município de São Paulo (1989-2012)*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. FFLCH-USP.
- Marques, E. (Org.) (2015) *A metrópole de São Paulo no século XXI: espaços, heterogeneidades e desigualdades*. São Paulo: CEM/Editora Unesp.
- Marques, E. (2013) As políticas públicas na ciência política. In: Marques, E. & Faria, C. (orgs) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp / Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Marshall, T. H. (1967) *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Mattos, P. (2006) *A sociologia política do reconhecimento: as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser*. São Paulo: Annablume.
- Mendosa, D. (2012) *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. Tese de doutorado em Sociologia. FFLCH-USP.
- Melo, R. (2013) *A teoria crítica de Axel Honneth: reconhecimento, liberdade e justiça*. São Paulo: Ed. Saraiva.
- Montero, M. (2011) Ser, fazer e parecer: crítica e libertação na América Latina. In: Guzzo, R. S. L. & Lacerda Júnior, F. (Orgs) *Psicologia Social para América Latina: o resgate da psicologia da libertação*. 2ª ed. Campinas: Alínea.
- Montero, M. (2010) Fortalecimiento de la Ciudadanía y Transformación Social: Área de Encuentro entre la Psicología Política y la Psicología Comunitaria. *PSYKHE*, 19(2), pp. 51-63.
- Montero, M. (2006) *Hacer para transformar: el método en Psicología Comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.
- Montero, M. (2004) Relaciones entre Psicología Social Comunitaria, Psicología Crítica y Psicología de la Liberación: una respuesta latinoamericana. *Psykhé*, 13(2), pp. 17-28.
- Montero, M. (2003) *Teoría y práctica en la Psicología Comunitaria: la tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Paidós.
- Montero, M. (2001) Ética y Política en Psicología: las dimensiones no reconocidas. *Athena Digital*, 0, pp.1-10.
- Montero, M. & Christlieb, P. F. (2003) Psicología Social Crítica [editorial de la sección especial] *Revista Interamericana de Psicología*, 37(2), pp. 211-213.
- Moya Recio, M. E. (2015) *Desigualdades na Pobreza: Interações entre as Trajetórias dos Moradores da “Nova Jaguaré” (Favela Vila Nova Jaguaré) e o Programa de Urbanização de Favelas da Cidade de São Paulo*. Relatório Científico FAPESP (Pós-Doutorado) Campinas: Nepo-Unicamp.
- Moya Recio, M. E. (2011) Os estudos sobre a cidade: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social. In: Kowarick, L. & Marques, E. (Orgs.) *São Paulo: novos percursos e atores. Sociedade, cultura e política*. São Paulo: Editora 34.

