

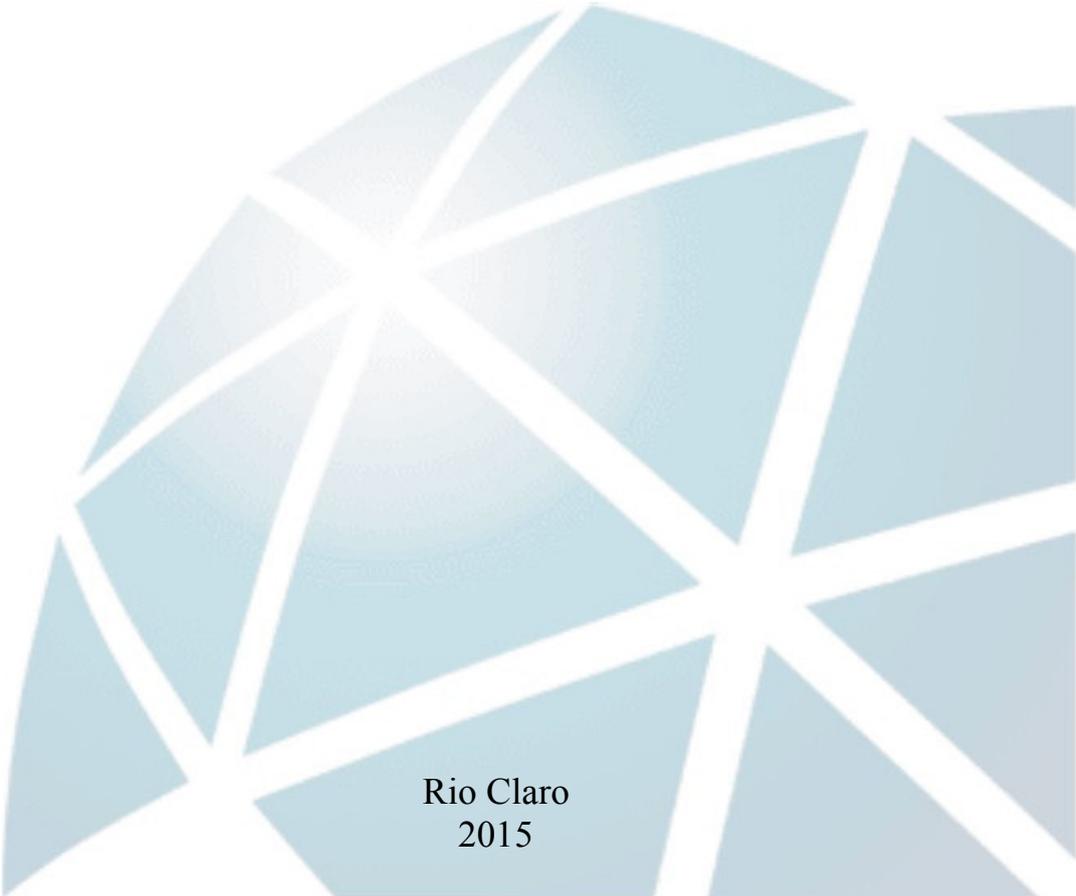
---

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

---

**MARIA CECÍLIA KERCHES DE MENEZES**

**PROCESSOS EDUCATIVOS E EMANCIPAÇÃO:  
A VISÃO DOS EDUCADORES SOCIAIS SOBRE  
SUAS PRÁTICAS**



Rio Claro  
2015

# **PROCESSOS EDUCATIVOS E EMANCIPAÇÃO: A VISÃO DOS EDUCADORES SOCIAIS SOBRE SUAS PRÁTICAS**

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Débora Cristina Fonseca

Dissertação apresentada ao Instituto de  
Biociências, Universidade Estadual  
Paulista “Júlio de Mesquita Filho” -  
Campus de Rio Claro, como parte dos  
requisitos para obtenção do título de  
Mestre em Educação.

Rio Claro  
2015

370 Menezes, Maria Cecília Kerches de  
M543p Processos educativos e emancipação : a visão dos  
educadores sociais sobre suas práticas / Maria Cecília Kerches  
de Menezes. - Rio Claro, 2015  
156 f. : il., quadros

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista,  
Instituto de Biociências de Rio Claro  
Orientador: Débora Cristina Fonseca

1. Educação. 2. Emancipação social. 3. Educação  
não-formal. I. Título.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar presente em todos os momentos de minha vida.

À Professora Doutora Débora Cristina Fonseca, minha orientadora, pelo seu exemplo de profissionalismo, pela sua amizade, pelo seu incentivo e pelas contribuições neste trabalho.

Às Professoras Doutoras Leila Maria Ferreira Salles e Sueli Terezinha Ferrero Martin, pela disponibilidade, indicações e significativas contribuições.

Aos professores Doutores Antônio Carlos Miranda e José Euzébio de Oliveira Souza Aragão, pelo incentivo e disponibilidade.

Ao estimado professor Doutor João Pedro Pezzato, pelo carinho e orientação ao longo desta jornada.

Aos Professores do Programa de Pós-graduação em Educação, que muito contribuíram com o conhecimento teórico presente neste estudo.

Aos funcionários do Programa de Pós-graduação e da Biblioteca da UNESP, pelas condições oferecidas que facilitaram o desenvolvimento deste estudo.

À minha querida mãe, pelo amor incondicional, força e coragem para que eu nunca desistisse de estudar.

Ao meu filho Jorge, razão da minha existência, pelo companheirismo, presença constante, cuidado e amor.

Às minhas irmãs Estela e Suely, por acreditarem no meu trabalho e fazerem parte da minha história.

A Anilton, pela paciência, carinho e compreensão.

A todos os participantes da pesquisa que, prontamente, se disponibilizaram a contribuir com este estudo.

Às novas amigas construídas nesta etapa de minha vida: Ana Beatriz, Cláudia, Lisi, Márcia, Maria Helena, Michele, Patrícia e Sílvia.

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para o término deste estudo.

*“Só será plena a emancipação humana quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política”.*

Karl Marx (2011, p. 37)

## RESUMO

Este trabalho teve por objetivo analisar se a prática educativa desenvolvida por profissionais se constituem como emancipatórias em suas visões. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que se utilizou de dois instrumentos de coleta de dados: análise documental e entrevista semiestruturada, realizadas com profissionais/educadores sociais que atuam em um projeto social de um município do interior paulista. O estudo se ancora no materialismo histórico dialético e na perspectiva histórico cultural ao analisar a sociedade e suas contradições estruturais com um sistema educacional voltado à formação de indivíduos submissos e acríticos, considerando a lógica do mundo do capital. Desta forma, contextualiza-se o papel do Estado em seu sentido amplo e na formação humana, a trajetória da assistência social brasileira até seu reconhecimento como política pública e uma reflexão sobre educação não-formal, considerando que a prática educativa emancipadora deve fazer parte de uma totalidade de ações educativas. Foi possível constatar que o modo de produção capitalista sobrepõe os objetivos descritos no projeto social estudado, assim como o saber dos educadores sociais que parece incorporar a lógica do capital em suas concepções, quando atribuem ao conceito de emancipação social a autonomia financeira. De forma geral, as práticas educativas desenvolvidas pelos profissionais, em seus discursos, parecem manter a lógica capitalista, sem potencializar os educandos para a autonomia. Os resultados do estudo indicam a necessidade de se criar oportunidades e possibilidades para que esses profissionais possam rever suas concepções sobre outra ótica, pois somente por meio de ações de cunho educativo será possível entender a essência da dinâmica de funcionamento dessa sociedade e intervir na elaboração e execução de políticas mais equânimes no campo da Assistência Social.

**Palavras-chave:** Emancipação, Educadores sociais e Educação não-formal.

## ABSTRACT

This study aimed to analyze whether for professionals who develop educational activities in social practices, their practices are constituted as an emancipatory action. It is a qualitative research which used two data collection instruments: document analysis and semi-structured interviews with professionals / social workers who work in a social project in a city of São Paulo. The study is anchored on historical dialectic materialism and historical cultural perspective when analyzing the company and its structural contradictions with an educational system geared to the formation of submissive and uncritical individuals, considering the capital world of logic. Initially contextualizes the state's role in its broad sense in human development. Then shows the trajectory of the Brazilian social assistance to get to be recognized as a public policy, it is in this scenario that is the phenomenon studied. And following is a reflection on non-formal education, considering that the emancipatory educational practice should be part of a totality of educational activities. With the data, it was built four categories of analysis in which it is evident that the meanings constructed on emancipation are based on the formation of submissive individuals to capital. This indicates the need to create opportunities and possibilities for those professionals to review their conceptions of other optics because only through educational basis of shares will be possible to understand the essence of the working dynamics of this society and intervene in the design and implementation of more equitable policies in the field of social assistance.

**Keywords:** Emancipation. Educators. Non-formal education.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
ONG – Organização Não Governamental  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome  
MPAS – Ministério de Previdência e Assistência Social  
PAIF –Proteção e Atendimento Integral a Família  
PNAS – Plano Nacional de Assistência Social  
SEDS – Secretaria de Desenvolvimento Social  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI – Serviço Nacional da Indústria  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
UNESP – Universidade Estadual Paulista

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Educadores sociais.....	20
Quadro 2	Documentos de análise.....	23
Quadro 3	Idade e tempo de permanência.....	26
Quadro 4	Categoria emancipação: emancipação .....	107
Quadro 5	Categoria emancipação: autonomia.....	109
Quadro 6	Categoria emancipação: promoção.....	111
Quadro 7	Condições de trabalho.....	116
Quadro 8	Participação dos usuários.....	123
Quadro 9	Fundamentos.....	130

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 OBJETIVOS</b> .....	14
<b>2.1 Geral</b> .....	14
<b>2.2 Específicos</b> .....	14
<b>3 A PESQUISA</b> .....	15
<b>3.1 O projeto social</b> .....	16
<b>3.2 Procedimentos metodológicos</b> .....	21
<b>3.3 Estrutura do trabalho</b> .....	29
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....	30
<b>4.1 O Estado</b> .....	30
<b>4.2 O Estado de Bem-Estar social</b> .....	34
<b>4.3 Trajetória histórica de assistência social brasileira</b> .....	41
<b>4.3.1 A década de 30</b> .....	44
<b>4.3.2 O governo democrático populista (1946 a 1964)</b> .....	51
<b>4.3.3 Do regime militar ao reconhecimento constitucional de assistência social</b> .....	53
<b>5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	58
<b>5.1 A assistência social como política pública</b> .....	58
<b>5.2 A regulamentação dos direitos assistenciais</b> .....	66
<b>5.3 A política nacional e o sistema único da assistência social</b> .....	72
<b>5.3.1 Conhecendo especificidades da PNAS</b> .....	76
<b>6 EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL E EMANCIPAÇÃO SOCIAL</b> .....	80
<b>6.1 A educação não-formal no universo educacional</b> .....	80
<b>6.2 Ações educativas para formação humana</b> .....	86
<b>6.2.1 O caráter emancipatório</b> .....	89
<b>6.3 Educação não-formal e os procedimentos metodológicos</b> .....	94
<b>6.4 Os educadores sociais</b> .....	100
<b>7 AS CONCEPÇÕES DOS EDUCADORES E SUAS PRÁTICAS</b> .....	105
<b>7.1 Emancipação</b> .....	106
<b>7.2 Condições de trabalho</b> .....	113
<b>7.3 Participação</b> .....	120
<b>7.4 Fundamentos</b> .....	124
<b>7.5 Considerações gerais sobre as categorias</b> .....	139
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	140
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	144

<b>APÊNDICE A – COMUNICAÇÃO INTERNA ENTREGUE AO DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>153</b>
<b>APÊNDICE B – ROTIERO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>154</b>
<b>APÊNDICE C- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>155</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais no Brasil procuram, num movimento contínuo, definir e redefinir estratégias adequadas à redução da pobreza e da exclusão e à promoção do acesso aos direitos – constantemente negados – de cidadania, no entanto, o que se observa é que os programas e projetos sociais vigentes não têm alterado este quadro. Nos últimos anos, temos vivenciado mudanças nas políticas públicas brasileiras no sentido de possibilitar a participação da sociedade civil e de organizações de usuários na formulação e, especialmente, no controle social de sua execução, todavia a participação popular nos espaços democráticos como orçamentos participativos e conselhos, quando não é tímida, é praticamente inexistente.

Enquanto servidora pública municipal exercendo a função de assistente social como coordenadora de informação, monitoramento e avaliação e como membro do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) por cerca de quinze anos, foi possível ouvir vários comentários sobre a baixa participação de usuários e de representantes de usuários em espaços democráticos instituídos constitucionalmente. No âmbito do senso comum, a população não participava por ‘falta de interesse’ ou, simplesmente, porque ‘era acomodada’; a ideia geral era a de que estes espaços – instituídos a partir de 1988 com a finalidade de garantir os direitos descritos na atual Constituição brasileira – se constituíam, ‘por si’, suficientes para que a participação da população se efetivasse, num exercício de cidadania. A respeito deste exercício, Dagnino (2002) destaca a burocracia do Estado e o despreparo da população em participar como desafios a serem considerados; no mesmo sentido, Freitas (2009) julga incerta a possibilidade de que, por meio desses mecanismos, sejam promovidas mudanças significativas na qualidade dos serviços públicos:

A questão que necessitará ser examinada no futuro próximo é se estas políticas participativas e democráticas conseguiram mudanças significativas na qualidade dos serviços educacionais prestados aos alunos, bem como na organização dos trabalhadores [...]. (p.57).

No campo da assistência social, a ideia de participação aparece regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), que redefine as instâncias deliberativas da política de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. A participação dos usuários da assistência social nos espaços democráticos, teoricamente, permite que a população, conhecedora de suas necessidades, contribua para o

bom direcionamento e controle das políticas públicas uma vez que, legitimada sua participação na formulação e proposição de diretrizes, poder-se-á propor prioridades para atuação governamental. No entanto, uma participação popular que consiga atuar junto ao poder público precisa contar com indivíduos socialmente emancipados. Nesse sentido, Afonso (2001) ressalta que, por meio da educação não-formal ou educação popular, é possível desenvolver um aprendizado para a capacidade reflexiva.

A literatura que versa sobre a educação não-formal destaca a importância do papel do educador social em suas práticas: pelo fato de se tratar de um espaço disputado por diferentes racionalidades políticas e pedagógicas, exige-se dos educadores uma vigilância epistemológica redobrada, de forma que sejam capazes de construir, nestes espaços, uma prática emancipatória a ponto de formar indivíduos críticos que possam vir a contribuir para uma sociedade menos desigual.

Embora a educação não-formal seja mais livre e menos burocrática que a educação formal, Cendales (2006) aponta diversos desafios que os profissionais enfrentam no desenvolvimento dessa prática, em decorrência da formação dos educadores e da reflexão sobre pedagogias que alcancem os objetivos desejados.

Um deles é a formação de educadores com capacidade de levar adiante as mudanças que esse tipo de educação requer; outro, a construção de espaços de reflexão e pesquisa pedagógica que permitam recuperar a riqueza das distintas experiências; e por último, a contribuição para a construção de pedagogias nas diferentes áreas de trabalho como a maneira de potencializá-las num nível mais amplo. No caso de projetos educativos, a reflexão pedagógica torna-se condição de qualidade, requisito para que o trabalho se enquadre no horizonte desejado e alcance os objetivos esperados. (CENDALES, 2006, p.16).

Desafios desta natureza também estavam aparentemente presentes no cotidiano dos profissionais/educadores que desenvolviam práticas educativas com objetivo de emancipação social em um determinado município do interior paulista – a ser descrito nas próximas linhas: sua ação se apresentava, em âmbito local, como o caminho para a promoção do exercício da cidadania ou, ainda, como um meio para que a política de assistência social se concretizasse em seu modelo *participativo*. Contratados para desenvolver um projeto social numa parceria entre uma organização não governamental e o poder público, dezoito profissionais com formação educacional de áreas diversas – característica inerente à educação não-formal, na concepção de Garcia (2008) –, tinham a ‘missão’ de emancipar jovens e adultos que viviam em um contexto de pobreza e exclusão social.

Nesse sentido, quais os pressupostos necessários para que esses processos educativos carreguem, em seu bojo, um caráter emancipatório a fim de promover, segundo Carvalho (2002), a cidadania em seu sentido pleno, na garantia do gozo dos direitos políticos, sociais e civis? Neste campo, este estudo propõe a investigação das concepções dos educadores sociais acima referidos sobre a ideia de emancipação, bem como a verificação dos fundamentos e pressupostos que subsidiam suas práticas a partir da utilização de dois instrumentos de pesquisa: análise documental e entrevista semiestruturada. Este estudo visa, ainda, contribuir para que os profissionais reflitam sobre seu trabalho no sentido da possibilidade do mesmo ter um significado transformador para uma ação emancipatória.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Geral**

Constitui-se como objetivo geral desta pesquisa:

Analisar se para os profissionais que desenvolvem atividades educativas em práticas sociais, suas atividades se constituem como uma ação emancipatória.

### **2.2 Específicos**

Constituem-se como objetivos específicos desta pesquisa:

- Conhecer os fundamentos e pressupostos que subsidiam o trabalho dos profissionais que desenvolvem atividades educativas em práticas sociais;
- Analisar as experiências/práticas que podem influenciar na concepção dos educadores sociais sobre emancipação;
- Avaliar a concepção dos educadores sociais sobre os motivos que conduzem os indivíduos a participarem dos processos educativos e dos espaços democráticos.

### 3 A PESQUISA

A pesquisa foi realizada em um município do interior paulista de, aproximadamente, 365 mil habitantes (IBGE/Censo 2010) e com uma economia historicamente vinculada às produções agrícola e industrial. Embora apresente um Índice de Desenvolvimento Humano alto (IDHM) na marca de 0,836, em 2000 – segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – existe, no local, um contingente significativo de indivíduos em situação de vulnerabilidade social decorrente do baixo poder aquisitivo.

Dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) revelavam, em 2013, a existência de 20.579 pessoas pertencentes a famílias com renda mensal per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Desse total, 27,91% encontravam-se em situação de extrema pobreza, isto é, com renda domiciliar per capita abaixo de setenta reais.

Para atender às demandas desse contingente populacional o município desenvolve programas, projetos e serviços. Dentre os projetos que o município desenvolve para suprir as demandas sociais destacamos um, com caráter socioeducativo, desenvolvido em parceria com o terceiro setor, ou seja, o município financia uma organização não governamental para executar uma ação de interesse público. É importante ressaltar que o termo ‘demanda’, segundo Levy (2001), é ambíguo e pode ser analisado em três dimensões: econômica, psicológica e social. A demanda econômica está vinculada a um objeto e, por isso, se assemelha à relação de troca, em que deve haver um equilíbrio entre oferta e demanda; a demanda psicológica refere-se à falta ou desejo, que espera ser suprido por alguém a quem se estima.

As demandas sociais surgem em situações coletivas, resultando de vivências compartilhadas e podem chegar a ser expressas de diversas formas coletivas como greves e manifestações populares e podem produzir efeitos nas situações a que lhe deram origem. Neste turno, a terminologia ‘terceiro setor’ ganhou evidência na década de 1990, quando houve uma expansão de organizações não governamentais (ONGs) que passam a desenvolver ações em conjunto com o poder público: nessa perspectiva, as ONGs cada vez mais se tornaram dependentes financeiramente do governo e, com isso, deixam de questionar as ações públicas.

Os conceitos de ‘ser público’ e ‘ser privado’ são discutidos por Bobbio (1987), que os compreende como coisas distintas, quando um nega o outro. No entanto, as parcerias entre os dois setores têm sido uma prática comum para a execução de políticas públicas brasileiras,

principalmente nos campos da saúde, da assistência e da educação (SENNET, 2004). Segundo Costa (2013), a privatização das ações públicas, no Brasil, é inerente a um sistema capitalista, que tem como metas um Estado mínimo e o fortalecimento do mercado. Foi nesse cenário, de relações veladas, que deparamos com profissionais contratados por uma ONG para desenvolver atividades educativas junto a um projeto social cujo objetivo, aparentemente, era o de promover a emancipação de indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

### **3.1 O projeto social**

Para garantir o sigilo das informações e tendo em vista que o projeto social recebeu vários nomes durante sua trajetória, vamos diferenciar suas fases pelas nomenclaturas: projeto (A), projeto (B) e projeto (C). O projeto (A) teve sua origem em 2002, quando o município aceitou a proposta do Governo do Estado de São Paulo para desenvolver ações socioeducativas junto às famílias beneficiárias do programa de transferência de renda denominado Renda Cidadã, que tinha por objetivo complementar, com sessenta reais, a renda mensal das famílias em vulnerabilidade social “[...] decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos efetivos – relacionais e de pertencimento social”. (BRASIL, 2004, p. 94).