- Moya Recio, M. E. (2010) *Desigualdades na pobreza: trajetórias e transições de vida em uma favela paulistana*. Tese de doutorado em Ciência Política. DCP-FFLCH-USP
- Muylaert, A. (Diretora). (2015). *Que horas ela volta?* [DVD]. Brasil: Pandora Filmes.
- Pais, J. M. (2001) *Vida cotidiana: enigmas e revelações*. São Paulo: Cortez Editora.
- Pala, T. F. (2011) *Favela Nova Jaguaré: intervenções de políticas públicas de 1989 a 2011*. Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo.
- Pereira, P. A. P. (2006) *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª. ed. São Paulo: Cortez.
- Rabelo, M. M. (2011) *Redistribuição e reconhecimento no Programa Bolsa Família: a voz das beneficiárias*. Tese de doutorado em Sociologia. IFCH-UFRGS.
- Ramos, C. & Carvalho, J. E. C. (2008) Espaço e subjetividade: formação e intervenção em Psicologia Comunitária. *Revista Psicologia & Sociedade*, 20(2), pp. 174-180.
- Rego, W. L. (2008) Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. *Revista Lua Nova*, n.73, pp.147-185.
- Rego, W. L. & Pinzani, A. (2014) *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp.
- Ricoeur, P. (2006) *Percurso do reconhecimento*. São Paulo: Edições Loyola.
- Roberge, J. (2011) What is critical hermeneutics? *Thesis Eleven*, 106(1), pp. 5-22.
- Romero, N. M. (2012) *Práticas de educadores como política de assistência social: os Centro para Crianças e Adolescentes na cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado em Educação. PPE-FE-USP.
- Rosenfield, C. L. & Saavedra, G. A. (2013) Reconhecimento, teoria crítica e sociedade: sobre desenvolvimento da obra de Axel Honneth e os desafios da sua aplicação no Brasil. *Revista Sociologias*, ano 15, nº 33, pp.14-54.
- Rotta, N. T. (2002) Paralisia cerebral, novas perspectivas terapêuticas. *Jornal de Pediatria*, 78(Supl 1), pp. S48-S54.
- Saavedra, G. A. (2007) A teoria crítica de Axel Honneth. In: Jessé Souza & Patrícia Mattos (orgs) *Teoria Crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume.
- Santos, L. N. (2013) *O encontro das psicólogas com o “social” no CRAS/SUAS: entre o suposto da igualdade e a concretude da desigualdade*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Psicologia UFBA, pp.186.
- Santos, M. (2005) O retorno do território. *OSAL - Observatório Social de América Latina*, 6(16), Buenos Aires: CLACSO, pp. 255-261.
- Santos, M. (2002) *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Edusp.

- São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. (2015) *Atlas socioassistencial da cidade de São Paulo*. Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais. São Paulo: Autor.
- São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. (2012) *Norma técnica dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica. Caderno de instrumentais*. São Paulo: Autor.
- São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. (2010) *Portaria 46/2010. Dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios*. São Paulo: Autor.
- Saúve, G. (2012) *Uma improvisação organizada: ações do padre Roberto no Jaguaré, São Paulo*. São Paulo: Congregação Santa Cruz.
- Schmidt, M. L. S. (2006) Pesquisa participante: alteridade e comunidades interpretativas. *Revista Psicologia USP*, 17(2), pp. 11-41.
- Seade. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (2010) *IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social 2010. Principais resultados*. São Paulo: Assembleia Legislativa, Instituto do Legislativo Paulista e Fundação SEADE. Disponível em: < <http://www.iprsipvs.seade.gov.br/>. > Acessado em 22/09/2013.
- Senra, C. M. G. (2009) *Psicólogos sociais em uma instituição pública de Assistência Social: analisando estratégias de enfrentamento*. Tese de doutorado em Psicologia Social. PUC-Campinas.
- Silva, J. P. (2014) Cidadania e reconhecimento. In: Silva, J. P. *Por que renda básica?* São Paulo: Annablume.
- Silva, J. P. (2010) Nota crítica sobre cidadania no Brasil. *Revista Ideias*, 1(nova série), pp. 95-119.
- Silva, J. P. (2008) Sobre a relevância contemporânea da teoria da cidadania. In: Silva, J. P. *Trabalho, cidadania e reconhecimento*. São Paulo: Annablume.
- Silva Lima, A. A. (2012) *CRAS – Centros de Referência de Assistência Social: expressão real da Política Nacional de Assistência Social de 2004*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. PUC-SP.
- Sobottka, E. A. (2015) *Reconhecimento: novas abordagens em Teoria Crítica*. São Paulo: Annablume.
- Souza, J. (2015) *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa.
- Souza, J. (2012) *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG (Prefácio de Axel Honneth)
- Souza, J. (2010) *Batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Souza, J. (2009) *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

- Souza, J. (2004) A gramática social da desigualdade brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(54), pp. 79-96.
- Souza, J. (2000) Uma teoria crítica do reconhecimento. *Revista Lua Nova*, 50, pp.133-158.
- Spink, P. (2014) Bringing the horizon back in: the mid-range approach to Organizational Studies. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais RBEO*, 1(1), pp.1-26.
- Spink, P. (2013) Psicologia Social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos. In: Marques, E. & Faria, C. (orgs) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp / Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Spink, P. (2009) Los psicólogos y las políticas públicas en América Latina: el big mac y los caballos de troia. *Psicoperspectivas*, VIII(2), pp. 12-34.
- Spink, P. (2008) O pesquisador conversador no cotidiano. *Revista Psicologia & Sociedade*, 20 (Ed. esp.), pp.70-77.
- Spink, P. (2006) A desigualdade cotidiana – a naturalização das materialidades territoriais. In: Spink, M. J. & Spink, P. (orgs) *Práticas cotidianas e a naturalização da desigualdade: uma semana de notícias nos jornais*. São Paulo: Editora Cortez, pp. 88-108.
- Spink, P. (2003) Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Revista Psicologia & Sociedade*, 15(2), pp. 18-42.
- Spink, P. (2001) O lugar do lugar na análise organizacional. *Revista de Administração Contemporânea RAC*, Edição Especial, pp.11-34.
- Sposati, A. (2009) Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/UNESCO.
- Sposati, A. (2007) Assistência social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional RBDC*, 10, pp.435-458.
- Sposati, A. (2004) *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. São Paulo: Cortez.
- Sposati, A. (2002) *A política de assistência social na cidade de São Paulo*. (Observatório dos direitos do cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas na cidade de São Paulo, 1) 2ª. ed. São Paulo: Instituto Polis / PUC-SP.
- Sposati, A., Bonetti, D. A., Yazbek, M. C., Carvalho Falcão, M. C. B. (1998) *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez.
- Taffarello, I. S. M. (2015) *A construção de fortalecimento comunitário e a participação política nos CRAS do Município de Várzea Paulista*. Dissertação de Mestrado. PROMUSP-EACH-USP, São Paulo.
- Taylor, C. (2013) *As fontes do Self: a construção da identidade moderna*. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola.
- Taylor, C. (2007) O que é agência humana? In: Souza, J. & Mattos, P. (orgs) *Teoria Crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume.

- Taylor, C. (2000) A política do reconhecimento. In: Taylor, C. (org) *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Loyola. Pp.241-274.
- Telles, V. S. (2013) *Pobreza e Cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34.
- Telles, V. S. (1999) *Direitos sociais. Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Torres, A. S. (2013) *Segurança de convívio e de convivência: direito de proteção na Assistência Social*. Tese de Doutorado em Serviço Social. PUCSP.
- Voirol, O. (2012) Teoria Crítica e pesquisa social: da dialética à reconstrução. *Revista Novos Estudos Cebrap*. 93, pp. 81-99.
- Yamamoto, O. & Oliveira, I. F. (2010) Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 26 (Núm. Especial), pp.9-24.
- Yazbek, M. C. (2004) *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. (Observatório dos direitos do cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas na cidade de São Paulo, 22) São Paulo: Instituto Polis / PUC-SP.
- Young, I. M. (2001) Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: Jessé Souza (Org.) *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. UNB.
- Young, I. M. (2000) *Inclusion and democracy*. Oxford University Press.

APÊNDICE

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Olá,

Gostaria de te convidar a participar de uma pesquisa, em nível de mestrado, intitulada **“Proteção social e fortalecimento da cidadania: uma análise de serviços socioassistenciais em um bairro da cidade de São Paulo”**. Esta pesquisa está sendo desenvolvida sob minha responsabilidade (José Fernando Andrade Costa), sob orientação do Prof. Dr. Luís Guilherme Galeão da Silva, do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (IPUSP).

Ela tem como objetivo geral conhecer o papel dos serviços da proteção social básica da assistência social para o fortalecimento da cidadania de pessoas consideradas em situação de vulnerabilidade social. Espero que esta pesquisa contribua para melhor compreensão do potencial das ações da política de assistência social para o fortalecimento da cidadania.

Sua participação é muito importante e, caso você aceite, ela se dará da seguinte forma: concedendo entrevistas que serão registradas por gravador de voz; e contribuindo, se desejar, com a sua opinião para a pensarmos sobre os resultados da análise.