Para a execução das atividades educativas, o município celebrou, em 2002, convênio com uma organização não governamental (ONG) que contratou dois profissionais: uma assistente social e uma psicóloga. As atividades realizadas pelos profissionais eram oferecidas em espaços próximos às residências dos indivíduos como centros comunitários e escritórios de assistência social. Vale destacar que nesta época não existiam as unidades de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), implantados três anos depois.

Conforme relatórios emitidos pelas profissionais do projeto (A), suas atividades proporcionavam escuta profissional a 120 participantes, meta de atendimento do governo do Estado de São Paulo ao município estudado. Nos espaços em que ocorriam as atividades educativas era oportunizado aos indivíduos discorrer sobre seus problemas, conflitos e angústias. O objetivo do projeto (A), conforme os documentos municipais, se pautava no trabalho de conceitos básicos de resgate da cidadania, autoestima e educação.

Importante destacar que a frequência desses indivíduos nas atividades, mulheres em sua totalidade, era condição obrigatória para o recebimento do recurso financeiro, ou seja, as titulares do programa de transferência de renda eram “obrigadas” a manter presença nas atividades para não ter seu benefício suspenso ou cancelado. As reuniões eram quinzenais,

com grupos de aproximadamente vinte e cinco pessoas, com uma hora e meia de duração. Os temas trabalhados nos grupos, segundo relatórios das profissionais contratadas na época, eram levantados mediante o interesse das mulheres, dentre os quais se destacavam: educação de filhos; problemas ambientais e de infraestrutura nos bairros; atuação do Conselho Tutelar, com relação a maus-tratos, negligência e denúncias; relações familiares; violência doméstica; direitos da mulher e autoestima; orientação sobre doenças sexualmente transmissíveis.

Como forma de evidenciar as conquistas da ação desenvolvida, o relatório das atividades desenvolvidas pelas profissionais era, e continua sendo, recheado com depoimentos dos indivíduos participantes, porém, carente de análise técnica.

Em 2006 o projeto (A) foi reformulado pelo poder público adotando nova nomenclatura, denominado aqui Projeto (B). A mudança de sua estrutura surgiu da necessidade da prefeitura adequar os recursos humanos à Política Nacional de Assistência Social, PNAS (2004), que trazia em seu ventre o Sistema Único de Assistência Social, SUAS. Reparem que a nova roupagem do projeto foi realizada pelo poder público e não pela ONG executora. Coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o SUAS apresentava uma nova organização para a política de assistência social que, dentre sua normatização, determinava aos municípios que atuassem por nível de proteção social: básica e especial.

Segundo Di Giovanni, entende-se por Proteção Social as formas '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, as privações. [...] Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. (BRASIL, 2004, p. 31).

Para cumprir com as determinações do SUAS, os municípios deveriam criar as unidades básicas de atendimento denominadas Centro de Referência de Assistência Social, CRAS, que deveriam funcionar com determinada equipe de profissionais. A contratação dos profissionais para operar na proteção básica era um dos condicionantes para a unidade se tornar legítima junto ao Governo Federal. O não reconhecimento desses espaços junto à esfera superior significava que o município deixaria de receber recursos do Fundo Nacional de

Assistência Social.

Assim, atuando na lógica neoliberal, o governo local resolve contratar psicólogos, assistentes sociais e auxiliares administrativos por meio da ONG, juridicamente executora do projeto (A), ao invés de contratar funcionários públicos como recomendava o SUAS. Foi então, desta forma, que se constituíram as equipes de trabalho para seis unidades de CRAS; o projeto (A), com a ampliação do seu quadro de recursos humanos, passou a ser denominado projeto (B). Atendendo às necessidades do poder público na adequação das prerrogativas do SUAS, a ONG agora é parceira do projeto (B), que atua com 18 (dezoito) profissionais por ela contratados: 6 (seis) assistentes sociais; 6 (seis) psicólogos e 6 (seis) auxiliares administrativos. Desta forma, a equipe de CRAS se constitui, inicialmente no município, para a execução da política de assistência social na proteção social básica.

Desta forma, a nova equipe de trabalho, hipoteticamente, passa a “fazer parte” da equipe do CRAS, uma vez que seu local de referência já não era mais a sede da ONG, mas as unidades de CRAS. No entanto, na prática, as equipes dos CRAS se dividiram em servidores públicos e funcionários terceirizados. Aos profissionais contratados pela ONG, eram atribuídas as práticas educativas e aos funcionários públicos destinavam-se os demais atendimentos como: acolhida, cadastramento, encaminhamentos, etc.

Além disso, o projeto (B), juridicamente executado pela ONG, passa a atender um número maior de famílias, ou seja, somados aos beneficiários dos programas de transferência de renda do Governo do Estado, estavam as famílias referenciadas ao CRAS como, por exemplo, beneficiários do Bolsa Família, que participavam das atividades educativas, mesmo sem que esta atitude estivesse vinculada ao recebimento de seus benefícios. Dados extraídos do relatório de avaliação 2011 revelam que cerca de 20% de um total de três mil pessoas atendidas pelo projeto social frequentavam as reuniões voluntariamente, ou seja, em um grupo de quinze podia-se encontrar três pessoas que participavam por espontânea vontade. Neste momento não nos cabe avaliar tal representação, porém, a participação pode ser cultural, uma vez que no campo da assistência o auxílio sempre esteve condicionado a uma contrapartida do indivíduo; historicamente, as ações da assistência brasileira se configuraram como ajuda e não de direito (MESTRINER, 2005).

Paralelamente ao projeto (B) o município desenvolvia, em parceria com outra ONG, um segundo projeto social destinado ao atendimento de crianças – filhos das mulheres que frequentavam as reuniões socioeducativas do projeto (B). Essa ação visava contribuir com a tranquilidade das mães durante as reuniões e era uma forma de evitar intercorrências durante o desenvolvimento das atividades educativas. As ações realizadas com as crianças durante as

reuniões socioeducativas com as mães eram desenvolvidas por seis educadores sociais contratados por essa segunda ONG.

No entanto, sob o discurso de facilitar a gestão dos projetos sociais, o poder público, em 2011, remodela novamente o projeto social e incorpora ao projeto (B) o projeto que era desenvolvido com as crianças. Assim, uma única ONG passa a executar dois projetos sociais em um único convênio. Isto feito, os recursos seriam também otimizados, uma vez que previa absorver um número maior de pessoas atendidas e, pelo menos, uma coordenação poderia ser dispensada já que tinha havido a fusão de dois projetos sociais. O acordo entre as duas partes, público e privado, era de que o projeto, embora juridicamente executado pela ONG, estaria sob a gestão do poder público. Ironicamente, essa situação chegou a ser intitulada, pela presidente de uma ONG de “barriga de aluguel”, pois a entidade carregava um projeto que, na prática, não era executado por ela.

O projeto social recebe agora o nome de projeto (C) e absorve os seis educadores sociais da outra ONG pois, conforme descrito, o projeto com as crianças era desenvolvido por uma ONG diferente daquela que desenvolvia atividades educativas com as mães. Nessa nova reorganização, o projeto social que atendia crianças é extinto, sem uma avaliação prévia de sua eficácia e sem a consulta dos profissionais ou os responsáveis pelas crianças que eram beneficiadas pelo mesmo. Numa atitude nada democrática, ao mesmo tempo em que o poder público agrupa os profissionais de dois projetos em um único serviço, amplia a carga horária dos educadores sociais que, anteriormente, trabalhavam com crianças e inclui no atendimento mais uma demanda, os jovens beneficiários do programa de transferência de renda do Governo do Estado denominado Ação Jovem. Nesta nova vestimenta, o projeto (C) passa a realizar atividades educativas para diversas faixas etárias, ou seja, crianças, famílias, jovens e, em algumas unidades de CRAS, idosos.

Com a aprovação da lei Federal 12.317 de agosto de 2010, que reduz a carga horária do assistente social para trinta horas semanais, a equipe de profissionais do projeto (C) é modificada em 2011, sendo os seis assistentes sociais substituídos por agentes de ação social, função que possibilitava contratar o profissional por quarenta horas semanais. Ressalte-se que a mobilização desses profissionais para garantir o direito das trinta horas não teve sucesso.

Vale destacar que o número de assistentes sociais, servidores públicos, alocados nos CRAS na época era compatível com as recomendações do Governo Federal, o que não justificava a contratação dessa categoria pela ONG. Entretanto, a mesma situação não ocorria com relação aos profissionais da área de Psicologia. Assim, a partir de 2011, a equipe de profissionais do projeto social (C) passa a ser composta por: uma coordenadora; seis agentes

de ação social; seis psicólogos e seis orientadores socioeducativos. Lembrando que os auxiliares administrativos, funcionários que também eram contratados via projeto pela ONG parceira começam a ser substituídos por funcionários públicos. Isto pode ter duas conotações: início de um comprometimento do poder público com as prerrogativas do SUAS; receio de autuação pelo Ministério Público pela ilegalidade administrativa relativa a ter pessoal contratado por ONG realizando serviço público. Na diferenciação dos cargos eram atribuídas ao psicólogo as atividades educativas com as famílias e o acompanhamento do trabalho dos orientadores socioassistenciais, anteriormente contratados como orientadores socioeducativos. Assim, além de coordenar as reuniões dos adultos, o profissional de psicologia participava das reuniões dos jovens junto com o técnico responsável por aquele grupo, o orientador socioassistencial, que preparava e desenvolvia as atividades educativas para os jovens.

Aos agentes de ação social era atribuída a parte burocrática do trabalho como: inclusão e exclusão de pessoas no serviço; relatórios de prestação de atividades; solicitação de material, entre outras atividades administrativas. Os mesmos também realizavam visitas domiciliares para orientar os novos beneficiários sobre os critérios para o recebimento do auxílio financeiro, dentre os quais estava a participação nas reuniões socioeducativas. Além disso, na ausência do orientador socioassistencial, o agente de ação social desenvolvia as atividades educativas. Apresentamos, no Quadro 1, a equipe de educadores sociais contratados pela ONG, como disposto na planilha de recursos humanos do projeto social, em 2013.

**Quadro 1 - Educadores sociais**

<b>Contrato de trabalho</b>	<b>Formação profissional</b>	<b>Quantidade</b>
Psicólogo	Psicologia	6
Agente de ação social	Serviço social	6
Orientador socioassistencial	Pedagogia	1
	Serviço social	1
	Estudante de psicologia	1
	Estudante de pedagogia	1
	Fonoaudiologia	1
	Nutrição	1
<b>Total</b>		<b>18</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2014, o projeto (C) sofre uma nova readequação e os psicólogos, embora mantendo o mesmo contrato de trabalho, deixam de realizar suas atividades junto ao projeto social e, sob o direcionamento do poder público, incorporam a função de técnicos de referência de CRAS sem haver uma discussão prévia sobre o assunto com os referidos profissionais ou mesmo uma avaliação com a população atendida. Acredita-se, portanto que, se houve uma conversa com o grupo socioeducativo, esta partiu do próprio profissional que informou sua saída do serviço.

Frente a essa nova situação, os grupos constituídos pela população adulta deixam de ser coordenados pelos psicólogos e passam a ser de responsabilidade dos técnicos de referência dos CRAS. Além disso, aos beneficiários dos programas de transferência de renda do Governo Estadual é oferecida a possibilidade de participar das reuniões de grupo ou realizar outra atividade em contrapartida do recebimento do benefício como, por exemplo, cursos de qualificação profissional. Isto nos leva a apontar para o descompromisso do governo em atingir os objetivos do projeto (C) tal como foi escrito em 2013, ou seja, promover o protagonismo e autonomia da população atendida; o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a ampliação do universo informacional com base na garantia de direitos civis, sociais e políticos. Decididamente, a mobilização popular parece não ser uma ação de interesse do Estado.

### **3.2 Procedimentos metodológicos**

A escolha pela pesquisa qualitativa deu-se por julgá-la a mais apropriada na identificação do fenômeno estudado. Na análise qualitativa a frequência com que as informações surgem não é levada em consideração, mas sim a presença ou ausência de certa característica de conteúdo ou de um conjunto de características que permitam a inferência de conhecimentos sobre a mensagem. Para Minayo (2001) a pesquisa qualitativa se preocupa com o que não pode ser quantificado,

Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2001, p.21).

Amparados nas prerrogativas de Gatti (2002), que afirma não existir um método científico exclusivo para o desenvolvimento da pesquisa, utilizamos aqui, como referido, dois instrumentos de coleta de dados: análise documental e entrevistas semiestruturadas. A análise

documental foi selecionada por ser uma técnica exploratória muito representativa na abordagem de dados, seja por complementar as informações obtidas por outras técnicas, seja porque possibilita fundamentar afirmações declaradas pelo próprio pesquisador (LÜDKE e ANDRÉ, 1986). Este instrumento de coleta de dados teve por objetivo armazenar informações imprescindíveis para compreensão do fenômeno estudado. Além disso, possibilitava verificar se as concepções dos participantes da pesquisa sobre emancipação ia ao encontro do discurso do poder público, uma vez que as atividades educativas foram, inicialmente, propostas pelo governo, com objetivo de emancipar os sujeitos para participarem de processos democráticos.

Para Bardin (2004) há uma problemática a ser enfrentada na fase de análise documental pois, possivelmente, haverá uma grande quantidade de documentos que a autora chama de “universo de documentos” que precisam ser cuidadosamente selecionados para que o objetivo do pesquisador seja atingido. Desta forma, primeiramente, realizamos uma “leitura flutuante” dos documentos selecionados, ou seja, fizemos um primeiro contato com a documentação como forma de conhecer o texto sem tanta rigidez, para depois tornar a leitura mais precisa e seletiva em função do interesse deste estudo. Em seguida, elegemos as amostragens e restringimos a análise da parte mais representativa das amostras, isto é, destacamos para leitura, exclusivamente, os pontos que nos remetiam à execução das atividades educativas.

Tendo em vista que a pesquisa social não pode ser concebida de forma estática e “[...] só pode ser conceituada historicamente” (MINAYO, 1994, p. 27), buscamos, por meio da análise documental, compreender em que contexto histórico se encontravam os participantes da pesquisa. Assim, a exploração do material nos possibilitou, inicialmente, realizar um breve histórico do projeto social.

Cabe, ainda, informar que os documentos que subsidiaram nossa análise, como o projeto social descritivo e os relatórios de avaliação das atividades desenvolvidas pelos educadores sociais foram localizados junto ao órgão municipal executor da política de assistência social. Para termos acesso a esses documentos solicitamos anuência ao gestor da assistência social (Apêndice A) que autorizou nossa pesquisa. Não foi possível resgatar todos os projetos descritivos a partir de 2002, tendo em vista que são atualizados anualmente; também não era nosso propósito realizar um estudo aprofundado sobre a evolução da redação de tal documento. Todavia, o material localizado e a experiência profissional da pesquisadora permitiram traçar uma breve trajetória, num período de doze anos, da existência do projeto social, ou seja, de 2002 a 2014.

A partir da análise dos documentos municipais identificamos legislações de esferas superiores – estadual e federal – que justificavam e fundamentavam a realização das atividades educativas em âmbito municipal. A aquisição de tais documentos foi de fácil acesso, uma vez que se encontravam disponíveis virtualmente.

Elencamos, no quadro abaixo, os documentos pesquisados que, em algum momento, fazem parte desse processo:

#### Quadro 2- Documentos de análise

Item	Documento	Assunto
1	Projeto social de 2013.	Informações sobre a proposta da ação, tais como: locais de funcionamento; recursos humanos e matérias disponíveis; objetivos e metas.
2	Relatórios de avaliação anual do projeto socioeducativo referentes ao período de 2002 a 2013.	Relatórios de avaliação do Projeto socioeducativo elaborados pelos profissionais e entregues à Secretaria de Desenvolvimento Social do Município como forma de prestação de contas das ações desenvolvidas.
3	Arquivo de fotos e relatos dos indivíduos que participam das atividades socioeducativas.	Informações complementares
4	Resolução SEDS: 10/2010.	Dispõe sobre Programa Renda Cidadã e as atividades socioeducativas que o acompanha.
5	Decretos SEDS: 49.807/2005 e 56.922/2011 Resolução SEDS: 9/2011.	Dispõe sobre o Projeto Ação Jovem.
6	Orientações técnicas do Programa de Atendimento Integral à Família - PAIF vol. 2.	Recomendações do MDS sobre Abordagens Metodológicas de Trabalho Social.
7	Orientações técnicas sobre o serviço socioeducativo para crianças de até 6 anos de idade.	Recomendações do MDS.
8	Traçado metodológico.	Recomendações do MDS para o trabalho com jovens.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com objetivo de alcançar o máximo de clareza nas descrições do fenômeno estudado, utilizamos entrevistas semiestruturadas que, amparadas nas prerrogativas de Manzini (2004), constituem a forma mais indicada para buscar informações sobre opinião, concepções, expectativas e percepções a respeito de objetos ou fatos. Ressaltamos que antes de iniciarmos

o trabalho de campo a pesquisa foi submetida à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), tendo sido aprovada. Para o autor, a entrevista é mais vantajosa que a aplicação de questionários, pois:

Ao compará-la com o questionário, traz as seguintes vantagens: a) é possível obter respostas mais precisas do informante pois o entrevistador pode, além de fazer perguntas complementares, ajudar a expressão adequada do pensamento do entrevistado; b) pode o entrevistador captar, através da circunstância de interação que cerca a entrevista (gestos, tom de voz, postura física), as reações do entrevistado às perguntas; c) não requer que a pessoa entrevistada saiba ler ou escrever; d) oferece flexibilidade, pois o entrevistador pode esclarecer e repetir perguntas e adaptá-las mais facilmente às pessoas e circunstâncias concretas; e) aumenta a probabilidade de que as pessoas com as quais se entrou em contato respondam às questões, pois é mais fácil não responder uma carta do que dispensar um entrevistador. (MANZINI, 1990/1991, p. 153).

Na tentativa de facilitar a realização das nossas entrevistas, ou numa forma implícita, não declarada, de autorizar os profissionais a participarem da pesquisa, a coordenadora do projeto social (C) se utilizou de um momento em que os profissionais estavam reunidos com o propósito de planejarem as atividades de 2014 para realizar nossa apresentação, nos concedendo espaço para a exposição do objetivo de nossa pesquisa. Após esclarecermos que a participação era voluntária, passamos uma agenda para que os profissionais se sentissem à vontade em participar; a seguir deu-se início ao agendamento das entrevistas respeitando a disponibilidade dos participantes.

Os profissionais deram preferência para que as entrevistas fossem realizadas às sextas feiras, dia da semana destinado às atividades internas de trabalho, como elaboração de relatórios, reuniões de equipe, entre outras. Solicitaram, ainda, que fossem realizadas no final do expediente e no próprio local de trabalho dos mesmos. Ressaltamos que não houve resistência no agendamento e a dificuldade encontrada foi em reagendar algumas entrevistas que, pelo fato da coordenação convocar a equipe para reunião na mesma data, não puderam ser realizadas conforme previsto.

Outra situação inesperada ocorreu em relação ao agendamento das entrevistas com os psicólogos pois, em decorrência de uma nova estruturação do projeto (C) em 2014, esses profissionais, embora mantendo o mesmo contrato de trabalho, passaram a fazer parte da equipe de trabalho do CRAS na função de técnicos de referência. Assim, antes de agendar as entrevistas com os referidos profissionais foi preciso fazer contato com a coordenação de cada CRAS onde o profissional estava alocado, para ciência e autorização da entrevista no local de

trabalho, uma vez que era da vontade do participante da pesquisa ser entrevistado no seu espaço de trabalho. Ressaltamos que não houve dificuldade nesse processo, provavelmente pelo fato da pesquisadora ser funcionária pública do mesmo órgão.