É importante você saber que sua participação será totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa.

As informações obtidas serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade. As gravações de voz serão armazenadas confidencialmente sob a minha responsabilidade até a conclusão da pesquisa e após isto serão descartadas. Você poderá pedir para consultar (e inclusive alterar) seus registros quando quiser, enquanto estes estiverem sob os meus cuidados. No final do processo a pesquisa será publicada, por isso, no texto final o seu nome verdadeiro será substituído por outro, para preservar sua identidade.

Aproveito para informar que o(a) senhor(a) não pagará nem será remunerado por sua participação. Se houver algum prejuízo financeiro provocado pela pesquisa a você, é da minha responsabilidade ressarcir-lo(a).

Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos, pode me encontrar pelo seguinte endereço de e-mail: josefernando@usp.br. Ou então você pode procurar diretamente o **Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos do Instituto de Psicologia da USP**, e-mail: ceph.ip@usp.br, na Av. Prof. Mello Moraes, 1.721 – Bloco G, 2º andar, sala 27, CEP 05508-030, Cidade Universitária, São Paulo-SP, telefone: 11 3091-4182. Atendimento das 8h30 às 12hs e das 14h às 16hs.

Por fim, solicito a gentileza de verificar que este termo foi impresso em duas vias de igual teor e assiná-las, sendo que uma delas é sua e a outra ficará comigo.

São Paulo, _____ de _____ de 2015.

Pesquisador responsável:
José Fernando Andrade Costa

Orientador:
Prof. Dr. Luís Guilherme Galeão da Silva

Eu, _____, tendo sido devidamente esclarecido(a) sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar voluntariamente da pesquisa descrita acima.

Assinatura: _____ Data: ____/____/____

**PARECER DA ÁREA AFETA À SOLICITAÇÃO E DO COMITÊ DE AVALIAÇÃO DE PESQUISA OU
FORMAÇÃO**

Dados do Projeto ou Proposta

**PROTEÇÃO SOCIAL E FORTALECIMENTO DA CIDADANIA: UMA
ANÁLISE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EM UM BAIRRO DA
CIDADE DE SÃO PAULO**

Responsável Solicitante:

JOSÉ FERNANDO ANDRADE COSTA

Área Temática: (Glossário indexação...)

**PSICOLOGIA COMUNITÁRIA; CENTRO DE REFERÊNCIA DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS); REDE SOCIOASSISTENCIAL;
VULNERABILIDADE SOCIAL; CIDADANIA**

Dados do Parecer:

Apresentação do Projeto ou Proposta (Avaliar a temática em relação às frentes de trabalho em andamento na área afeta):

NAS PALAVRAS DO PROPONENTE: 'A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CRIAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) REPRESENTAM UM AVANÇO PARA O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E A GARANTIA DE DIREITOS NA HISTÓRIA RECENTE DO BRASIL. NO NÍVEL DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (PSB), OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS ARTICULADOS PELO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) BUSCAM PROMOVER O FORTALECIMENTO DOS USUÁRIOS COMO SUJEITOS DE DIREITOS, TENDO COMO EIXOS CENTRAIS A ATENÇÃO À FAMÍLIA E A ATUAÇÃO NO TERRITÓRIO. ESTE PESQUISA SE PROPÕE A ESTUDAR A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E COMUNIDADE, A PARTIR DA ARTICULAÇÃO ENTRE CRAS, SERVIÇOS E TERRITÓRIO, INDAGANDO COMO SE APRESENTA A QUESTÃO DO FORTALECIMENTO DA CIDADANIA NA APLICAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.