O período destinado para a aplicação das entrevistas foi de três meses, janeiro a março de 2014. Utilizou-se da entrevista semiestruturada pelo fato da mesma possibilitar questões abertas que permitem abordagens diferentes sobre o mesmo assunto, além de um enriquecimento na análise de dados. Serviram de base para a elaboração do roteiro de entrevista (Apêndice B) os objetivos da pesquisa, conforme recomenda Szymanski (2008). Além disto, partindo da concepção de Bogdan e Biklen (1994, p. 48) de que “Os investigadores qualitativos frequentam os locais de estudo porque se preocupam com o contexto”, fomos conhecer o ambiente onde os profissionais realizam as atividades educativas para poder compreender em que circunstâncias ocorrem suas práticas. Observamos seis reuniões socioeducativas, sendo três com grupo de jovens e três com adultos, das quais duas foram realizadas em centros comunitários e as demais em unidades de CRAS. Entretanto, como não houve tempo suficiente de observação conforme recomenda Vianna (2007), ou seja, a observação não superou uma hora em cada grupo, seria imprudente considerar esse procedimento como método de coleta de dados. No entanto, iremos utilizar os dados observados durante as visitas nesses grupos como complemento das análises de dados.

Foram entrevistados dezenove educadores sociais, todos do sexo feminino e jovens, ou seja, 52% encontrava-se na faixa etária de 20 a 30 anos no período da entrevista. Este dado comparado com a formação profissional (Quadro 1) nos permite afirmar que a equipe de trabalho do projeto social é constituída por profissionais que concluíram o nível superior recentemente. Os dados coletados durante a entrevista possibilitam inferir também, que o projeto social estudado possui, dentre suas características, alta rotatividade de profissionais, pois com um histórico de treze anos de existência os educadores sociais com maior tempo de permanência declarado foi dois anos, como pode ser visto no Quadro 3. A rotatividade de profissionais em uma ação socioeducativa dificulta o estabelecimento de vínculo com a população atendida. Para Freire (1996), Muniz (2011) e Silveira (2011) o estabelecimento de vínculo entre o educador e educando é fundamental num processo socioeducativo, que requer um relacionamento de confiança entre as partes.

A seguir apresentamos o Quadro 3 que indica a faixa etária e o tempo de permanência de cada participante da pesquisa no projeto social, na data da entrevista. Ressaltamos também que, para manter o sigilo e o anonimato, os nomes dos educadores sociais utilizados neste trabalho de pesquisa são fictícios.

**Quadro 3 - Idade e tempo de permanência**

Educador social	Faixa etária			Tempo de permanência			
	20 - 30	31 - 40	41 - 50	Menos 6 meses	6 meses a -1 ano	1 a -2 anos	2 a 4 anos
Benedita	x						x
Bianca	x						x
Berta		x					x
Helena		x					x
Augusta	x						x
Sara	x						x
Judite		x					x
Ismênia	x						x
Eva		x					x
Olga		x					x
Claudete			x			x	
Matilde			x			x	
Esther	x					x	
Dália	x				x		
Cleri		x			x		
Clarisse			x		x		
Adalgisa	x				x		
Tânia	x			x			
Olívia	x			x			
Total	10	6	3	2	4	3	10

Fonte: Elaborado pela autora.

Ressaltamos que, na ocasião da entrevista, três educadores haviam sido transferidos para outras funções/atividades, sendo um dentro do próprio projeto social e os demais para outros projetos dentro do mesmo órgão executor, desenvolvido na mesma modalidade de gestão, ou seja, em parceria com uma organização não governamental. Entretanto, a

experiência adquirida por esses profissionais durante permanência no projeto há mais de dois anos justificou sua participação na pesquisa. Esse tempo de envolvimento no projeto social supostamente possibilitou ao profissional ter uma análise mais crítica sobre as atividades desenvolvidas.

Na ocasião da entrevista, havia no projeto social uma vaga em aberto e um educador deixou de ser entrevistado por compromissos de trabalho na data do agendamento e pela impossibilidade de nova agenda, pois entrou em férias logo em seguida. Foram, então, entrevistados 16 educadores sociais no exercício da função e três que se encontravam em outras funções. Vale destacar, ainda, que todos serão tratados neste estudo como ‘educadores sociais’, independente do tipo de contrato de trabalho e de sua formação escolar. Os cargos constantes nos contratos de trabalho de cada profissional podem ser observados no Quadro 1.

A existência de um roteiro de entrevista não significou impedimento para outros questionamentos necessários no esclarecimento de dúvidas e para enfatizar algumas afirmações. No momento da entrevista, logo após a apresentação do termo de consentimento aprovado pelo Comitê de Ética (Apêndice C), procurou-se estabelecer um clima informal para obter os dados necessários a respeito dos participantes da pesquisa conforme recomenda Szymanski (2008). Porém, tivemos um pouco de dificuldade em estabelecer tal informalidade em alguns casos por diversos fatores como: o local de trabalho; uso do gravador, embora sob consentimento dos participantes; o possível receio de se comprometer profissionalmente com as palavras ditas. Mas, enquanto alguns se mostraram mais retraídos, a maioria ficou à vontade para falar e houve, inclusive, momentos em que foi possível perceber olhos lacrimejando em meio às falas; também foi verbalizada a segurança sentida mediante a garantia do sigilo e do anonimato informados no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Com relação à entrevista ser realizada no próprio local de trabalho, embora os profissionais tenham disponibilizado uma sala reservada para este fim, duas delas sofreram interferência pela entrada ocasional de outro profissional. Afirmamos ser ocasional pois, aparentemente, o motivo era buscar material de trabalho tendo em vista que, com pedido de desculpas, a pessoa se retirou rapidamente do recinto. Nesse sentido, reconhecemos que a conversa a dois em salas reservadas, sem interferência de terceiros, permitiu levantar informações que revelaram também dados subjetivos que, segundo Minayo (1994, p. 108):

[...] se referem diretamente ao indivíduo entrevistado, isto é, suas atitudes, valores e opiniões. São informações ao nível mais profundo da realidade que

os cientistas sociais costumam denominar ‘subjetivos’. Só podem ser conseguidos com a contribuição dos atores sociais envolvidos.

Outro fato que nos chamou a atenção durante o período em que aplicamos as entrevistas foi a atitude de um profissional que, aparentemente apreensivo com a entrevista, se comunicou com o colega que já havia sido entrevistado para saber quais eram nossos questionamentos. O próprio participante informou que havia realizado busca na internet sobre conceitos de emancipação e autonomia antes da nossa conversa – isto demonstra a preocupação do profissional em conceituar tais substantivos, interesse que, possivelmente, não havia sido despertado antes de termos anunciado a pesquisa. A pergunta: O que é emancipação para você? carrega a partícula “o que” a qual, segundo Szymanski (2008), pede “ [...] uma descrição, o que não evita, entretanto, que as respostas venham carregadas de ‘teorias’ ou de articulações causalistas elaboradas pelos participantes”. (p.33)

A entrevista, de certa forma, oportunizou aos profissionais fazer uma breve reflexão sobre suas ações, fato que foi revelado por dois participantes logo após o término de sua entrevista. Esses profissionais verbalizaram que reconheciam esse momento como uma oportunidade de refletir sobre sua prática numa perspectiva não vista anteriormente. Essa é uma das possibilidades que pode ser encontrada na técnica de entrevista, conforme descreve Szymanski (2008): “Para o entrevistado, a situação também pode ser interpretada de inúmeras maneiras: uma oportunidade para falar e ser ouvido, uma avaliação, uma deferência à sua pessoa, uma ameaça, um aborrecimento, uma invasão” (p.16). Possivelmente houve interpretações negativas, mas não há dados suficientes para afirmar tal fato.

Na organização dos dados para a análise, optamos pela categorização, que consiste no momento em que se consolida o agrupamento dos dados em conformidade com a compreensão do pesquisador; “Podemos chamar este momento de explicitação de significados” (SZYMANSKI; ALMEIDA; PRANDINI, 2008, p. 75).

Em síntese, a análise documental ocorreu antes das entrevistas, quando fomos surpreendidos por mais uma alteração no projeto, o que resultou na transferência dos educadores sociais com formação em psicologia para a equipe do CRAS. No entanto, resolvemos manter a participação desses profissionais na pesquisa pela sua experiência enquanto educador social e por seu conhecimento sobre o projeto social. Discutir essa mudança não fazia parte da entrevista mas, considerando que mesmo as questões não elaboradas anteriormente podem surgir durante o processo de investigação (BOGDAN e

BIKLEN, 1994), resolvemos conhecer a opinião dos participantes da pesquisa também sobre tal mudança.

### **3.3 Estrutura do Trabalho**

Este trabalho está organizado em oito seções, sendo que nas três primeiras apresentamos os objetivos e o cenário onde ocorreu a pesquisa. Nas seções quatro, cinco e seis trataremos de alguns conceitos que consideramos importantes para a compreensão do fenômeno estudado, dentro dos quais abordamos a política de assistência social brasileira e a educação não-formal na perspectiva da emancipação social. As concepções dos educadores sociais e suas práticas foram colocadas na seção sete, momento em que se discute os dados coletados na pesquisa de campo. Finalmente, na seção oito, apresentamos as considerações finais.

## **4 POLÍTICAS PÚBLICAS E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Tendo em vista que o cenário da pesquisa se desenvolveu no campo da Assistência Social, esta seção objetiva compreender de que forma e como as ações assistenciais passaram a ser política pública de direito. Para facilitar o entendimento, construímos uma breve evolução histórica da assistência social brasileira e, dentro do espaço de tempo delimitado nesse estudo apresentamos acontecimentos expressivos de lutas e movimentos sociais que, aparentemente, contribuíram para a construção da cidadania no Brasil. A fim de atender aos objetivos propostos apresentamos uma contextualização sobre o Estado, destacando o modelo de Bem-Estar social, visto que é por meio dele que a figura do Estado se configura no seu auge com relação à garantia da proteção social; um modelo institucional de organização política e econômica no qual o Estado, propondo assegurar a todo cidadão os mínimos sociais como direitos e não como caridade, passa a assumir despesas nas áreas de saúde, educação, habitação e previdência social.

### **4.1 O Estado**

A formação do Estado nacional moderno deu-se a partir do surgimento do Estado absolutista e é “[...] a partir do século XVI, que surgem as estruturas próprias do Estado moderno, articulador da nação: uma força armada sob comando único, uma burocracia e um sistema fiscal” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 84). O Estado absolutista figurou como um instrumento de repressão à mobilização dos camponeses e, por isso, seu advento aparentemente marca a condição de esgotamento do protagonismo dos movimentos camponeses. Em sua estrutura, desenvolveu órgãos e instituições em favorecimento aos interesses dos senhores feudais, entretanto não conseguiu atingir a todos a quem se propunha. Os mais favorecidos foram os grandes comerciantes que, dentre outros privilégios, obtiveram a isenção do pagamento de pedágios para longos caminhos obtendo, com isso, um aumento do lucro sobre suas mercadorias. (NETTO; BRAZ, 2012).

Frente ao desfrute das regalias atribuídas à nobreza feudal e ao clero e à realeza, que usufruíam indiscriminadamente do dinheiro público, a insatisfação da população crescia e, em meio a ações populares, instalou-se a crise do feudalismo. Nesse contexto, Netto e Braz (2012) destaca o ano de 1789 como marco histórico desta crise, por meio de uma revolução instalada na França, a burguesia toma o poder político estabelecendo o Estado burguês. A luta

pela liberdade de comércio, pela igualdade e pelo desejo da burguesia comercial em participar das decisões políticas foram as principais causas desse movimento. Com a Revolução burguesa dá-se a derrota do Estado absoluto e o poder político, que era centralizado no rei, passa para as mãos da burguesia vitoriosa. No Estado burguês o modo de produção capitalista é favorecido e nos deparamos com questão da exploração da força de trabalho (NETTO; BRAZ, 2012).

Antes de prosseguir, é preciso estar ciente de que a exploração do homem pelo homem não é fruto do capitalismo, segundo Netto e Braz (2012) ela surgiu há cerca de três mil anos antes de Cristo quando, no Ocidente, o modo de produção escravista promovia o excedente por meio da exploração do trabalho, o que significa ganhar mais do que consumia. Entretanto, ao analisar o modo de produção capitalista a impressão que temos é de que sempre foi assim, de que nunca a humanidade experimentou outra forma de se relacionar socialmente que não fosse por meio do modo da relação capital e trabalho. O ato de comprar e vender faz parte do cotidiano das pessoas, bem como a utilização do dinheiro como moeda de troca. Para nós, que nascemos e vivemos neste sistema, é perfeitamente normal a fatura ser expressa pelo acúmulo de mercadoria e a pobreza pela sua carência (NETTO; BRAZ, 2012).

Na concepção marxista, a mercadoria possui valor de uso e valor de troca. O valor de uso consiste na utilidade que um produto possui para satisfazer as necessidades humanas; ele se efetiva no uso ou no consumo do objeto. O valor de troca, por sua vez, “[...] revela-se, de início, na relação quantitativa entre valores de uso de espécies diferentes, na proporção em que se trocam, relação que muda constantemente no tempo e no espaço” (MARX, 1982, p.43).

Marx (1982) busca desvelar não somente a relação de contradição entre o valor de uso e o valor de troca mas, acima de tudo, o movimento contraditório, uma vez que o desenvolvimento da força de trabalho produtiva propicia a produção de uma quantidade maior de valores de uso, quer dizer, um montante maior de riquezas com uma quantidade menor de valor. Para o autor “A riqueza das sociedades onde rege a produção capitalista configura-se em imensa acumulação de mercadorias, e a mercadoria isoladamente considerada, é a forma elementar dessa riqueza” (MARX, 1982, p.41).

No modo de produção capitalista a distribuição da riqueza social é determinada pelo capital e realizada sob o ordenamento do Estado que o faz por meio do orçamento público.

[...] o Estado, através do orçamento público, torna-se o principal responsável pela divisão de renda nacional. A fonte elementar do orçamento público são

os impostos, diretos e indiretos, e com eles pagam-se os armamentos e as compras estatais, mantêm-se as forças de segurança (militares e policiais), o aparelho burocrático e os eventuais serviços públicos, amortizam-se as dívidas públicas e fazem-se investimentos. Na medida em que o Estado é comandado pelos interesses do capital, não é preciso muito esforço para verificar que a destinação dos fundos públicos atende prioritariamente a tais interesses [...]. (NETTO; BRAZ, 2012, p. 134).

Do final do século XVIII até o último terço do século XIX tivemos o capitalismo caracterizado como convencional; neste período se desenvolveu um sistema econômico internacional mais precisamente uma economia mundial. Foi uma época marcada por lutas de classes fundadas na contradição entre capital e trabalho. A resposta da burguesia a essas manifestações do operariado era a ameaça da recessão do emprego com a incorporação de novas tecnologias. Atemorizados pelo desemprego, os trabalhadores se colocam à mercê do patronado, tendo em vista que o Estado atendia praticamente aos interesses do capital:

Tratava-se de um Estado reivindicado pela teoria liberal: um Estado com mínimas atribuições econômicas; mas isso não significava um Estado alheio à atividade econômica – pelo contrário: ao assegurar as condições extremas para a acumulação capitalista, o Estado intervinha no exclusivo interesse do capital (e era exatamente essa a exigência liberal). (Idem, p. 187).

As conquistas para uma democracia política foram atingidas mediante várias lutas de classe, que se destacaram na metade do século XIX. O movimento tomou tal proporção que exigiu reformas sociais, resultando na consolidação de políticas sociais e na ampliação de sua cobertura por meio da implantação de um conjunto de instituições que surgiram para dar forma à vários modelos de Estado de Bem Estar-social (NETTO; BRAZ, 2012).

Na busca de reduzir os impactos sociais provocados pelas crises econômicas geradas no capitalismo, o Estado implementa políticas públicas que, aparentemente, irão atender às demandas da população. No entanto, mesmo com as interferências do Estado, o sistema capitalista continua se alterando em prosperidade e depressão. Assim, a dinâmica do capitalismo tem-se mostrado profundamente instável, com períodos de expansão e de retração, caracterizada por falências e altas taxas de desemprego e miséria (NETTO; BRAZ, 2012).

Para entendermos o papel do Estado dentro do sistema capitalista, utilizamos o conceito de Hofling (2001) que define o Estado como o conjunto de instituições que possibilitam a ação do governo; e governo, como o conjunto de programas e projetos que devem necessariamente existir a partir de demandas apontadas pela sociedade e, ao mesmo tempo,

propostas para a sociedade como um todo. Nesse contexto, as ações governamentais configuram-se mediante a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de um Estado por determinado período.

Diante do exposto, podemos afirmar que as políticas públicas são entendidas como o Estado em pleno funcionamento; ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo, via programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade.

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Segundo uma definição estipulativa: toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização. (BUCCI, 2001, p.13).

As políticas públicas constituem meios para consolidar os direitos humanos, pois direito não se realiza pelo simples fato de estar contemplado na constituição, em tratados ou convenções, é necessário que o Estado assuma seu papel de garantidor de direitos, o que, teoricamente, o faz por meio de políticas públicas.

A palavra ‘pública’ ligada à política possui uma denotação de ação coletiva com a função de consolidar direitos sociais requeridos pela sociedade e previstos em leis. Ou seja, os direitos são assumidos legalmente por meio de políticas públicas que, mediante a execução de programas, projetos e serviços, atendem as demandas apontadas pela sociedade. (PEREIRA, 2006).

Podemos então afirmar, que a função do Estado em dar respostas às demandas da sociedade deveria ser concebida sob a forma de decisões coletivas. Nesta direção, Bobbio (1987) apregoa que:

[...] estas respostas retroagem sobre a transformação do ambiente social, do qual, em sequência ao modo como são dadas as respostas, nascem novas demandas, num processo de mudança contínua que pode ser gradual quando existe correspondência entre demandas e respostas, brusco quando por uma sobrecarga das demandas sobre as respostas interrompe-se o fluxo de retroação e as instituições políticas vigentes, não conseguindo mais dar respostas satisfatórias, sofrem um processo de transformação que pode chegar à fase final da completa modificação. (BOBBIO, 1987, p.60).

Em nossa época, alerta Elias (1994), há grandes contestações com relação ao verdadeiro papel do Estado. Enquanto alguns defendem que a organização do Estado poderá

ser um meio para alcançar o bem-estar social, outros asseguram que o mais importante para o Estado é o bem-estar individual e não do coletivo. Tal alegação pode ser uma estratégia de evitar a articulação e organização dos indivíduos em busca da conquista de interesses comuns e, conseqüentemente, como uma forma de evitar conflitos.

O fato é que a manutenção do sistema capitalista em sua fase atual requer um Estado: mínimo para o livre comércio; interventor na economia com vistas a preservar as condições de produção; controlador das classes subalternas. Nesta configuração, segundo Netto e Braz (2012) o capitalismo contemporâneo se destaca, pelo fato de nele estarem se perdendo direitos sociais que outrora foram adquiridos por meio de lutas da classe trabalhadora organizada. Estamos diante de uma época em que “A desmontagem (total ou parcial) dos vários tipos de *welfare State* é o exemplo emblemático da estratégia do capital [...]” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 237-238). Frente a tais contestações e para melhor compreender a função do Estado como aparente garantidor de direitos abordaremos, a seguir, o que se entende por Estado de Bem-Estar social.

#### **4.2 O Estado de Bem-Estar social**

O Estado de Bem-Estar social consiste em um modelo institucional de organização política e econômica no qual o Estado, se propondo a assegurar a todo cidadão os mínimos sociais como direitos, passa a assumir despesas nas áreas de saúde, educação, habitação e previdência.

Para exercer seu papel de agente de promoção social e organizador da economia, o Estado estabelece compromissos com o patronado e com os sindicatos, representantes da classe operária. E, em troca desta suposta proteção de um Estado social redistributivo, a classe operária aceita não contestar as relações de capital e trabalho, colocando-se em uma situação de acomodação e passividade (ROSANVALLON, 1998).

Nessa direção, Bobbio (2004) considera que a ampliação da intervenção estatal pode significar o caminho inverso da emancipação da sociedade civil ao afirmar que

[...] o processo de intervenção dos poderes públicos na regulação da economia — processo até agora surgido como irreversível — é também designado como processo de ‘publicização do privado’: é de fato um processo que as doutrinas socialistas politicamente eficazes favoreceram, enquanto os liberais de ontem e de hoje, bem como as várias correntes do socialismo libertário, até agora politicamente ineficazes, depreciaram e continuam a depreciar como um dos produtos perversos desta sociedade de massa na qual o indivíduo, tal como o escravo hobbesiano, pede proteção em

troca da liberdade, diferentemente do servo hegeliano destinado a se tornar livre porque luta não para ter salva a vida mas pela própria afirmação. ( p.26, *grifos do autor*).

No seu papel de protetor social, o Estado se coloca como detentor da vida humana e exerce o controle sobre ela ao julgar-se conhecedor de suas necessidades. Na medida em que o Estado supostamente atende a essas necessidades num formato assistencialista, o indivíduo sente gratidão, pois o seu benefício chega como ajuda quando deveria ser de direito e, nessa relação de poder, em que o indivíduo aceita os direcionamentos do Estado, o homem deixa de ser livre. Assim, afiançados na teoria marxista que considera o Estado o mediador entre o homem e a liberdade humana nos permitimos afirmar que, dependendo da condução dada à política governamental, o preço de viver com a proteção social do Estado poderá custar ao indivíduo sua própria liberdade.

Tendo em vista que o Estado de Bem-Estar social, no contexto da interferência humana, é o modelo que merece maior destaque, buscamos compreender um pouco mais sobre sua organização encontrando em Abrucio (2006) destaque para três dimensões que se interligam na perspectiva do Estado Providência: a econômica, a social e a administrativa. A dimensão econômica era a keynesiana e se caracterizava pela intervenção do Estado na economia do país, procurando garantir o pleno emprego e atuar de forma estratégica no desenvolvimento nacional.

[...] o keynesianismo manteve, desde o pós-guerra, a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Ela acabou fornecendo as bases para um compromisso de classe, ao oferecer aos partidos políticos representantes dos trabalhadores uma justificativa para exercer o governo em sociedades capitalistas, abraçando as metas de pleno emprego e da redistribuição de renda a favor do consumo popular. O Estado provedor de serviços sociais e regulador de mercado torna-se mediador das relações – e dos conflitos – sociais. (DUPAS, 1999, p.225).

A dimensão social correspondia ao Estado de Bem-Estar consolidado via produção de políticas públicas com foco na área social e com o objetivo de atender as necessidades básicas da população; a dimensão administrativa era voltada para o funcionamento interno do Estado, e se amparava a um modelo burocrático weberiano que se constituía em uma organização hierárquica, orientada por procedimentos rígidos e com cisão entre o público e o privado.

Ao se referenciar a supremacia do público, Bobbio (1987, p.24) afirma que “O primado do público assumiu várias formas segundo os vários modos via os quais se

manifestou”. Nesse contexto, Sennett (2004) faz referência a três tipos de regimes: o liberal, ou americano, que forneceu moderadamente benefícios do Estado a indivíduos; o regime italiano, dos conservadores, que direcionou a ajuda às famílias e províncias ao invés de focar nos indivíduos; o socialdemocrata, ou o *Welfare* escandinavo, que deu ênfase aos direitos universais.

Para Bobbio (1987), o melhor exemplo de Estado de Bem-Estar Social pode ser encontrado no modelo desenhado na Inglaterra:

[...] é preciso chegar à Inglaterra dos anos 40 para encontrar a afirmação explícita do princípio fundamental do *Welfare state*: *independentemente da sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito de ser protegidos* — com pagamento de dinheiro ou com serviços — contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez...) ou de curta (doença, desemprego, maternidade...). O *slogan* dos trabalhistas ingleses em 1945, "Participação justa de todos", resume eficazmente o conceito do universalismo da contribuição que é fundamento do *Welfare state*. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, todos os Estados industrializados tomaram medidas que estendem a rede dos serviços sociais, instituem uma carga fiscal fortemente progressiva e intervêm na sustentação do emprego ou da renda dos desempregados. (BOBBIO, 1987, p.417, *grifos do autor*).

As ideias de José Murilo de Carvalho (2002) corroboram a compreensão do autor no que se refere ao modelo ideal de Estado Providência que visualiza o homem como cidadão no sentido pleno do termo. José Murilo de Carvalho em sua obra “Cidadania: o longo caminho” define cidadania como a plena utilização dos direitos políticos que se referem, por sua vez, à participação do cidadão no governo da sociedade a que pertence; e direitos civis, que segundo o autor, são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, além dos direitos sociais que seriam os garantidores da participação na riqueza coletiva, ou seja, o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. Esses direitos, segundo o autor, foram conquistados na Inglaterra e nessa mesma ordem fazem parte da idiossincrasia de cada país. Cada local tem um tipo de cidadão diferente por, justamente, possuir a questão da conquista de seus direitos de forma diferente. O cidadão pleno seria aquele titular de seus direitos.

O Estado de Bem-Estar social se desenvolveu, portanto, em diferentes graus e modelos nos vários países, mas no Brasil, segundo Rosanvalon, esse modelo não se consolidou e o que houve foi um investimento social tardio e de forma assistencialista, elevando os níveis de desigualdade social. Nesta mesma linha, em relação ao assistencialismo, Freire (1976) descreve que:

[...] o grande perigo do assistencialismo está na violência do seu antidiálogo, que impondo ao homem mutismo e passividade, não lhe oferece condições especiais para o desenvolvimento ou a ‘abertura’ de sua consciência que, nas democracias autênticas, há de ser cada vez mais crítica [...] O assistencialismo [...] é uma forma de ação que rouba ao homem condições à consecução de uma das necessidades fundamentais de sua alma - a responsabilidade. (FREIRE, 1976, p.57, *grifos do autor*).

Em outras palavras, podemos afirmar que o assistencialismo, em qualquer circunstância, despotencializa as experiências humanas, uma vez que isenta as pessoas da possibilidade do sonho, do desejo, da luta e do conflito essencial em situação de opressão quando se objetiva a melhoria da qualidade de vida (STERING, 2008).

Com relação ao modelo de Bem-Estar social implantado no Brasil a exemplo de outros países podemos assegurar que a proteção social se desenvolveu de forma segmentada, ficando os direitos para os trabalhadores e a ajuda para os desempregados. Para Sposati (2006) o que houve no Brasil foi um Estado de Bem Estar Ocupacional, onde as relações de direitos universais foram substituídas pelas de direitos contratuais, isto é, ao trabalhador com carteira assinada foram assegurados os direitos previdenciários e aos demais, “invisíveis juridicamente”, restou a gratidão pela ajuda que, segundo Falcão (2006), foi acessada por meio de uma rede de solidariedade da sociedade civil, como forma de manter o discurso neoliberal de um Estado mínimo com gastos sociais.

Cabe-nos enfatizar, aqui, que a proteção social brasileira aparentemente partiu da questão de separar o joio do trigo, ou seja, separar o que é bom ou útil, do que é mal ou improdutivo. Aos trabalhadores eram garantidos os direitos previdenciários e aos desempregados os auxílios e aconselhamentos que neutralizassem o inconformismo. Tal situação vai ao encontro do que Kuenzer (1988) argumenta no que diz respeito à lógica da mundialização do capital e de reestruturação produtiva: à da exclusão includente e, do ponto de vista da educação, lhe corresponde uma outra lógica: a inclusão excludente, que consistem, por sua vez, nas estratégias de inclusão daqueles que não correspondem aos padrões de qualidade esperados pelo capital e que apenas conferem certificação vazia. Desta forma, as políticas de inclusão “[...] constituem-se em modalidades aparentes de inclusão que fornecerão à justificativa, pela incompetência, para a exclusão do mundo do trabalho, dos direitos e das formas dignas de existência”. (KEUNZER, 1988, p.15).

No contexto da proteção para o trabalhador assalariado, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) destinava-se a atender às demandas daqueles que se encontravam a

ele filiados. A primeira iniciativa brasileira de implantar o seguro social foi em 1923, quando a Lei Eloy Chaves cria a caixa de aposentadoria e pensões para os empregados das empresas ferroviárias, estabelecendo assistência médica, aposentadoria e pensões aos trabalhadores e seus familiares. Depois, no prazo de três anos, os benefícios foram estendidos aos trabalhadores de empresas portuárias e marítimas. Somente em 1966, quando houve a unificação dos institutos de aposentadorias e pensões existentes na época, foi criado o INPS do Brasil que,

Semelhante ao modelo em uso na República Argentina, terá por característica orientar-se para setores específicos da Força de Trabalho, englobando a totalidade dos assalariados daquele setor ou empresa, a partir de quatro benefícios principais: medicina curativa; aposentadoria por tempo de serviço, velhice ou invalidez; pensões para dependentes e ajuda para funerais. (IAMAMOTO, 2010, p.291).

Contudo, de maneira geral, a expectativa mundial de satisfazer uniformemente as necessidades da população perdurou até a década de 1970, quando vários fatores contribuíram para desencadear uma grande crise econômica abalando, universalmente, o *Welfare State*.

A crise do Estado de Bem-Estar, marcada por muitos autores como decorrente da crise do petróleo em 1973 teve, na visão de Abrucio (2006), outros fatores determinantes, como: os déficits do Estado e o enfraquecimento do consumo social que sustentava o *Welfare State*; a revolta dos contribuintes com as altas taxas de tributos, sobretudo dos USA e da Grã Bretanha; a inoperância da máquina Estatal, que não se apresentava capaz de assumir seus compromissos e resolver os problemas; o surgimento das multinacionais, com a globalização, que demonstravam possuir capacidade de gestão superior à do Estado, forçando-o a diminuir as taxas de impostos e a sua intervenção no mercado.

Para Rosanvallon (1998) a crise do Estado Providência não deve ser reduzida ao campo financeiro, mas deve ser vista também por uma questão ideológica associada à desconfiança da sociedade na capacidade burocrática de gestão do Estado. Esta desconfiança, mais tarde, se tornou realidade, conforme analisa Dupas (1999) ao afirmar que ocorreu o contrário do que o Estado se propunha. Os gastos públicos não foram reduzidos após a década de 1970, até cresceram nos países desenvolvidos.

Convém lembrar que, da mesma forma que o Estado Providência não se consolidou universalmente, a crise do *Welfare State* também não ocorreu igualmente em todos os países e tampouco no mesmo momento histórico. As respostas aos problemas da mesma ordem foram construídas diferentemente e de forma específica pelas diversas sociedades, em virtude da

capacidade administrativa Estatal e das regras políticas de cada local. Particularmente no Brasil “[...] a redução das dimensões do Estado tem sido apresentada como capaz de resolver os problemas de um setor público estrangulado por suas dívidas”. (DUPAS, 1999, p. 244).

A crise mundial, que seguiu a crise do petróleo, conseguiu mostrar aos governantes que a condução da política também tinha limites e que a eles só restava, neste momento, a defesa das armas nacionais e garantir a manutenção das leis, da ordem, da justiça e da segurança. A solução era manter um Estado forte – no que diz respeito a dissolver o poder dos sindicatos – no controle do dinheiro nacional e mínimo em relação aos gastos sociais e às interferências econômicas (ANDERSON, 1995).

Assim, a partir do enfraquecimento do modelo keynesiano, países como a Inglaterra e Estados Unidos efetivam medidas de fortalecimento de uma política neoliberal, que avançou vertiginosamente atingindo a todos os países de formas distintas, em consonância com a formação social, política e econômica de cada um.

Na lógica neoliberal o maior responsável pela crise que o capitalismo vinha enfrentando nos últimos anos era o Estado, que se mostrava ineficiente e desprovido de mecanismos de controle social. Em contrapartida, o setor privado se destacava pela eficiência, configurando-se como modelo de qualidade. O discurso neoliberal apontava para a redução dos gastos com serviços sociais, como se estes provocassem a dependência e acomodação dos beneficiários. O remédio para enxugar os gastos com políticas sociais era a privatização dos serviços públicos. Logo, o Estado de Bem-Estar social passa a ser um Estado mínimo, que incentiva a livre competição do mercado:

[...] no final da década de 60 e início de 70, como resultado da manutenção do *Welfare State*, instaurou-se nos países que o adotaram como solução uma crise de cujos desdobramentos ressurgiu o neoliberalismo. Dentre suas propostas estava a de uma nova organização do Estado que, ao mesmo tempo, fosse forte para impedir reivindicações que pudessem desestabilizar o sistema capitalista, oriundas das organizações sindicais e das lutas pela justiça social, e também mínimo em termos de intervenção no mercado econômico e do padrão de financiamento público, além de se impor como necessidade o enxugamento administrativo e a consequente estratégia de privatização. (SANTANA, 1996, p.164).

Amparado no discurso em que o privado agia melhor e com menores custos que o público, este assume a política de Estado Mínimo no lugar do Estado de Bem-Estar social e, como forma de enxugar os gastos, propõe a privatização de serviços públicos, incentivando a livre competição do mercado. O Estado Mínimo, para Bobbio (1987) tem a conotação de indiferente ou neutro, ou seja, “[...] é ao mesmo tempo laico com respeito à esfera religiosa e

abstencionista com respeito à esfera econômica”. (p.124). Como a redução de gastos públicos sempre recai sobre os que menos têm, na medida em que se reduz a responsabilidade do Estado, se limita a garantia aos direitos do cidadão; segundo Sennett (2004) “O exemplo mais drástico deste procedimento na América e na Europa Ocidental é o corte do tempo dos benefícios do seguro desemprego”. (p.215). O fato é que, inevitavelmente, o capital sempre vai buscar um Estado que atenda suas necessidades, mantendo a ordem e o controle sobre os dominados:

As tendências do cenário internacional têm provocado, pois, a necessidade de uma profunda revisão do papel do Estado moderno. Após aceitação do esgotamento das possibilidades de manutenção de práticas keynesianas, o debate acabou balizando-se entre a ideia de um ‘Estado-Mínimo’ – que não crie nenhum embaraço ao mercado – e de um ‘Estado Forte’ – que saiba atuar no mundo globalizado minimizando seus conflitos, inclusive a exclusão social. (DUPAS, 1999, p.220, *grifos do autor*).

De forma sucinta, o Estado passa a servir o mercado capitalista não interferindo na economia, pois esse era o caminho para a elevação da produção e, conseqüentemente, para a geração de emprego e renda. Assim, ao contrário de ter como ponto de partida as necessidades humanas, o desenvolvimento de políticas sociais se submete a um Estado mínimo que privatiza suas ações apoiando-se num conceito de democracia inerente à sociedade capitalista. (COSTA, 2013). Consolida-se, desta forma, no cenário mundial, o neoliberalismo como política vigente a ser utilizada para reestruturação do papel do Estado na sociedade:

‘Neo’ liberalismo porque se impõe e generaliza em escala mundial, alcançando inclusive os países nos quais se havia experimentado ou continua a se experimentar o regime socialista ou o planejamento econômico centralizado. Sob o neoliberalismo, reforma-se o Estado tanto dos países que se haviam organizados em moldes socialistas como os que sempre estiveram organizados em moldes capitalistas. (IANNI, 1998, p. 28, *grifos do autor*).

Para Carrion (1997), no neoliberalismo os seres humanos não nascem iguais, nem tendem à igualdade, portanto, acabar com a desigualdade consiste num ataque irracional à própria natureza das coisas neoliberais, uma vez que a desigualdade é uma característica essencial neste modelo político. A sociedade, nesta percepção, passa a ser compreendida como um local natural de competição e de concorrência. Entretanto, “A desigualdade social e a injustiça na distribuição da renda chegaram a indignar por suas dimensões”. (SAVIANI, 1997 p. 218). Em alguns países como o Brasil isso pode representar risco à “ordem” social. Frente a uma suposta ameaça à segurança pública o Estado se posiciona e se demonstra interessado a solucionar os problemas sociais e, na busca de minimizar possíveis

manifestações de revolta da população, são implantadas políticas compensatórias. Acrescentamos, ainda, que as políticas sociais brasileiras seguem a mesma lógica dos países capitalistas, ou seja, pautadas em uma ideologia neoliberal suas ações são desenvolvidas, preferencialmente, por meio da sociedade civil. Tal atitude, no campo da assistência social terá como resultado práticas pontuais executadas por entidades sociais e fundamentadas na concepção de ajuda.

### **4.3 Trajetória histórica da assistência social brasileira**

As ações da assistência social, travestidas de ajuda, se fundamentaram no atendimento a uma população desprovida dos mínimos necessários para sua sobrevivência, gerada por um sistema capitalista que tinha como foco a produção e o lucro. Historicamente, enquanto os países europeus como a Inglaterra, França, Alemanha, Bélgica e Itália representavam grandes potências industriais na segunda metade do século XIX, o Brasil ainda tentava dar respostas ao fim da escravidão e dar início ao processo de industrialização. Nesse contexto, a assistência passou a ser uma ferramenta para manter a disciplina dos menos favorecidos, anulando possíveis manifestações que fossem contrárias à dinâmica do capital.

Garantir a reprodução das relações sociais de produção capitalista era um objetivo fundamental para a burguesia. Era de seu interesse patrocinar o desenvolvimento de práticas assistenciais e de prestação de serviços, as quais, anulando a dimensão política dos problemas sociais, metamorfoseava-os em manifestações particulares, de dificuldades pessoais, dando-lhes um tratamento 'terapêutico' e pulverizado. (MARTINELLI, 2011, p. 118, *grifos do autor*).

Na Primeira República, que se inicia com a proclamação da República em 1889 e vai até a Revolução de 1930, os problemas sociais deixaram de estar centralizados na situação do escravo, passando para a questão do trabalhador imigrante, que lutava pelo rebaixamento dos gêneros alimentícios, congelamento de aluguéis e por melhores salários. No entanto, o Estado brasileiro vai tratar da questão social, nessa época, como caso de polícia. Ao lado de um quadro de pobreza agravado por epidemias como febre amarela, varíola e febre bubônica, o governo prioriza a abertura de estradas e o embelezamento das cidades, como atrativo para o capital estrangeiro; enquanto isso, os pobres, sem teto, precisam se esconder da polícia para não serem retirados à força das ruas (Gohn, 2003).

Segundo Mestriner (2005), a expressão “caso de polícia” adotada na Primeira

República nasce do monopólio de uma classe dominante, que colocava a questão social como ilegítima, subversiva e, por consequência, combatida pelos aparelhos repressivos do Estado. No lugar de um Estado de direitos operava um Estado como repressor que intimidava as turbulências populares ao invés de agir sobre as causas.

Imperioso destacar que foi na Primeira República, especialmente na década de 1920, que emerge a classe média enquanto ator básico no processo de lutas e manifestações nacionais. Foi um período em que tivemos momentos de importância histórica para o desenvolvimento da cidadania no Brasil como: criação do Partido Comunista do Brasil, o PCB, em 1922; manifestação a favor do voto secreto, em 1924, que se reproduziu numa carta assinada por um grupo de intelectuais e dirigida ao presidente da República; Coluna Prestes, que contou com a participação de 1.500 pessoas, entre civis e militares, para lutar pela tomada do poder, se manifestando contra qualquer lei de censura da imprensa e em favor ao voto secreto e das mulheres. Marcaram também essa época a criação de muitas representações de classe como, por exemplo, a Associação dos Funcionários do Banco do Estado de São Paulo; a Sociedade União dos Funcionários da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil e a Sociedade Beneficente dos Ferroviários (GOHN, 2003).

Para Falcão (2006), as manifestações sociais são decorrências de um Estado brasileiro que, em nenhum momento, se preocupou em atender as exigências da acumulação do capital com maior equidade social e, muito menos, embasado numa prática democrática. Tal postura deve-se, segundo Mestriner (2005), à compreensão limitada do Estado em relação ao liberalismo, o que impedia que o mesmo agisse diretamente na solução dos problemas sociais.

Santana (1997) constatou em sua tese de doutorado que o liberalismo pode ser considerado uma expressão ideológica historicamente indispensável ao modo de produção capitalista, compreendida como:

[...] um conjunto de ideias que, de maneira ordenada e sistemática, justifica e racionaliza os interesses do capital, e assim, serve de fundamento e sustentação, ao mesmo tempo que contribui para impulsionar o próprio funcionamento, organização e manutenção do capitalismo, enquanto modo de produção hegemônicos nas sociedades orientais. Historicamente tal ideologia tem apresentado nuanças, segundo o ritmo e a ordem do próprio capitalismo, buscando assegurar a prevalência dos interesses da classe que controla e usufrui dos melhores benefícios de tal modo de produção. (SANTANA, 1997, p.83).

Atuando em favor dos interesses da classe dominante, o Estado liberal, ao invés de tomar medidas que viessem solucionar as demandas da sociedade, utilizava-se de mecanismos de censura e coerção. (MESTRINER, 2005). Essa forma autoritária de tratar as questões

sociais foi uma das causas que desencadearam a Revolução de 1930, que propunha reformas políticas, pautava-se na defesa da representação popular por uma democratização e reivindicava a moralização da vida pública. (GOHN, 2003).

Todavia, pós Revolução de 1930, as ações governamentais ficaram centralizadas no poder executivo, que adotou um regime rígido e burocrático, como se o governo fosse o “Messias”, capaz de resolver, sem a participação dos interessados, todas as questões sociais. Com a outorga dos auxílios nas mãos do Governo Federal, este, para atender às necessidades da população, se apropria de práticas assistencialistas como expressão de benemerência, substituindo o que de fato deveria ser de direito, por caridade. (MESTRINER, 2005).