A METODOLOGIA CONSISTE EM TRABALHO DE CAMPO, EM QUE SE REALIZARÁ:
I) ACOMPANHAMENTO, DE CUNHO ETNOGRÁFICO, DAS ATIVIDADES DE UM CRAS E DAS INSTITUIÇÕES QUE OFERTAM SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EM UM BAIRRO DA CIDADE DE SÃO PAULO;
II) ENTREVISTAS COM PROFISSIONAIS E USUÁRIOS DOS SERVIÇOS. BUSCAR-SE-Á COMPREENDER COMO SE CONFIGURAM AS AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL, NO

SENTIDO DO RECONHECIMENTO E FORTALECIMENTO DA CIDADANIA DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL, A PARTIR DOS REFERENCIAIS TEÓRICOS DA TEORIA SOCIAL CRÍTICA DA DESIGUALDADE BRASILEIRA (JESSÉ DE SOUZA) E DA PSICOLOGIA SOCIAL COMUNITÁRIA LATINO-AMERICANA (MARITZA MONTERO).’

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: NÃO HÁ

Benefícios:

NAS PALAVRAS DO PROPONENTE: 'ESPERAMOS QUE ESTA PESQUISA CONTRIBUA PARA MELHOR COMPREENSÃO DOS DESAFIOS E DO POTENCIAL DAS AÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, NO NÍVEL DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA, EM SUA RELAÇÃO COM AS COMUNIDADES ATENDIDAS, PARA O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA’.

Comentários e Considerações sobre o Projeto ou Proposta:

A PESQUISA PROPOSTA É MUITO OPORTUNA E PODE SE CONFIGURAR COMO UM INSTRUMENTO DE ANÁLISE E REFLEXÃO PARA OS INDIVÍDUOS ENVOLVIDOS, PELA SUA PROPOSTA DE ANÁLISE CRÍTICA.

O PROPONENTE CONHECE A LITERATURA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OPTA POR AVALIAR ASPECTOS RELEVANTES DA SUA EXECUÇÃO. PROPÕE SE DEBRUÇAR NO NOSSO DISTRITO COM MAIOR POPULAÇÃO EM VULNERABILIDADE SOCIAL - JAGUARÉ – QUE É ÁREA DE ATUAÇÃO PRIVILEGIADA POR ESTE CRAS.

Recomendações (se houver):

1. Ponderações sobre aspectos legais:
2. Ponderações sobre a metodologia:

O MÉTODO ESCOLHIDO PELO PROPONENTE ESTÁ ALINHADO COM OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA, SENDO, ALTAMENTE RECOMENDÁVEL SUA UTILIZAÇÃO.

3. Outras:

Parecer:

Aprovado (xxxx)

Não aprovado (   )

Condicionado às recomendações (   )

Cleide Leonel Amaro Mendes

Supervisor Técnico II

SAS Lapa

Comitê de Avaliação de Pesquisa e Formação

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Proteção Social e Fortalecimento da Cidadania: uma análise de serviços socioassistenciais em um bairro da cidade de São Paulo

Pesquisador: José Fernando Andrade Costa

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 43207015.0.0000.5561

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE DE SAO PAULO

Patrocinador Principal: MINISTERIO DA EDUCACAO

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.058.495

Data da Relatoria: 11/05/2015

Apresentação do Projeto:

O presente projeto de pesquisa busca conhecer o papel de serviços de proteção social básica para o fortalecimento da cidadania de famílias em situação de vulnerabilidade social, através de uma abordagem qualitativa desenvolvida a partir do acompanhamento das atividades de um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e de serviços sócio assistenciais vinculados a este equipamento em um território de alta vulnerabilidade social do município de São Paulo por meio de observação participante (diário de campo) e entrevistas semidirigidas com trabalhadores dos serviços e usuários; apresenta o TCLE; se mostra relevante dentro do campo da Psicologia; toma os cuidados éticos necessários; e apresenta aprovação do Comitê de Avaliação de Pesquisa e Formação da área de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo.