As propostas do Governo Provisório, instalado a partir da Revolução de 1930, não conseguiram superar o pensamento liberal da Primeira República, pois alterou somente alguns quadros institucionais, sem haver uma modificação estrutural básica conforme prometia. No que se refere ao campo da assistência social, este foi influenciado e determinado pelo caráter seletivo do pensamento liberal, que considerava a proteção de âmbito privado e não público. (MESTRINER, 2005). Nesse contexto, o que se convencionou chamar de política de Estado de Bem-Estar social foi a configuração de um Estado Mínimo, ou seja, um grande retraimento do Estado na elaboração e implementação de políticas sociais, deixando a cargo da sociedade civil prover o que seria direitos sociais básicos.

Historicamente, esta área [de assistência social] vai se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado, pois se constituem em práticas passíveis de serem tratadas com ‘sobras’ de recursos, diferentemente da política, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprio. Assim, o Estado vai persistentemente resistir em fazê-la emergir de forma clara como política, o que só virá a acontecer no Brasil com a Constituição Federal de 1988. (MESTRINER, 2005, p. 16, *grifos do autor*).

O caráter assistencial encontra-se tão imbricado no contexto histórico da assistência social que até a própria Constituição Federal de 1988, que reconhece a assistência como política pública é contraditória, pois ao mesmo tempo em que introduz no tripé da seguridade social: previdência, saúde e assistência social, ela favorece a participação das entidades beneficentes no campo da assistência, uma vez que concede as instituições filantrópicas vantagens financeiras, tais como isenções de contribuições para a seguridade social: “São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei”. (CF/88, art. 194, IV, § 7). Assim, ao mesmo tempo em que a atual Constituição instala a assistência social na divisão do trabalho

governamental, a mesma reconhece as organizações sociais como interlocutor fundamental nesse processo.

Logo, para compreender melhor como a assistência assumiu o formato de política pública é imperioso conhecer as formas passadas que a “ajuda aos outros” assumiu em sua trajetória histórica. Parafraçando Vieira (1978, p.14) “Podemos, assim, compreender o presente através do passado e reconstruir o passado a partir do que sabemos do presente”. Nessa lógica, partimos da década de 1930 para descrever a trilha da política de assistência social brasileira, tendo em vista que o ano de 1930 foi considerado, por muitos historiadores, como o início de uma nova fase na história do país, quando: o urbano passa a ter destaque nas políticas públicas; há um crescimento industrial acelerado na região sul; criam-se novas leis e ordenamentos jurídicos; e, o Estado passa a se organizar e a interferir na economia e na sociedade mais fortemente. Além disso, é nessa fase que as classes populares se configuram como atores históricos numa nova perspectiva, passando de caso de polícia para cidadãos com alguns direitos (GOHN, 2003).

O recorte no tempo utilizado justifica-se pelos acontecimentos que marcaram a evolução da Assistência Social no Brasil até sua configuração como política pública.

#### 4.3.1 A década de 30

Particularmente no Brasil as ações de assistência social não foram catalisadas diretamente pelo Estado, mas pela Igreja católica e iniciativas da sociedade civil, razão pela qual tem se configurado como ‘de ajuda’ e não como direito:

Durante a primeira República, o Estado não intervinha. Era um Estado fraco. O que existia na área da assistência social era desenvolvido pela Igreja católica, com que o Estado republicano não se relacionava, por considerar que o social não era função pública. (MESTRINER, 2005, p. 67).

Com a Revolução de 1930<sup>1</sup> o governo passou a assumir funções maiores que a de coerção, indo em busca de mecanismos para mediar as relações de capital e trabalho. Em regime provisório, vai tomar a atitude de estimular a solidariedade e atrair o apoio da força disciplinadora da Igreja. É um período em que “O Estado se vê na contingência de admitir sua responsabilidade social para com os mais pobres, o que não estava na agenda liberal que dominava o pensamento até então”. (MESTRINER, 1995, p. 68), por isso o faz através de

---

<sup>1</sup> No decorrer da Revolução de 1930 emerge o proletariado industrial e avança o capitalismo.

entidades sociais.

Cabe mencionar que os auxílios distribuídos à população, mesmo sendo por meio de entidades sociais, foram conquistadas das classes populares que, insatisfeitas com a situação social e econômica do país, se mobilizaram reivindicando melhores condições de vida. Havia, em 1931, cerca de dois milhões de desempregados e de subempregados em decorrência a crise do café. “O governo se propunha a atender às aspirações populares, mas na prática o que fazia era combater e perseguir os considerados comunistas e continuar com a prática de comprar para incinerar ou jogar no mar milhões de sacas de café”. (GOHN, 2003, p. 85).

Nesse período, o Estado fez três tentativas no sentido de regularizar a assistência. A primeira foi quando, seguindo critérios próprios e preferenciais, atribui diretamente auxílios a organizações sociais utilizando de um fundo proveniente da taxa cobrada na alfândega sobre a importação de bebidas alcoólicas. A segunda, quando criou a Caixa de Subvenções, em 31 de agosto de 1931, utilizando o Ministério da Justiça como órgão mediador da distribuição dos recursos e os funcionários do mesmo órgão como responsáveis pela seleção das instituições merecedoras do auxílio. A terceira tentativa foi a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), pelo Decreto lei nº 525, de 1 de julho de 1938, uma das importantes instituições que fazia parte do arcabouço institucional da assistência mas que, em seu papel cartorial de reconhecer as entidades sociais, reforçava as práticas assistencialistas em detrimento do direito social (MESTRINER, 2005).

Na medida em que deliberava sobre a concessão de auxílios financeiros de origem pública para as organizações da sociedade civil, o CNSS passou a ter certa autonomia na decisão de gestos beneméritos. O nome atribuído a esse Conselho talvez tenha sofrido influência de um de seus membros com formação em serviço social:

É de se notar também que o Conselho não é denominado como assistência social, e sim serviço social, área profissional emergente no Brasil, no mesmo período, o que causa surpresa, visto que no âmbito dessa formação, os profissionais, via de regra, serão alheios a tal conselho. Possivelmente a terminologia tenha se dado por influencia da fundadora da Escola de Serviço Social do Rio de Janeiro, Stela de Faro, que apesar de ser conselheira do CNSS, não conseguiu integrar os dois organismos, trazendo ao Conselho elementos da área acadêmica. (MESTRINER, 2005, p.62).

O CNSS, no exercício de seu papel, cadastrava as instituições, avaliava os pedidos de subvenções e, após aprovação, encaminhava para ao Ministério de Educação e Cultura suas deliberações que eram, por sua vez, remetidas ao presidente da República para destinar a

quantia estabelecida a cada instituição social. Esse órgão se constituiu como um conselho de auxílio e subvenções às ações assistenciais, mantendo a descaracterização da assistência como política pública. Todavia, para Mestriner (2005), o CNSS foi a primeira forma de organização da assistência na burocracia do Estado republicano brasileiro que, influenciado pelo pensamento liberal, considerava a proteção social no âmbito do privado e não do público.

Ao conceituar a dicotomia entre o público e o privado Bobbio (1987) estabelece, primeiramente, a distinção de ambos a partir das relações econômicas e das relações políticas, entre a sociedade de iguais e sociedade de desiguais, respectivamente, ou ainda, pela diferenciação da sociedade que cuida dos interesses do homem e da sociedade que cuida dos próprios interesses:

Com o nascimento da economia política, da qual deriva a diferenciação entre a esfera das relações econômicas e a esfera das relações políticas, entendidas as relações econômicas como relações substancialmente de desiguais por efeito da divisão do trabalho, mas formalmente iguais no mercado, a dicotomia público/privado volta a se apresentar sob a forma de distinção entre sociedade política (ou de desiguais) e sociedade econômica (ou de iguais), ou do ponto de vista do sujeito característico de ambas, entre a sociedade do *citoyen* que atende ao interesse público e a sociedade do *boûrgeois* que cuida dos próprios interesses privados em concorrência ou em colaboração com outros indivíduos. (BOBBIO, 1987, p.16 -17).

Outra diferenciação entre o público e o privado destacada por Bobbio (1987) está na forma como são reguladas as relações sociais para a garantia dos direitos. O direito público, mediado pelo Estado, se utiliza de instrumentos na forma de leis e o direito privado ou dos privados apropria-se de um conjunto de normas estabelecidas por indivíduos, mediante acordos bilaterais, sendo as relações patrimoniais a mais importante delas. Mais uma distinção por ele apresentada pode estar nas formas clássicas de justiça, enquanto a justiça comutativa serve para regular a sociedade de iguais, a justiça distributiva é empregada para regular a sociedade de desiguais.

Na concepção de Bobbio (1987) o privado é definido como não público, ou seja, um nega o outro. Ao declarar que não existe a possibilidade de ser público e privado ao mesmo tempo ele ressalta que quando um é valorizado o outro é desvalorizado. Esse pensamento leva o autor a duas concepções diversas da relação entre público e privado que podem ser definidas como a do primado do público sobre o privado e a do primado do privado sobre o público, o que em outras palavras quer dizer: ao aumentar a esfera do privado, conseqüentemente, diminuirá a esfera do público e vice-versa. No primado do público evidencia-se o poder do

Estado nas relações entre as partes configurando-se numa posição oposta ao interesse do coletivo, pois haverá uma valorização do interesse individual, bem como sua subordinação.

Praticamente, o primado do público significa o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infra-estatais, ou seja, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado [...]. (BOBBIO, 1987, p.25).

No primado do privado o autor destaca o direito à propriedade privada que passa a ser um direito natural, uma vez que surge do esforço de cada um. Assim, a teoria do privado sobre o público nasce da autonomia financeira do indivíduo de comprar e vender, da liberdade do singular. Perante isso, o sucesso ou insucesso de sua vida depende única e exclusivamente do próprio indivíduo.

Embora Bobbio (1987) afirme que não há como ser público e privado ao mesmo tempo, Sennet (2004) argumenta que o setor público não se desenvolveu separadamente do privado. Sob o ponto de vista econômico, o setor privado esteve fortemente envolvido no *Welfare State*, participando das áreas de saúde, educação, aposentadoria e assistência aos pobres.

Cumprе mencionar que, mesmo sendo coisas distintas, o público e o privado coexistiram fortemente no sistema capitalista brasileiro e se relacionam até hoje, podendo ser evidenciados momentos de uma dependência de maior ou menor intensidade em função do interesse que prevalece por parte de uma ou de outra esfera. Entretanto, a atuação mútua do público e do privado, ou seja, sociedade civil e Estado, prática presente na trajetória da assistência social brasileira, colocou os dois atores em constante disputa e conflito. (DOWBOR, 2009). É muito comum, quando se refere a essa área, ouvir dizer que o público faz melhor do que o privado, mesmo não apresentando comprovações de eficácia em suas atividades. Muitas vezes, quando o Estado solicita comprovação na qualidade das ações desenvolvidas pelo privado este se protege com ameaças, simulando entregar o sujeito para o governo “tomar conta” como se este fosse uma coisa a ser cuidada por uma ou outra instituição.

Outro grande exemplo da simbiose entre o público e o privado que deixou marcas no caminhar da assistência social foi quando o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), em 1942, com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas da Segunda Guerra Mundial. Nos entendimentos de Mestriner (2005) e Teixeira (2006), a LBA foi a primeira campanha assistencialista de âmbito nacional instituída no Brasil, pois atrelada

ao primeiro damismo, teve sua origem na mobilização do trabalho civil, feminino e de elite. Com sua criação, o papel do Estado é intermediado pelas organizações filantrópicas e pela bondade da mulher do presidente. Assim, o trabalho voluntário é fortemente incentivado e, conseqüentemente, as ações assistencialistas e caritativas são reforçadas.

A ação voluntária se configura no atendimento assistencialista e consiste na ajuda pontual ofertada às camadas mais pobres da sociedade. Diferentemente das políticas públicas, o assistencialismo não visa o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais e a universalização de direitos, e sim, atender às necessidades emergentes. Segundo Schons (2003), o assistencialismo é contrário à questão de direitos:

Logo, quem opera com a Assistência, pura e simplesmente, adota uma ‘ação curativa, paternalista’, permanecendo na postura conservadora. Pelo contrário, quem opera com a Assistência ‘numa concepção de direito e cidadania’ trabalha no ‘preventivo, sobre as causas’, postulando uma concepção transformadora (SCHONS, 2003, p.44, *grifos do autor*).

A proposta inicial para atuação da LBA era de substituir o modelo antigo – pautado na filantropia e no espírito religioso da assistência – por formas de atendimento fundamentadas no conhecimento técnico científico. Porém, na análise de Teixeira (2006), a instituição manteve a lógica paternalista e clientelista:

A instabilidade das fontes de financiamento e do valor dos recursos alocados refletiu em ciclos alternados de esvaziamento e ‘dinamização’ de suas ações. Além do mais, esse movimento foi determinado por injunções de natureza política e clientelista, não respaldado em qualquer critério técnico que tivesse em conta as necessidades sociais. (TEIXEIRA, 2006, p.64, *grifos do autor*).

Na visão de Bobbio (1998) o termo paternalismo é análogo a uma situação que podemos encontrar na relação de pai para filho, em que sobressaem a autoridade e a subserviência.

Na linguagem vulgar, Paternalismo indica uma política social orientada ao bem-estar dos cidadãos e do povo, mas que exclui a sua direta participação: é uma política autoritária e benévola, uma atividade assistencial em favor do povo, exercida desde o alto, com métodos meramente administrativos. (BOBBIO, 1998, p. 909).

Já no clientelismo evidencia-se uma relação de superioridade de indivíduos que dispõem de maior poder, por se encontrarem numa situação mais elevada sobre os outros que necessitam de ajuda e se tornam gratos a quem oferece. Por conseguinte, estabelece-se

[...] uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal por parte da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos 'civis' autônomos (BOBBIO, 1998, p. 178, *grifos do autor*).

Amparado no discurso de que não bastam ações paternalistas executadas pelas instituições filantrópicas e pelo voluntariado, em 1946, o governo chama a classe dominante para atuar junto nas ações sociais que irão favorecer o capital. As instituições criadas, como: Serviço Nacional de Aprendizagem e Comércio - SENAC, Serviço Social do Comércio - SESC e Serviço Social da Indústria - SESI, vão se preocupar em preparar contingentes de trabalhadores e indivíduos submissos ao sistema vigente.

Logo no início de seu período (em 1946), [Eurico Gaspar Dutra] assume com maior proximidade a 'questão social', criando macroorganismos como o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – Senac, Serviço Social do Comércio – Sesc, e Serviço Social da Indústria – Sesi, e dando ampla capilaridade aos já existentes, como LBA e Senai, que, por intermédio de suas unidades regionais, desencadearão inúmeros programas e projetos de execução direta. (MESTRINER, 2005, p.117, *grifos do autor*).

Para combinar o crescimento econômico e o pleno emprego o governo divide com o empresariado a responsabilidade de qualificação da força de trabalho. Por exemplo, o SENAI surgiu em 1942, com o objetivo de organizar as escolas de aprendizagem para atender a indústria. O SESI e o SESC, em 1946, com objetivo de promover o bem estar do trabalhador, adaptando-o dentro dos moldes que atendesse o interesse do empresariado. Para tanto, investia-se em atividades de assistência social com atendimento a questões relacionadas à habitação, higiene e alimentação do operário, além de despertar o espírito solidário entre os trabalhadores.

Com esses organismos funcionando, a assistência social, ora institucionalizada, se destinava a atender, na ordem vigente, as demandas dos trabalhadores com carteira assinada, restando aos demais, desempregados ou subempregados, as ações assistencialistas oferecidas pelas entidades filantrópicas e solidárias que, em sua maioria, recebiam recursos públicos, atribuídos por meio de deliberações do CNSS. Este, por sua vez, se restringia às competências iniciais sem apresentar proposta de estudo e articulações entre o público e o privado.

Imperioso destacar que a Constituição Federal Brasileira de 1946 vai fomentar a ampliação do número de instituições sociais existentes no país, pois concede às mesmas, na condição de aplicarem integralmente suas rendas no território brasileiro, a isenção de impostos. Outro destaque importante referente a essa legislação é que a partir de sua criação dá-se início à seleção dos brasileiros por renda.

É neste momento histórico que surge o reconhecimento da necessidade da avaliação socioeconômica para concessão de benefícios, uma vez que isenta os sujeitos limitados economicamente a pagarem impostos sobre produtos considerados como mínimo indispensável para habitação, vestuário, alimentação e tratamento de saúde (MESTRINER, 2005). Vale lembrar, que o critério de seleção de renda é utilizado até hoje para inclusão dos sujeitos em programas de assistência social. A política de assistência social, reforça Sposati (2006, p. 7), “[...] usa um critério particular, o mérito ou o valor da necessidade, para definir sua demanda”, quando deveria trabalhar com o princípio de equidade, que supõe o respeito às diferenças como forma de atingir a igualdade.

Ao nos referimos à igualdade, partimos do princípio de que todo ser humano é igualmente humano. Todos são, portanto, portadores de todos os direitos humanos fundamentais descritos nos direitos internacionais. As diferenças que existem entre as pessoas referem-se a uma verificação empírica de que os indivíduos são, na vida real, diferentes. Desta forma, exige-se do Estado políticas diferenciadas para atender as necessidades específicas de cada segmento. É como se fossem acrescentados outros direitos além dos direitos humanos básicos. Para Sposati (2010):

Esse princípio permite demonstrar que igualdade não significa homogeneidade, isto é, o não reconhecimento de diferenças entre as pessoas. Por exemplo, não se pode pensar que tratar do mesmo modo uma criança, um adulto, ou um idoso seja igualdade. Obter igualdade exige a disposição de reconhecer o direito de cada um em ter reconhecidas suas necessidades. O direito em ter diferenças reconhecidas é que constitui a equidade. (p.01).

Na conquista de direitos, a Constituição Federal de 1946 demarca o início de um período conhecido como governo democrático populista, quando se abrem no país novas perspectivas no sentido de uma maior liberalização da vida política nacional. Este período, que antecedeu a ditadura militar, foi aberto com o golpe de Estado contra Vargas e se encerrou com o golpe do Estado de 31 de março de 1964, instalando no Brasil o Estado autoritário.

#### 4.3.2 O governo democrático populista (1946 a 1964)

O período de 1946 a 1964, denominado populista, se destaca pela intervenção do Estado na economia que, com vistas a favorecer a nova etapa de acumulação de capital, constrói grandes rodovias, usinas, siderúrgicas e companhias de energia elétrica. É um momento em que o governo começa a dialogar com as indústrias americanas e europeias para promover a vinda de suas filiais para o Brasil (GOHN, 2003). O período foi marcado também pela presença de muitos movimentos sociais que,

[...] emergiram em diferentes partes da nação, reivindicando múltiplas questões, das quais destacamos as reforma de base, políticas nacionalistas e equipamentos urbanos básicos para a sobrevivência dos grandes contingentes humanos que se deslocavam do campo para a cidade, em busca do sonho de melhores condições de vida. (GOHN, 2003, p. 90-91).

Nessa época há registros de completa omissão do Estado na área social. As intervenções, quando ocorreram, foi para atender as demandas sociais do contingente populacional que vinha do campo para a cidade em busca de emprego e, mesmo assim, eram realizadas por meio do incentivo à filantropia e ao trabalho voluntário. Mestriner (2005) ratifica a atitude do governo no apoio ao trabalho voluntário informando que, em 1960, foi instituído a Declaração de Utilidade Pública que possibilitava isenção de taxas à Previdência e anistia às instituições sociais em débitos com o governo.

No início do governo democrático populista o Brasil vai vivenciar uma política previdenciária paternalista, ou seja, ao mesmo tempo em que injeta recursos públicos nas caixas de aposentadoria e pensão, o governo estreita as relações do público/privado para tratar de assuntos assistenciais. Para tanto, amplia as finalidades do CNSS atribuindo legalmente a esse órgão o compromisso de registrar as instituições sem fins lucrativos, função que só deixou de ser inerente ao respectivo colegiado em 2009, com a criação da lei 12.101 (BRASIL, 2009b) que transfere tal missão, ou seja, a certificação das entidades beneficentes aos Ministérios de Assistência Social, Saúde ou Educação, dependendo da área de atuação da instituição requerente. Ressaltamos que, na área da assistência social, a inscrição nos Conselhos Municipais tornou-se pré-requisito para a certificação das entidades beneficentes, desde a criação da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social.

O estímulo dado às ações filantrópicas pelo Governo Federal chegou a tal ponto que, em 1955 foi legalizada a dedução de imposto de renda para pessoas físicas ou jurídicas que

realizassem doação em dinheiro às entidades privadas, conforme disposto na alínea d) do art. 20 do decreto nº 36.773 de 13 de janeiro de 1955: “as contribuições e doações feitas às instituições filantrópicas de existência legal no país, desde que seja apresentado, com declaração de rendimento, documento comprobatório fornecido pela instituição” (BRASIL, 1955). Em 25 novembro de 1960 as deduções da renda bruta das pessoas naturais ou jurídicas são regularizadas pela Lei Federal nº 3.830 (BRASIL, 1960) e a comprovação se limita em documentos declarados pelo doador e pelo favorecido.

O incentivo foi reeditado em 1990, com a implantação do Fundo da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, que autoriza o limite de até 6% do valor doado para pessoas físicas deduzir do imposto de renda devido e até 1% para pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real.

Com relação ao fomento às entidades filantrópicas no governo democrático populista destacamos mais um benefício concedido a essas instituições, qual seja, a isenção da cota patronal da contribuição à previdência social. Esta atitude governamental refletiu em danos irreparáveis à Previdência Social, órgão destinado a prover aposentadoria e dar cobertura de riscos ao trabalhador formal.

Salientamos, que, ao apoiar o trabalho das instituições sociais, o governo transfere às mesmas o seu papel de protetor social e, nesse contexto, os trabalhadores excluídos passam a receber das mesmas auxílio como favor e não como direito. Lamentavelmente, a exclusão desses trabalhadores não é vista pelo governo como uma exclusão estrutural, ou seja, associada a um modelo de desenvolvimento econômico excludente que provoca a desigualdade e seleciona o indivíduo para o mercado de trabalho (VIEIRA, 2010) mas, como uma deficiência do próprio indivíduo de não ser capaz de se manter no mercado de trabalho.

O período democrático populista foi finalizado no governo de João Goulart (1961-1964), que não era bem visto pelos militares por apresentar-se favorável às reivindicações da classe trabalhadora. O receio de mudanças em favor da classe trabalhadora retardou o exercício do pleno poder que só foi possível após um ano e três meses de sua posse, quando um plebiscito popular permitiu o retorno do presidencialismo. Porém, como não conseguiu vencer a inflação, que era seu propósito, o governante foi acusado de incentivar o desemprego e de levar as empresas à falência se tornando, nas vistas dos conservadores, uma pessoa perigosa para o país. Foi então, em meio a essas contradições políticas e sociais que se instalou o golpe de 1964 que não serviu apenas para derrubar o presidente do poder, mas para fazer perdurar por décadas um governo ditatorial, destruindo qualquer possibilidade de manter a política de massas instalada desde 1945:

Como se pôde observar, a política social do período democrata-populista reduz-se a um conjunto de realizações setoriais, sem as transformações profundas difundidas por vários governos. Mesmo Vargas, que possuía propostas importantes nesse sentido, objetivando transformações estruturais, não consegue concretizá-las, limitando-se a atender às necessidades mais urgentes. (MESTRINER, 2005, p.149).

Com o golpe de Estado em 31 de março de 1964, instala-se no Brasil um governo autoritário e repressor, que põe fim ao movimento de esquerda, castiga os intelectuais, suspende direitos políticos e impede qualquer manifestação popular. Sob o comando de militares, o Estado exerce um poder unitário por atos institucionais, isto é, proíbe as lutas políticas e a participação nas decisões econômicas e sociais dos estados, dos municípios e da população em geral, centralizando o poder no executivo Federal, que se une às forças econômicas dominantes. O desenvolvimento econômico das empresas brasileiras associado às empresas estrangeiras repercute na queda de renda dos brasileiros e isso vai refletir no aumento da desigualdade social. E, na tentativa de atenuar a situação de empobrecimento da população brasileira, o Estado vai se utilizar de ações assistencialistas.

#### 4.3.3 Do regime militar ao reconhecimento constitucional da assistência social

No regime ditatorial a problemática da assistência social é destacada somente no segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1974, quando reconhece a existência de focos de pobreza, bem como a necessidade de superar tal situação. Como medida, o governo instala o Conselho de Desenvolvimento Social junto à Presidência da República e cria, no mesmo ano, o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, órgão responsável pela “política de ataque à pobreza”. (MESTRINER, 2005, p. 157).

Entretanto, a tão proclamada distribuição de renda não acontece, pelo contrário, o resultado é de renda concentrada nas mãos da minoria, achatamento salarial e precárias condições de vida dos trabalhadores. Houve um período (estamos nos referindo à fase do regime militar conhecida como Milagre Econômico, de 1969 a 1973) em que havia emprego em quantidade, pois o país estava em pleno desenvolvimento em decorrência dos investimentos internos e empréstimos do exterior, porém, com baixa remuneração salarial. As manifestações sociais eram praticamente inexistentes, pois “[...] era extremamente perigoso se manifestar publicamente, não havia vida política sindical a não ser o caráter assistencialista [...]”. (GOHN, 2003, p. 105).

Para atender às mazelas da sociedade, fortemente presentes no final do período militar quando a desigualdade era marcante e as condições de vida da população muito precária, o governo cria uma multiplicidade de organismos fundamentados em ações burocráticas e desarticuladas. Pautadas na lógica do capitalismo, as práticas da assistência eram alienantes e alienadoras; “[...] incapazes de se somarem aos esforços de construção e preservação de espaços democráticos em uma sociedade oprimida pela ditadura militar”. (MESTRINER, 2005, p. 142).

O aumento do endividamento interno e externo e os altos índices inflacionários decorrentes da redução do crescimento interno em 1974 e, conseqüentemente, do empobrecimento da população, provocado pelas dificuldades econômicas que enfrentavam o país, colocou o regime militar em xeque. A ditadura estava com seus dias contados, pois a ineficiência total das políticas atrelada à insatisfação por parte dos trabalhadores colocou em destaque as manifestações sociais (MESTRINER, 2005).

Foi um longo período de repressão da sociedade brasileira, em que havia grande controle social e político. Por outro lado, foi um momento histórico marcado por várias lutas de resistência e de movimentos de protesto no país. No que se refere à atuação do(a) assistente social, fazemos alusão ao III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, promovido pelo Conselho Federal de Assistentes Sociais, nos dias 23 a 28 de setembro de 1979, em São Paulo. Conhecido como Congresso da Virada, pois transcendeu seu objetivo inicial de discutir apenas a política social aos olhos do serviço social para fazer uma reflexão da prática profissional, ora conservadora e, a serviço da classe dominante.

A partir dessa data, era imprescindível que os profissionais da assistência social tomassem alguma atitude para reverter o quadro de uma prática impositiva, coercitiva e contraditória. Para isso, era preciso que os assistentes sociais tomassem ciência de sua realidade, das reivindicações coletivas de seus membros e das dificuldades materiais na produção da existência. O momento clamava para um profissional que se posicionasse de forma crítica, que tivesse conhecimento da relação capital e trabalho. Segundo Martinelli (2011), a tomada de consciência dos profissionais de serviço social figurava como um verdadeiro imperativo na busca de aproximação com as classes populares.

O momento vivenciado no final dos anos 1970 e na década de 1980 representou avanços significativos no campo da assistência social, principalmente no que tange à prática do exercício profissional que passou a criar marcos de referência para além das estruturas institucionais. Nessa perspectiva, Martinelli (2011) aponta para a construção de um novo perfil pedagógico para o(a) assistente social, colocando em evidência a educação popular

como instrumento de trabalho nos diferentes espaços de atuação profissional.

Cumprir mencionar que a atuação do profissional de serviço social comprometido com os interesses populares consubstanciava-se no pressuposto do eclodir de uma nova cultura de participação popular na década de 1980, que buscava por direitos sociais modernos e lutava pela igualdade e liberdade, em relação à raça, gênero e sexo. Gohn (2007) faz referência a esse período como extremamente rico em experiências político-sociais, destacando o movimento “Diretas-já”, em 1984, cujo propósito consistia nas eleições diretas para Presidente da República.

Diferentemente dos movimentos sociais clássicos, dos quais o movimento dos operários se colocava em evidência como também os da década de 1970 quando estavam vinculados à Igreja católica sob a égide da teologia da libertação, os movimentos dos anos 1980 “Foram dos desempregados e das Diretas-já, que se definiam no campo da ausência do trabalho e na luta pela mudança do regime político brasileiro” (GOHN, 2007, p. 285). No entanto, o maior destaque desse período deve ser dado à mudança do regime político ditatorial para um regime democrático.

Em meio a um cenário de baixos salários e marcado pelo descrédito da capacidade de decisão do sistema político, instala-se um processo constituinte.

A Carta de 1988, principal produto da primeira fase de redemocratização do país, reflete claramente esse momento. Amplia os direitos de cidadania, ganha dimensão social, define os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, garantindo o direito de associação profissional ou sindical, de greve e de participação em colegiados de órgãos públicos e de entendimento direto com empregadores, introduz novas formas de gestão para áreas sociais, associadas à descentralização participativa, mas não deixa de incluir demandas em sempre criteriosas de segmentos corporativos e de caótico aparelho administrativo. (MESTRINER, 1995, p. 189-190).

No tocante aos direitos sociais torna-se importante considerar que foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a assistência social passou a ser considerada como política pública de seguridade social no Brasil, mesmo que sua concretude tenha ocorrido tardiamente, pela omissão do poder judiciário e da própria sociedade que não cobrava seus direitos. Nas palavras de Mestriner (2005, p. 303) “Parece que não só o judiciário, mas a própria sociedade pouco se preocupava em consolidar plenos direitos aos cidadãos e principalmente o social”.

Mesmo com toda dificuldade em consolidar direitos, Gohn (2003) destaca que a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi de extrema importância para a construção da cidadania dos pobres no Brasil, que passaram a ter direitos inscritos em lei, ainda que não

garantidos na prática.

Os fatores de ordem econômica e política serviram de justificativas para o atraso da consolidação dos direitos no campo da assistência social principalmente na década de 1990, quando uma gestão pública ineficiente pouco investiu em programas sociais. A Lei Brasileira de Assistência (LBA), por exemplo, foi marcada por fragilidades dado o exercício do nepotismo, acompanhado por escândalos de naturezas diversas típicas do Governo Collor de Mello, ao ponto de, em 1995, ser extinta de forma radical. Nenhum debate antecedeu o ato público decretado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso que, em substituição à LBA, implantou a Secretaria Nacional de Assistência Social, ligada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em decorrência dos escândalos da vida pública, do clientelismo e corporativismo que marcaram essa década, os movimentos sociais foram redefinidos se voltando para questões éticas, de credibilidade das políticas públicas, de confiabilidade e legitimidade junto à população (GOHN, 2007). Em resposta às manifestações populares, começam a ser implantados os espaços democráticos previstos na Constituição de 1988 e, nesse momento, o direcionamento político se volta para a capacitação técnica da sociedade civil. Este segmento, agora é visto a partir de

[...] uma visão ampliada da relação Estado-sociedade, que reconhece como legítima a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos e indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental. (GOHN, 2007, p. 301).

Diante desse novo cenário, a criação de instituições que se legitimam juridicamente com a Constituição de 1988 requer da população um novo aprendizado, visto que não se trata mais somente de reivindicar, pressionar ou demandar. “Trata-se agora de fazer, de propor, de ter sua participação qualificada, já que o lugar da participação está inscrito em leis, é uma realidade virtual”. (GOHN, 2006, p. 288). Assim, nos anos 1990 ganham destaque questões como: a dicotomia entre público e privado, o exercício da cidadania, a constituição e funcionamento de espaços democráticos.

Nessa conjuntura, a política de assistência social, recentemente reconhecida como tal, atribui aos profissionais da área o desafio de promover e facilitar o acesso da população na formulação das políticas e no acompanhamento das ações sociais, uma vez que a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (BRASIL, 1993) estabelece em seu inciso II do artigo 5º: “[...] a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das

políticas e no controle das ações em todos os níveis”, como uma das diretrizes na base de sua organização”.

## 5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nesta seção abordaremos a assistência social no Brasil, a partir do seu reconhecimento como política pública, o que ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir desse marco histórico a sociedade brasileira, descritivamente, conquistou direitos e ganhou uma nova cultura de participação no processo de tomada de decisões e de acompanhamento das políticas públicas. É no contexto dos direitos sociais brasileiros que iremos refletir sobre a consolidação da política de assistência social, dando destaque para a contemporaneidade e para as práticas educativas voltadas para a emancipação social.

### 5.1 A assistência social como política pública

Considerando que a assistência brasileira foi concebida como ajuda, a sua constituição como política pública não se deu de forma tranquila. A assistência social no Brasil foi construída por uma enorme rede de caridade e filantropia, que prestava auxílio aos necessitados em conformidade com sua intencionalidade. Por isso, o status de política pública atribuído à assistência chega carregado por uma herança de caridade.

A expressão política pública pode parecer redundante se pensarmos que toda política deveria ser em sua essência pública. Segundo Bobbio (1998), o termo política passou por várias mudanças conceituais desde sua origem na obra Política de Aristóteles. Entretanto, na época moderna é “[...] comumente usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *polis*, ou seja, o Estado” (BOBBIO, 1998, p. 954).

Melazzo (2010) define política pública como uma diretriz adotada pelo Estado para solucionar problemas advindos da sociedade:

Em sentido restrito e imediato, podemos definir política pública como toda ação permanente e abrangente do Poder Público em uma determinada área de atuação (econômica, ambiental, social etc.) Ou seja, trata-se de uma linha de estratégias adotadas para lidar com determinados objetivos/problemas previamente selecionados, linha esta que se materializa/consubstancia, na maioria das vezes, por meio de princípios, diretrizes, objetivos e normas, mais ou menos explicitados por planos, programas e projetos, e, dependendo de cada caso, também por um arcabouço legal (lei ou conjunto de leis). (MELAZZO, 2010, p.237).

A expressão ‘política pública’ imprime a construção de ações do Estado em conjunto com a participação democrática ou, ainda, a construção coletiva de algo, superando o interesse individual. Nesse contexto, entende-se que a atividade política deve ser o resultado de um debate público e aberto que possibilite a participação dos interessados ou destinatários. Em síntese, uma política pública só pode ser considerada efetivamente pública quando houver a participação do sujeito no processo de sua construção (MELAZZO, 2010).

Todavia, o autor chama a atenção para a complexidade que envolve tal expressão “política pública”, pois pode se referir tanto a atuação governamental como aos processos políticos próprios que demandam uma ação pública. Por ser pública a ação requer discussões para além do singular; prevê processos coletivos que vai desde a fase do planejamento até os resultados.

A questão a que se refere às políticas públicas prevê a existência de espaços democráticos que facilitem a participação coletiva na busca da construção de direitos. Para que as decisões coletivas, fruto desses espaços democráticos, tenham reconhecimento perante o Estado e a sociedade “[...] os atores devem possuir graus de legitimidade conferidos pelo processo político para formação e execução”. (MELAZZO, 2010, p. 236).

Nessa esteira, Correia (2012) apregoa que,

A participação social nas políticas sociais foi concebida na perspectiva do controle social no sentido de os setores organizados na sociedade civil participarem desde as suas formulações, acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos. Os mecanismos de controle social institucionalizados, no âmbito das políticas sociais, ao longo da década de 1990, foram as Conferências e os Conselhos. Constituem-se em instâncias colegiadas que objetivam o controle social com uma lógica inversa à do período ditatorial, em que a classe dominante através do Estado mantinha o controle exclusivo sobre o conjunto da sociedade, com seus organismos de repressão e censura. (CORREIA, 2012, p. 293-295).

Com a promulgação da Carta Magna, criam-se vários espaços de decisão política e de representação de interesses por meio de negociação paritária entre poder público e sociedade civil. No entanto, para que esse processo complexo se efetive, é necessário haver equilíbrio no interior do sistema de forma que as ações anteriormente autoritárias possam se transformar em procedimentos negociáveis que, por meio de confrontos e mediações de interesses, cheguem a decisões. Algo não muito fácil de conseguir em uma sociedade vinda de um processo de submissão, ligada a um passado que definiu sua independência pelas mãos do colonizador e cujas raízes foram apagadas, ou são renegadas, deflagrando numa população acomodada e

passiva. A impressão que sempre causou foi a de que [...] “continuamos a ser colonizados mediante a integração subordinada ao grande capital”. (FRIGOTTO, 1995, p. 36).

Tais argumentos nos sugere inferir que o governo permite a participação da população nas decisões políticas como forma de evitar manifestações contrárias, ou seja, o Estado cede em alguns aspectos para manter o seu projeto político na direção da manutenção do capital. Importa afirmar com maior clareza que esse processo de decisão participativa já nasce ameaçado por um Estado que, na busca do interesse do capital, utiliza-se de subterfúgios como respostas autoritárias, repressões envolveras e manipulação de opiniões. Se por um lado houve o alargamento da cidadania favorecendo a possibilidade de participar, por outro os direitos sociais e as instituições estatais são parte de um desenvolvimento social que aumenta o peso burocrático e a vigilância controladora sobre os indivíduos, sujeitos de produção e de consumo.

A participação contínua na gestão pública, que visa ao cidadão não somente atuar na formulação das políticas públicas como também no atendimento às demandas da população e no acompanhamento da aplicação dos recursos é questionável diante das inúmeras dificuldades que esse processo democrático apresenta. Numa gestão participativa promovida por um Estado que propõe atuar mediante a redução de seu tamanho e de suas atribuições em vez do interesse social universal, conseqüentemente, o mesmo irá representar o interesse da reprodução do capital, e não do bem comum.

A participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos também é questionada por Dagnino (2002, p. 279), que considera ser um processo contraditório e fragmentado, vinculado “[...] a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático”. De um lado encontra-se o Estado, um órgão altamente burocrático, caracterizado pela falta de transparência que dificulta o acesso à informação e de outro, a sociedade civil que se sente despreparada por não dispor de qualificação técnica e política para participar.

No entanto, devemos lembrar que a participação social nas políticas públicas – bem como um apanhado de necessidades que eram consideradas de responsabilidade pessoal ou individual – foi uma conquista dos movimentos populares iniciados, no Brasil, nos anos 1970, num processo de resistência à ditadura militar instalada em 1964. Resumidamente, Gohn (2003) coloca que as lutas dos anos 1970 e 1980 buscavam o retorno da democracia no país, com a aparente confiança de que era possível construir uma sociedade mais justa e igual a partir de ações que envolviam a participação popular. A esse respeito, Jesus (2011) destaca a

presença dos movimentos sociais na consolidação dos direitos sociais:

Os avanços sociais efetivados a partir da Constituição de 1988 teriam sido pífios, não fosse por pressão do Movimento Pró-Participação Popular na Constituinte. Foi indo para as ruas que a população ajudou na elaboração e no reconhecimento de assinaturas das emendas populares das áreas da saúde, educação, reforma urbana, criança e adolescentes, deficientes físicos, trabalhistas e outros. ( p. 94).

Foi em resposta às reivindicações da população que o governo reconhece como direito do cidadão e dever do Estado a saúde, a assistência e a previdência social, inseridas no tripé da seguridade social; por sua vez, a distinção para o atendimento do indivíduo é específica. Ao particularizar ou selecionar sua demanda, a Constituição brasileira considera a saúde como direito de todos (art. 196); a previdência social atende mediante contribuição (art. 201); e, a assistência social a quem dela necessitar (art. 203) ou aos necessitados, na voz de Sposati (2006), ou ainda, aos desamparados (art. 6º).

O caráter seletivo da política de assistência social se mantém até hoje, sendo a questão da renda familiar fator marcante para inserção do indivíduo em programas e projetos sociais. Desta forma, a elegibilidade para programas de transferência de renda é pautada na renda familiar. Por exemplo, para ser beneficiário de um programa de transferência de renda do Governo do Estado de São Paulo é preciso comprovar renda mensal familiar de até meio salário mínimo por pessoa. Já no Programa Federal Bolsa Família, a partir do primeiro semestre de 2014, estão habilitadas as famílias com renda mensal por pessoa menor ou igual a cento e cinquenta e quatro reais. A seleção por renda considera apenas a pobreza monetária, quando deveria estar voltada para a vulnerabilidade social do sujeito que, além do econômico, envolve riscos sociais, de saúde, ligados ao ciclo de vida, ambientais e políticos.

Além da declaração de renda, para ter acesso ao benefício financeiro o indivíduo precisa atender as condicionalidades estabelecidas por cada programa, passando a assumir compromissos em troca de sua permanência no programa, tais como frequência das crianças e adolescentes na escola e acompanhamento de vacinação das crianças. Os programas de transferência de renda do Governo do Estado de São Paulo acrescentam também a essas condicionalidades a participação do beneficiário em atividades socioeducativas.