Objetivo da Pesquisa:

O objetivo da pesquisa é relevante e claramente explicitado e busca conhecer o papel de serviços de proteção social básica para o fortalecimento da cidadania de famílias em situação de vulnerabilidade social.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

O projeto de pesquisa apresenta claramente descrito os benefícios e os riscos inerentes à pesquisa proposta e trará mais benefícios do que riscos, inclusive com o cuidado ético e metodológico de

Endereço: Av. Prof. Mello Moraes, 1721 - Bl. "G" sala 27

Bairro: Cidade Universitária

CEP: 05.508-030

UF: SP

Município: SAO PAULO

Telefone: (11)3091-4182

E-mail: ceph.ip@usp.br

Continuação do Parecer: 1.058.495

convidar os participantes a contribuir com a discussão dos dados, de modo a enriquecer o processo compreensivo e crítico da pesquisa.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O presente projeto de pesquisa apresenta referencial teórico pertinente, metodologia qualitativa adequada, apresenta o TCLE, se mostra relevante dentro do campo da Psicologia e toma os cuidados éticos necessários, necessitando informações e reformulações complementares para sua aprovação pelo Comitê de Ética.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O TCLE deixa claro os objetivos e procedimentos que serão adotados; oferece um contato do pesquisador e do Comitê de Ética para eventuais dúvidas e esclarecimentos adicionais e o pesquisador; que os participantes poderão pedir os esclarecimentos que desejarem e/ou deixar a pesquisa a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem quaisquer consequências, penalizações ou prejuízos; e deixa claro que haverá anonimato e a garantia do sigilo dos participantes, entretanto não aponta a possibilidade de publicação da pesquisa, e da garantia de sigilo neste caso.

Recomendações:

O projeto de pesquisa para ser aprovado precisa resolver algumas pendências.

- (1) Deve apresentar o termo de anuência da instituição escolhida como campo para a pesquisa (ou indicar que o parecer de aprovação do Comitê de Avaliação de Pesquisa e Formação da área de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo cumpriria a função do termo de anuência);
- (2) Tornar a linguagem no TCLE mais acessível (por exemplo, substituir o termo “habitus de famílias” que não é compreensível para a população em geral);
- (3) No TCLE, falta apontar a possibilidade de publicação da pesquisa, e da garantia de sigilo neste caso; e
- (4) Evite incluir o endereço e contato pessoal do pesquisador (exceto o e-mail que pode permanecer) e coloque um endereço e contato institucional.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Atender às recomendações acima e notificá-las ao CEP por meio da Plataforma Brasil.

Situação do Parecer:

Aprovado

Endereço: Av. Prof. Mello Moraes, 1721 - Bl. "G" sala 27

Bairro: Cidade Universitária

CEP: 05.508-030

UF: SP

Município: SÃO PAULO

Telefone: (11)3091-4182

E-mail: ceph.ip@usp.br

Continuação do Parecer: 1.058.495

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

Se o projeto prevê aplicação de TCLE, todas as páginas do documento deverão ser rubricadas pelo pesquisador e pelo voluntário e a última página assinada por ambos, conforme Carta Circular no 003/2011 da CONEP/CNS.

Salientamos que o pesquisador deve desenvolver a pesquisa conforme delineada no protocolo aprovado. Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEPH de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas. Lembramos que esta modificação necessitará de aprovação ética do CEPH antes de ser implementada. De acordo com a Res. CNS 466/12, o pesquisador deve apresentar a este CEP/SMS o relatório final do projeto desenvolvido, conforme preenchimento de Protocolo disponível na sessão do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos do IPUSP do site do IPUSP. Em seguida, o protocolo preenchido deverá ser enviado ao CEPH através da Plataforma Brasil, ícone Notificação, logo que o mesmo estiver concluído.

SAO PAULO, 11 de Maio de 2015

Assinado por:
FRAULEIN VIDIGAL DE PAULA
(Coordenador)

Endereço: Av. Prof. Mello Moraes, 1721 - Bl. "G" sala 27

Bairro: Cidade Universitária

CEP: 05.508-030

UF: SP

Município: SAO PAULO

Telefone: (11)3091-4182

E-mail: ceph.ip@usp.br