O caráter não contributivo que distingue a assistência da previdência social significa que não é exigido pagamento específico, em dinheiro, para ser merecedor daquele serviço. A gratuidade pelo serviço também pode ser vista quando o indivíduo é atendido em uma unidade básica de saúde ou em uma escola da rede pública. No entanto, existe um diferencial

com relação aos programas da assistência, as condicionalidades.

Nesse contexto, podemos afirmar que a assistência social não é uma política universal, tampouco de direito; com relação à questão da universalidade, a assistência se contrapõe na seletividade por renda que, para Paiva (2006) tem fundamento econômico e ideológico. “É, portanto, exógena à própria política social, se for caracterizada pelas necessidades e seguranças que devem afiançar seus objetivos finalísticos” (PAIVA, 2006, p.22).

As necessidades, sob o ponto de vista marxista, aparecem como limites da riqueza e são analisadas a partir dos dois valores da mercadoria: valor de uso e valor de troca. A mercadoria é um meio que atende um fim, a necessidade humana. Marx (1982, p.41) apregoa que “A mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia”.

A mercadoria carrega em si um caráter místico, que aparece no momento em que ela se transforma em algo fora de si como se não fosse um produto do trabalho, sem levar em conta o trabalho como uma relação social. Como nenhuma mercadoria pode figurar como equivalente de si mesma, ela precisa se relacionar como equivalente a outra mercadoria. Ao ocultar as características sociais do trabalho humano, a mercadoria se torna um mistério. O conceito de fetichismo da mercadoria foi atribuído por Marx (1982) em sua obra “O Capital” contextualizando esse fenômeno que, misteriosamente, tem o poder de ocultar as relações sociais de exploração do trabalho no sistema capitalista.

O valor de uso atribuído à mercadoria vincula-se às propriedades físicas do objeto e independe da quantidade de trabalho empregado para obter suas qualidades úteis, não tem vínculo de forma imediata ao trabalho humano, nem tampouco com a relação social de produção, permanecendo, por isso, fora das apreensões da economia política.

No valor de troca dessa mercadoria, o caráter útil do produto do trabalho é substituído pelo trabalho humano abstrato. Esse produto passa, então, a significar a força do trabalho humano gasto na sua produção, o trabalho humano que nele se armazenou, deixando-se de lado o valor do produto. Desta forma:

Se o valor de uma mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho gasto durante sua produção, poderia parecer que quanto mais preguiçoso ou inábil um ser humano, tanto maior o valor de sua mercadoria, pois ele precisa de mais tempo para acabá-la. Todavia, o trabalho que constitui a substância dos valores é o trabalho humano homogêneo, um dispêndio de idêntica força de trabalho. Toda a força de trabalho da sociedade, - que se revela nos valores do mundo das mercadorias, - vale, aqui, por força de

trabalho única, embora se constitua de inúmeras forças de trabalho individuais. Cada uma dessas forças individuais de trabalho se equipara as demais, na medida em que possui o carácter de uma força média de trabalho social, e atue como essa força média, precisando, portanto, apenas do tempo de trabalho em média necessário ou socialmente necessário para a produção de uma mercadoria. (MARX, 1982, p. 45).

A mercadoria fetichizada é, portanto, objeto da força de trabalho que serve para satisfazer as necessidades humanas, independente de qualquer forma ou condição. Para melhor compreender essa relação da mercadoria associada às necessidades humanas encontramos em Heller (1986) uma análise do pensamento marxiano:

En opinión de Marx, la reducción del concepto de necesidad a la necesidad económica constituye una expresión de la alienación (capitalista) de las necesidades, e nuna sociedad en la cual el fin de la producción no es la satisfacción de las necesidades, sino la valorización del capital, en la que el sistema de necesidades está basado em la división del trabajo y la necesidad sólo aparece en el mercado, bajo la forma de demanda solvente. (HELLER, 1986, p. 24-25).

Em sua análise crítica sobre “necessidade”, Heller (1986) coloca que, para Marx, a satisfação das necessidades humanas não está somente nas coisas materiais, mas também nos bens não materiais, ou espirituais, como as necessidades política, social e de trabalho, sendo que o conceito de “necessidade social” não é, em Marx, uma categoria alienada em si, pois possui uma interpretação específica e particular em cada sociedade.

O legado de Marx se torna fundamental para compreender o uso do mérito como valor de necessidade na política de assistência social, que deve ser analisada como uma política complexa e contraditória, que expressa tanto os interesses de lutas por direitos quanto os interesses do desenvolvimento do capital. A respeito da seletividade, Sposati (2009, p. 23) destaca que “A concessão de benefícios ainda traz essa marca de seleção do acesso pela renda, em vez da necessidade ou da segurança a ser alcançada”.

Entretanto, mesmo que de forma contraditória, temos que admitir que a Constituição Federal do Brasil de 1988 colocou, por força de movimentos reivindicatórios, a assistência na condição de direito social.

A inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção. (SPOSATI, 2009, p.14).

Por outro lado, é imperioso reforçar a carga assistencialista que carregou certos artigos da Constituição Federal de 1988. Ao destinar a assistência social aos necessitados ou desamparados, o conceito leva a atribuir ao indivíduo à condição de fragilidade física associada à econômica, fatores que irão refletir no retardo da efetivação de uma política pública. Nessa perspectiva, podemos dizer que “Operar a ‘noção de carência’ é validar a ‘noção de ausência’ ou de um espaço a ser preenchido, que por várias circunstâncias não o foi”. (SPOSATI, 2006, p. 15, *grifos do autor*).

Ao selecionar os sujeitos da assistência social, o Estado descaracteriza o conceito de direito que Bobbio (2004) vê de forma universal quando afirma que os direitos do homem deveriam pertencer a todos os homens ou dos quais nenhum homem poderia ser excluído. Porém, ao nos depararmos com a realidade do Brasil, popularmente conhecido como o país que mais tem leis e o que menos cumpre, passamos para o plano que ultrapassa a questão dos argumentos com relação aos direitos universais para os de garantir a efetiva proteção social. Tem-se assim, que não bastam regulamentações legais, é necessário que os direitos sejam reconhecidos de fato na consciência das pessoas e na prática do Estado.

Com relação à assistência social brasileira, Sposati (2009) destaca que sua aprovação como direito foi mais uma perspectiva de futuro do que uma real oferta de serviços. A ineficácia dos documentos legais pode ser embasada na análise de Bobbio (2004) quando afirma que: “[...] a maior parte dos direitos sociais, os chamados direitos de segunda geração, que são exibidos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, permaneceu no papel”. (BOBBIO, 2004, p. 11).

Todavia, não se pode negar que a regulamentação dos direitos é requisito imprescindível para fundamentar a prática. Os direitos exercidos somente na prática, sem reconhecimento processual, desprovido de sua existência, para Vieira (2004) gera insensibilidade moral, conformismo e negação. Há de se ter as duas coisas, assevera Foucault (1979), a teoria e a prática, relacionadas como num processo de totalização.

Em seu desalento sobre a efetivação dos direitos humanos Bobbio (2004) desabafa:

Quero dizer que, nestes últimos anos, falou-se e continua a se falar de direitos do homem, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos, muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, para transformar aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis), em direitos propriamente dites (Isto é, no sentido em que os juristas falam de ‘direito’). (BOBBIO, 2004, p. 33, *grifos do autor*).

Quando abordamos a questão dos direitos humanos, uma das tarefas centrais é reconhecer que os mesmos não surgem todos de uma só vez, eles resultam de um processo histórico e de lutas por novas liberdades. Na verdade, há muito tempo já se falava em direitos humanos. Poderíamos retroceder a momentos remotos da história, mas fiquemos com a Revolução Francesa que, representada pelo lema “igualdade, liberdade e fraternidade”, aprova a Declaração do Homem e do Cidadão, em 1789.

Em seu teor há muito destaque nos direitos à liberdade, como a liberdade de participação política, que obviamente está relacionada com a luta pelo poder político que se concentrava nas mãos do clero e da nobreza. Todavia, os direitos humanos que conhecemos hoje foram instituídos depois da II Guerra Mundial, com a Declaração dos Direitos Humanos, elaborada pela ONU em 1948, em decorrência ao nazismo vivenciado na Alemanha, que deixou evidente a desproteção que os seres humanos se encontravam, inclusive de ações do próprio Estado.<sup>2</sup>

A Declaração dos Direitos Humanos, mesmo não tendo caráter de obrigação legal, influenciou na elaboração das constituições nacionais, que foram incorporando e, em alguns casos, ampliando normas internas de direitos. Entretanto, não podemos afirmar que os direitos humanos se constituem, unicamente, em um conjunto de normas. Elas buscam representar o duplo reconhecimento da igualdade entre os homens e do valor da dignidade humana, mas a validação dos direitos depende dos executores da política, bem como do acompanhamento das ações públicas pelos cidadãos de direito.

Cabe destacar que as conquistas legais e a intenção de implantar uma política alicerçada de direitos não foram suficientes para o brasileiro alcançar a plena cidadania. Parte disso se deve à tradição histórica da assistência social que, quando não operou pela ajuda, operou por meio de um Estado mínimo que repassou sua responsabilidade a terceiros. Nessa relação entre o público e o privado, o segundo passou a se tornar o verdadeiro mandatário da política, quando deveriam ser os sujeitos necessitados.

Nessa perspectiva, podemos afirmar que a assistência, tradicionalmente, foi operada por uma rede formada, em sua grande maioria, por ações imbuídas pelo caráter religioso desencadeando “[...] uma prática humanitária, sancionada pelo Estado e protegida pela Igreja, como uma mistificada ilusão do servir”. (MARTINELLI, 2011, p.66). Podemos afirmar também que, em pleno século XXI, a assistência social brasileira traz lacunas do passado que

---

2 Informação fornecida no curso de Políticas Públicas da Justiça e Defesa da Cidadania, em São Paulo, no período de 22 de maio a 30 de julho de 2014, realizado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP. Curso à distância.

não conseguiram ser preenchidas, mesmo tendo sido reconhecida legalmente como direito social, uma vez que continua realizando seus serviços, prioritariamente, por uma rede de solidariedade.

## 5.2 A regulamentação dos direitos assistenciais

Embora a Constituição de 1988 represente um marco na conquista de direitos sociais, pois anteriormente a essa data a assistência social, no Brasil, era compreendida como ações de ajuda aos mais pobres desenvolvida, quase exclusivamente, por entidades filantrópicas, a regulamentação dos direitos de poucos dentre os muitos necessitados, demandou um longo e complexo caminhar na elaboração de leis ordinárias necessárias a cada campo (SPOSATI, 2006).

A questão dos direitos é bastante discutida por Bobbio (2004) que, amparado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirma que todos devem ser tratados com igualdade, sem discriminação por raça, cor, credo, posição social ou por qualquer outra razão. Por igualdade o autor entende que os cidadãos:

[...] são iguais no gozo da liberdade, no sentido de que nenhum indivíduo pode ter mais liberdade do que outro. Esse tipo de igualdade é o que aparece enunciado, por exemplo, no art. 1º da Declaração Universal, na afirmação de que “todos os homens nascem iguais em liberdade e direitos”, afirmação cujo significado é que todos os homens nascem iguais na liberdade, no duplo sentido da expressão: “os homens têm igual direito à liberdade”, “os homens têm direito a uma igual liberdade”. São todas formulações do mesmo princípio, segundo o qual deve ser excluída toda discriminação fundada em diferenças específicas entre homem e homem, entre grupos e grupos [...] “cabe a cada indivíduo todos os direitos e todas as liberdades enunciadas na presente Declaração, sem nenhuma distinção por razões de cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro tipo, por origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou outra consideração”. Essa universalidade (ou indistinção, ou não discriminação) na atribuição e no eventual gozo dos direitos de liberdade não vale para os direitos sociais, e nem mesmo para os direitos políticos, diante dos quais os indivíduos são iguais só genericamente, mas não especificamente. (BOBBIO, 2004, p. 34).

No caso do Brasil, os direitos à saúde, previdência e assistência nasceram com grandes divergências, a começar pelo estabelecimento de um critério de acesso específico para cada braço da seguridade social, impossibilitando a integração das três áreas, dentre as quais a assistência social foi a que mais enfrentou problemas:

[...] a assistência social será a mais prejudicada, pelo atraso no desencadeamento do seu processo de discussão e elaboração de propostas, que ocorrerá muito mais tarde e por intervenção das universidades e organizações da categoria profissional dos assistentes sociais. (MESTRINER, 2005, p. 191).

A última área do tripé da seguridade social a ter sua lei orgânica aprovada foi a assistência social, em sete de dezembro de 1993, após anos de luta por parte de seus militantes. Conforme apregoa Mestriner (2005), essa grande conquista deve-se à:

[...] formação de grupos de trabalho em todos os estados, envolvendo as universidades e toda a categoria profissional. Por intermédio de sucessivas reelaborações, num processo de produção coletiva, o projeto de lei é ainda submetido a fóruns e encontros e discutido inclusive no Congresso Nacional de Serviço Social, realizado de 24 a 28/5/92. (p. 203).

O atraso nesse processo pode ser atribuído ao padrão autoritário e paternalista que fora imposto pelo regime militar e pelo mau direcionamento e uso do dinheiro público (MESTRINER, 2005). Segundo a autora, os avanços mais rápidos que ocorreram em outras áreas da proteção social chegaram carregados pelo favorecimento da classe dominante.

Efetivamente no sistema educacional os investimentos continuarão a privilegiar a educação universitária, favorecendo a classe mais elitizada, em detrimento dos níveis básico e médio de ensino, que atenderiam uma população de baixa renda. Também no sistema previdenciário continua-se favorecendo os trabalhadores urbanos do setor formal, excluindo os das áreas rurais e do setor informal urbano. E os programas de habitação, como tradicionalmente, favorecem as classes médias urbanas. A saúde será a que mais avançará, enfatizando, paralelamente à medicina curativa e os serviços médico-hospitalar de alta tecnologia, programas de saúde pública e ações preventivas de muito menor custo e de maior alcance (MESTRINER, 2005, p. 191).

Com relação às dificuldades enfrentadas pela assistência social para aprovação de sua regulamentação, podemos citar o fato ocorrido em 1990, quando o projeto de lei entregue ao Senado é vetado pelo então presidente Collor, que alegava falta de orçamento para cumprir com as prerrogativas da lei com respeito ao amparo de idosos e a pessoas com deficiência inaptas para o trabalho. Nesta perspectiva, Castro (2009) destaca que:

No campo social, a gestão de Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução de novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, aproveitando-se para isso da tramitação da legislação complementar que consolidaria os preceitos constitucionais. (p. 96).

Em meio à fragilidade evidenciada pelo governo Collor o CNSS foi deixado de lado, pois não interessavam ao governo o controle social e a transparência no repasse de recursos. Entende-se por controle social o processo de participação da população na gestão pública, por meio de espaços instituídos constitucionalmente com objetivo da sociedade civil organizada intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado para a definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação em todas as esferas de governo, conforme estabelecido no inciso II do art. 204 da Constituição Federal de 1988. No governo Collor foram dois anos de total retrocesso na área social. Castro (2010) caracteriza esse período ineficaz no combate à pobreza:

O *impeachment* de Collor [...] deixou como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas caracterizados pelos traços de fragmentação, clientelismo, centralização de recursos em nível federal e com baixo poder de combate à pobreza e a desigualdade. (p. 98, *grifos do autor*).

Com a queda de Collor, no final de 1992, houve a retomada da legislação social e, finalmente, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1993), que possui como órgão norteador na gestão da política o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, antigo CNSS. A esse respeito, expressa Mestriner (2005):

Ao regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, a LOAS reconhece a assistência social como política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado provendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. (p.206).

A LOAS (BRASIL, 1993), que regulamenta a assistência social como política não contributiva, prevê o atendimento às necessidades básicas do indivíduo com objetivo de garantir o direito à vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, além de promover o acesso aos direitos sociais. Essa lei trouxe mudanças conceituais e estruturais para o campo da assistência social, bem como introduziu novas práticas que preconizavam ações articuladas entre as três esferas de governo e entre o público/privado.

Além disso, a LOAS (BRASIL, 1993) estimulou a construção de instrumentos normativos para estabelecer formas de gestão, de financiamento e de controle social e, pressupondo uma gestão compartilhada, estabeleceu a obrigatoriedade na instalação de Conselhos, Planos e Fundos nas três esferas de governo, procedimento conhecido pela sigla CPF. Esta era uma condição para que Estados e municípios estivessem aptos a receber e

gerenciar recursos públicos transferidos pela instância Federal. Foi um processo que custou a se consolidar, em virtude do despreparo por parte da maioria dos municípios e Estados brasileiros em atender às determinações legais.

Todavia, a burocracia na implementação das normativas da LOAS (BRASIL, 1993) não foi um dos maiores problemas enfrentados para fazer valer os direitos sociais nela contidos. A LOAS (BRASIL, 1993) se defrontou, de início, com problemas de ordem econômica e política. O Brasil, na década de 1990, embora tenha se organizado e se comprometido com um regime democrático, mas esse modelo permaneceu mais na formalidade do que na realidade concreta, pois não podem ser vistas modificações substanciais nos hábitos democráticos. O processo de reforma do Estado iniciado no período que sucedeu a Constituição de 1988 era carregado por inspirações neoliberais; visava “[...] uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato”. (NOGUEIRA, 2005, p.42).

A lógica neoliberal sempre levou a entender que a demanda por assistência social é decorrente da falta ou insuficiência de empregabilidade e, portanto, a solução dos problemas sociais seria a inserção do indivíduo no mercado de trabalho. Acreditar que a condição do trabalho seria a única maneira do sujeito deixar de ser necessitado e de depender dos programas sociais foi o que levou ao entendimento da assistência ser uma política compensatória e não de direito. Nessa perspectiva, a LOAS (BRASIL, 1993) se manteve “[...] distante de sua efetivação, sem consolidar direitos permanentes para o conjunto da sociedade”. (MESTRINER, 2005, p. 303).

Diante das observações dos autores, podemos afirmar que um Estado executor de políticas públicas, com planejamento e metas definidas para diminuir a desigualdade social não se consolidou no Brasil. Possivelmente foi pela existência de ações fragmentadas e seletivas realizadas no campo da assistência social e pela dependência político-financeira que os municípios e Estado estabeleceram com o Governo Federal.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, se identificou, em seu primeiro mandato, com a incapacidade na execução de políticas redistributivas, falta de planejamento e coordenação e falta de transparência na alocação e fiscalização de recursos (CASTRO, 2010). Mesmo assim, teve de dar continuidade à política de direitos, o que o fez com restrições. No campo da assistência social, o governo FHC atuou com o Programa Comunidade Solidária instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria. Vinculado à Casa Civil da Presidência da República, o

Programa foi presidido pela primeira-dama, Ruth Cardoso, até dezembro de 2002 (PERES, 2005).

No momento da criação do Comunidade Solidária foram extintos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), e dois outros importantes órgãos para a proteção e assistência sociais, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA). Em substituição aos órgãos de assistência social extintos, foi criada a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS). (PERES, 2005, p.110).

A forma adotada pelo governo FHC para gerenciar a política de assistência social foi o mesmo que dar as costas para a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), como se esta não fosse suficiente para organizar a política. O desrespeito com a LOAS (BRASIL, 1993) foi tamanho, que ignorou a determinação de comando único, forma de romper com relações elitistas na área de assistência social. Assim, as ações lideradas pelas primeiras damas continuaram fortemente presentes, reproduzindo o modelo Vargasista. Outro disparate ocorreu em 1999 quando, por determinação presidencial a III Conferência Nacional de Assistência Social deixou de ser realizada sendo seu ato transferido para dois anos depois. Houve, então, uma alteração na LOAS (BRASIL, 1993) e a oportunidade da população em conferir as atitudes do governo no campo da assistência e de propor novas ações passou a ser quadrienal.

O ponto fundamental da democracia na visão de Demo (1999) é o controle do poder, que não pode ser realizado somente por meio de leis e decretos mas, substancialmente, pelo povo. Por isso, na democracia, deve haver formas efetivas de controle do poder para que aqueles que o detêm não recebam de seus dominados uma atitude de subserviência e aceitação.

O voto é uma das formas de controle do poder, porém, os conselhos são, em um governo democrático, a forma mais efetiva de participação direta da população na gestão da política pública, uma vez que se constituem em espaços em que uma rede organizada da sociedade civil se junta com o Estado para atuar nas decisões que este vai tomar. A participação popular foi institucionalizada por meio de espaços constituídos no interior da estrutura do Estado, na década de 1990, como uma nova forma de participação que partiu de uma demanda idealizada nos anos 1980 pela maioria dos movimentos sociais brasileiros.

Esse novo modelo de relação da sociedade civil com o Estado passa a ser diferente dos confrontos vistos durante o regime militar e das negociações nos primeiros anos da Nova

República. Os movimentos sociais redefinem seus valores “[...] no sentido de olharem para o Estado não como para um inimigo, igual visto nos anos 70-80, mas como para um interlocutor, um possível parceiro” (GOHN, 2007, p. 317).

O problema nessa relação está na existência de interesses aparentemente contraditórios entre a sociedade civil e o Estado: para o primeiro pode representar um espaço de diálogo para conquistas de direitos a obter ou preservar, enquanto que para o segundo pode ser um instrumento que possibilite dirimir manifestações sociais, já que oportuniza a sociedade civil a participar como coadjuvante das ações governantes, que nem sempre está a favor da classe subalterna. Nesse sentido, tomamos como exemplo os anais da III Conferência Nacional de Assistência Social que divulgam apenas a palavra do governo e não da sociedade (SPOSATI, 2006).

Embora, a partir de 1997, a convocação ordinária para a Conferência Nacional de Assistência Social tenha passado para a cada quatro anos, desde 2001, a mesma tem sido realizada a cada dois anos e com o objetivo de avaliar a política e propor diretrizes para a melhoria ou implementação de seus serviços. Configuram-se como espaços de caráter deliberativo, que contam com a presença de representantes do governo e da sociedade civil, entre os quais estão os representantes de usuários, para debater coletivamente sobre as ações governamentais e eleger as prioridades. Entretanto, o modelo de gestão democrática instituído constitucionalmente não garante que as demandas da sociedade sejam atendidas. Nesse sentido, Bobbio (1998) entende que a democracia perfeita, que exprime a vontade geral do povo, ainda não foi identificada em nenhuma parte do mundo.

A Política Nacional apresentada durante III Conferência Nacional não indicava metas ou estratégias concretas para seguir; quando se referia ao sistema descentralizado e participativo não era possível evidenciar os compromissos de mudanças que o governo pretendia para intervir na realidade. Na concepção de Bobbio (1998), essa situação é possível, pois mesmo existindo regras previamente estabelecidas para um regime democrático seguir, as mesmas não definem o que decidir. A única coisa que ficou evidente na época foram as sanções atribuídas aos municípios com relação à sua habilitação, ou seja, era preciso estar habilitado para receber verbas e executar os programas Federais.

Mestriner (2005) nos faz recordar que os temas como sistema descentralizado e participativo, municipalização, renda mínima, relação público/privado e controle social, foram debatidos exaustivamente, durante muitos anos pela assistência, sem apresentar resultados de mudanças significativas. Se por um lado, o disposto constitucional elevava a assistência social como política pública e de direitos, por outro, os impactos do neoliberalismo impediam os

organismos estatais de darem forma e concretude a essa política. A população conviveu durante onze anos com um discurso teórico enfrentando no seu cotidiano uma realidade contrastante, uma vez que as mudanças de paradigma propostas na LOAS não se aplicaram na prática (BRASIL, 1993).

Diante de tudo o que foi exposto, era preciso pensar em ações que pudessem romper com o conservadorismo e ingressar numa proposta de solidificação de uma política descentralizada e participativa (SPOSATI, 2009). Assim, a tão esperada proposta de mudança emerge, teoricamente, em dezembro de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência, quando é apresentada a nova Política Nacional de Assistência Social que traz em seu bojo o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

### **5.3 A política nacional e o sistema único da assistência social**

Após onze anos da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social foi preciso pensar em um novo modelo de gestão que possibilitasse a regulamentação da política de assistência social, tradicionalmente mediada pela boa vontade, voluntarismo e amor ao próximo (COUTO, 2009). Na concepção de Sposati (2009) um modelo é algo que, baseado no presente, dará forma ao futuro:

Aplicar um modelo na realidade exige a capacidade estratégica de enfrentar condicionantes, determinantes e impactos nos elementos do presente e do passado, que não condizem com o modelo que se deseja concretizar para o futuro. Portanto, a aplicação do modelo supõe a alteração do que já vinha ocorrendo e, ainda, um modo de realizar a leitura dos fatos e elementos em mutação. (SPOSATI, 2009, p.16).

Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, em 15 de outubro de 2004, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS é um instrumento que traz inúmeras mudanças no marco teórico, na estrutura organizativa e no mecanismo de gerenciamento e controle para a área de assistência social. A grande novidade é a implantação de um regime único de gestão em todo território nacional. Vale destacar que, conforme teor da apresentação da própria PNAS (BRASIL, 2004a), seu conteúdo retrata as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003.

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS, definido com a criação da PNAS (BRASIL, 2004a), prevê a ação compartilhada entre as três esferas de governo com definição de competências a cada uma delas. A concepção da articulação entre as esferas municipal,

estadual e federal já estava prevista na LOAS (BRASIL, 1993), no entanto “Essa articulação, embora pensada, resultou em arranjos organizacionais pouco consistentes e em transferência de responsabilidades”. (COUTO, 2009, p. 206). O SUAS veio com a proposta de fazer valer as prerrogativas da LOAS (BRASIL, 1993), de sair do idealismo para a concretude da ação. Cabe ressaltar que o novo modelo de gestão apresentado pela PNAS (BRASIL, 2004a) só foi legalmente reconhecido em julho de 2011, quando a LOAS (BRASIL, 1993) é alterada pela Lei 12.435/2011 (BRASIL, 2011a). Anterior a essa data, a PNAS (BRASIL, 2004a) foi aprovada por meio da Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004b), ato que por não ter força de lei tornava frágil a implantação do Sistema Único de Assistência Social, pois os gestores municipais não se sentiam obrigados a cumprir determinações regulamentadas por decreto.

Fundamentada na concepção de um Estado forte, condutor da ação pública, a PNAS (BRASIL, 2004a) tem a finalidade de garantir o atendimento a quem necessitar, apresentando como diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2004, p. 32-33).

No entanto, muitos desafios evidenciam a construção desse modelo de gestão única que redesenha a assistência social brasileira. Estamos diante de uma política que propõe inverter uma história de negação da responsabilidade Estatal em relação a uma política não contributiva para um Estado de direitos. Trata-se de uma nova cultura, de substituir as velhas práticas assistencialistas, meritocráticas, pelo direito. Possivelmente, as novas diretrizes dadas pela PNAS (BRASIL, 2004a) partem do pressuposto de ser o poder público a única instância capaz de equilibrar a diferença de classes causada pelo sistema capitalista e de conseguir uma sociedade menos desigual (CASTEL, 2008).

Com o reconhecimento da PNAS (BRASIL, 2004a), aparentemente se inicia uma nova fase para a assistência brasileira, em que o indivíduo deve ser visto como sujeito de direitos a ser beneficiado, a ter acesso as políticas públicas necessárias para sua subsistência, como de

habitação, de emprego, de segurança, entre outras, a ter direito de participar dos processos decisórios, enfim, a ter direito de ser sujeito de direitos e de deixar de aceitar as determinações que lhes eram impostas sem antes ser ouvido.

No entanto, mesmo após a implementação dessa política, no âmbito do Estado de São Paulo o que se vê são práticas assistencialistas, com entrega do benefício na base da troca, ou seja, o indivíduo além de comprovar baixa renda precisa participar de alguma atividade para receber o benefício do governo. Importante destacar que, no momento que a fome é sentida, o indivíduo não tem como refletir sobre seus direitos e acaba por aceitar as condições que lhes são impostas em troca de um benefício. Como já mencionado por Marx e Engels (2001), antes de fazer história é preciso que o homem esteja em condições de poder viver, comer, beber, vestir e se abrigar.

A assistência à população através de 'benefícios' individuais, grupais e coletivos é decorrente de uma situação real, embora não deixe de ser uma forma do Estado mascarar a dívida social que possui para com a população. Mas, por outro lado, na lógica do capital, ela representa a única forma de acesso a bens e serviços a que tem direito. (SPOSATI et.al, 1998 p. 69).

Cabe ressaltar que o caráter assistencialista não se resume na prática, em decorrência da tarefa ou atividade realizada por um profissional que cumpre a função de intermediar um programa do Estado; o assistencialismo pode ser visto também na forma com que essa atividade é conduzida. É preciso deixar claro que, com essa afirmação, não pretendemos dizer que a ação do profissional se resume no produto de sua vontade, muito pelo contrário, suas ações são conduzidas mediante o sistema político, social e econômico em que está inserido (SPOSATI et.al, 1998).

Contudo, a proposta da PNAS (BRASIL, 2004a) é de uma política de direitos, rompendo com as pedagogias da “ajuda” que, além de atribuir ao sujeito a responsabilidade de respostas para suas necessidades básicas, apresenta “[...] dificultadores do avanço da formação de uma consciência de classe autônoma e, conseqüentemente, da construção do processo de emancipação humana por essas classes”. (ABREU, 2011, p. 117).

A esse respeito, torna-se importante compreender que a prática emancipatória é construída por meio do diálogo. Na comunicação dialógica, o educador precisa saber ouvir. Freire (1996) vai mais além, para ele é preciso saber escutar. O escutar requer prestar atenção no que foi dito a ponto de poder emitir opinião e decidir sobre sua conduta. É preciso ainda, saber silenciar em alguns momentos, pois no processo da fala e da escuta a disciplina do silêncio é imprescindível em alguns momentos. O educador, ao assumir uma postura

democrática, deve motivar e desafiar aquele que escuta a falar e a responder. Para tanto, é fundamental “[...] envidar esforços no sentido de tornar nossos serviços governamentais ou não governamentais mais democráticos, com amplos espaços de discussões coletivas”. (RIZZOTTI, 2011, p.80). Parece um tanto contraditório pensar em trabalhar a emancipação e autonomia da coletividade num momento em que o sistema econômico impõe a individualidade. Talvez por isso Couto (2009) avalie ser um grande desafio para o SUAS a promoção da autonomia e do protagonismo dos sujeitos com vistas a efetivar sua participação social em busca da garantia de direitos.

Mais uma vez o desafio para a gestão do Suas é potencializar, nos espaços de atendimento à população, atividades que desenvolvam autonomia e o protagonismo dos usuários na direção de materializar a participação deles no espaço de controle social utilizando mecanismos de democratização da política. (COUTO, 2009, p. 207).

Essa discussão que coloca o sujeito como integrante do Sistema Único de Assistência Social nos faz recorrer mais uma vez ao auxílio de Sposati (2009). Para a autora:

[...] um modelo por si só não altera o real, pelo contrário, pode até ser condicionado e deformado pelo real, caso não se tenha domínio dos elementos constitutivos do modelo e das dificuldades a serem enfrentadas. É preciso ter claro, também, que a realidade e a concretude dos fatos que a conformam não são males ou empecilhos, mas sim, as efetivas configurações ou condições com que se deve lidar. (SPOSATI, 2009, p.17).

Certamente, a PNAS (BRASIL, 2004a) inaugura um novo modelo de gestão que deve ocorrer por meio de um sistema único fundamentado na questão de direitos e não do favor. Chega estabelecendo metas e mecanismos demonstrativos de resultado, além de trazer o desafio de promover a participação democrática na construção e controle da política. O que se coloca é algo a ser considerado, pois se propõe a operar um modelo que vem para provocar grandes mudanças no sistema anterior.

Colocar em prática um modelo que entende ser necessários, para sua implantação, a responsabilidade e o compromisso do Estado, requer muito esforço de todos envolvidos e comprometidos com os direitos sociais. Trata-se de romper com o antigo pensamento neoliberal, cuja tradição, no campo da assistência social, é executar ações por meio de entidades sociais. No entanto, a mudança estabelece a primazia do Estado na condução da política de assistência social em detrimento à terceirização dos serviços. Vale destacar que as iniciativas privadas, cujo mérito não é contestado por Sposati (2009) são, por sua natureza,

individualizadas e destinadas a algumas pessoas e não a todos que necessitam do serviço. Nesse sentido, para se efetivar uma política pública é fundamental que a ação seja governamental, para que todo indivíduo receba o que lhe é de direito e não em formato de favor.

### 5.3.1 Conhecendo especificidades da PNAS

A tentativa de romper com o modelo histórico da política de assistência social, de operar na lógica da terceirização, está supostamente no fato de que as ações solidárias são pouco comprometidas com projetos sociais transformadores. Salvo exceção à regra, nas ações não governamentais “[...] são criados mecanismos para amenizar as dores e os sofrimentos dos que ‘tiveram pouca sorte’, sem questionar suas origens, muito menos propor resoluções que os extingam de forma definitiva”. (JESUS, 2011, p. 98, *grifos do autor*).

Na perspectiva de uma possível mudança na ordem social, a execução das ações da PNAS (BRASIL, 2004a) se apresenta por meio de programas, projetos e benefícios. Os serviços são de ações continuadas voltadas para atender as necessidades básicas da população, que não se restringem apenas pelas necessidades de sobrevivência. No atendimento das famílias e indivíduos que necessitam dos serviços de assistência social há de se compreender suas necessidades a partir de “[...] seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social”. (BRASIL, 2004a, p. 37).

Os programas abrangem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, porém, não se configurando como ações continuadas. Os projetos se caracterizam pelo investimento econômico-social nos grupos populares, por meio de subsídios técnicos e financeiros destinados a iniciativas que possam garantir a esses grupos a melhoria da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e a sua organização social. Por fim, encontramos os benefícios com vistas a assegurar o direito à renda que, dependendo da situação em que se encontra o sujeito, poderá ser de forma continuada, eventual ou de transferência de renda (BRASIL, 1993).

O benefício de prestação continuada previsto na LOAS (BRASIL, 1993) e no Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003) consiste no repasse de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais, desde que comprovada a não possibilidade de prover a própria subsistência e nem de tê-la provida por sua família. O acesso

por estar condicionado à renda e a possibilidade de inserção ao mercado de trabalho pode ser caracterizado como um tipo de proteção limitada que nega a universalização dos direitos.

Os benefícios eventuais são destinados para situações de vulnerabilidade em virtude de morte, nascimento ou calamidade pública. Já, os de transferência de renda estão vinculados a programas governamentais que visam o repasse direto do recurso aos indivíduos na garantia de acesso à renda, como forma de minimizar a fragilidade social e possibilitar, por meio de ações complementares, a emancipação e o exercício da autonomia (COUTO, 2009).

No Município onde se desenvolveu a pesquisa são executados três programas de transferência de renda: Bolsa Família, Renda Cidadã e Ação Jovem, sendo que para cada um deles existe um critério específico de inclusão, exclusão e permanência do indivíduo no programa. O Bolsa Família é um programa Federal e se destina a famílias de baixa renda. O titular do benefício é preferencialmente a mulher chefe de família com idade mínima de 16 anos. O objetivo principal do programa é de oferecer mais qualidade de vida às pessoas que se enquadram nos parâmetros do benefício. Ele alia renda ao acesso a serviços de educação, saúde e assistência social. Assim, crianças e adolescentes precisam manter altos índices de frequência escolar. Os alunos de até 15 anos devem assistir, no mínimo, a 85% do calendário letivo mensal e os adolescentes de 16 e 17 anos, 75% das aulas. Os beneficiários que tiverem índices abaixo dos exigidos recebem advertência e podem ter os valores suspensos ou até serem retirados do programa, se comprovado descumprimento de condicionalidades.

O Renda Cidadã e o Ação Jovem são programas de transferência de renda temporária, coordenados pelo Estado de São Paulo, destinados a famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. No Renda Cidadã, a elegibilidade das famílias para recebimento do benefício é obrigatoriamente revista a cada 12 meses. Assemelha-se ao Bolsa Família nos quesitos relativos à permanência no programa, ou seja, a família com crianças e adolescentes, de 6 a 15 anos, precisa mantê-los frequentando a escola. Se houver presença de crianças até 7 anos, deve estar com a carteira de vacinação atualizada. O titular do benefício é preferencialmente a mulher chefe de família com idade mínima de 18 anos.

No Ação Jovem o destinatário é o estudante de 15 a 24 anos, de ambos os sexos, com ensino fundamental e/ou médio incompleto. O programa se propõe a estimular a conclusão e/ou retorno à educação básica e favorecer a iniciação do jovem no mercado de trabalho. O período de permanência é de 12 meses, podendo ser prorrogado por iguais períodos, sendo o máximo de 36 meses, desde que o jovem continue atendendo aos critérios de elegibilidade do programa. Diferentemente do Bolsa Família, o beneficiário do Renda Cidadã e do Ação Jovem deve participar de algum programa socioeducativo para permanecer recebendo o

benefício. O descumprimento dessa condicionalidade implicará no desligamento do programa a qualquer tempo. As ações socioeducativas a que se refere esses benefícios são desenvolvidas no âmbito da proteção social básica da PNAS (BRASIL, 2004a).

O conceito de proteção social na assistência social tem um sentido de defesa ou de impedimento à destruição. Esse caráter protetor se relaciona a segurança social. Sposati (2009, p. 21) assevera que “A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida -, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais”. As seguranças afiançadas pelo Sistema Único de Assistência Social estão descritas na Norma Operacional Básica (BRASIL, 2012a), que disciplina a gestão pública da política de assistência em todo território brasileiro.

A segurança de acolhida opera por meio da escuta profissional qualificada e oferta de uma rede de serviços para atender as necessidades do sujeito. A segurança de renda está vinculada a concessões de auxílios financeiros e de benefícios continuados, de forma que todos tenham direito a renda independente de limitação para o trabalho ou de situação de desemprego. A segurança de apoio e auxílio, por sua vez, é a oferta de bens materiais e em pecúnia, de caráter emergencial e transitório. Trata-se de benefícios eventuais destinados a famílias, seus membros e indivíduos, quando estiverem sob riscos circunstanciais como, por exemplo, uma calamidade pública.

A segurança de convívio ou a vivência familiar, comunitária e social requer a existência de uma rede de serviços que possibilite a ação profissional para a restauração dos vínculos e a construção de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade. A PNAS (BRASIL, 2004a), em seu texto, propõe trabalhar pela não segregação do indivíduo, entendendo que é na relação com o outro que o indivíduo cria sua identidade e reconhece sua subjetividade. No entanto, o que prevalece no campo da assistência são ações voltadas para autonomia financeira e inclusão no mundo do trabalho. Assim, parece contraditório trabalhar a não segregação do indivíduo em um mercado capitalista que impera o individualismo e a competitividade.

Segundo Couto (2009, p. 212), a segurança ao convívio:

[...] realiza-se por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que garantam a construção, a restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança, societários. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que se possa concretizar, não restringe o estímulo à sociabilidades grupais e coletivas que

ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania. Ao contrário, a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos.

A segurança de desenvolvimento de autonomia parece ser a mais complexa de todas as seguranças afiançadas pelo sistema, pois demanda ações profissionais e sociais voltadas ao desenvolvimento da consciência para o exercício de cidadania.

Conforme apregoa Couto (2009, p. 212) a segurança de desenvolvimento de autonomia:

[...] exige ações profissionais que visem ao desenvolvimento de capacidades e habilidades, para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal e superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se aos processos de autonomização considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados.

A autonomia, segundo Sennett (2004, p. 204) “[...] não é simplesmente uma ação; ela requer também um relacionamento em que uma parte aceite que não pode entender alguma coisa sobre a outra”. Mas, infelizmente, no Brasil, os benefícios foram traçados por um Estado que se mostrava conhecedor das necessidades dos sujeitos, embasado numa burocracia que não possibilitava dar “voz” àqueles a quem serve. Nesta perspectiva, promover ações que favoreçam o desenvolvimento da autonomia do sujeito em um Estado que historicamente se mostrou altamente centralizador e autoritário é um grande desafio para os educadores sociais.

## 6 EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL E EMANCIPAÇÃO SOCIAL

Nesta seção trataremos da educação não-formal como uma prática vinculada a processos educativos emancipatórios no contexto da educação popular, tendo em vista que uma prática emancipatória não pode ser esperada unicamente da educação formal ou não-formal, mas de uma totalidade de ações educativas que tenham essa proposta como perspectiva. Buscamos evidenciar a existência de outras formas de ensinar e aprender que podem auxiliar nos processos de inserção e de transformação social nos quais o homem se encontra imerso.

### 6.1 A Educação não-formal no universo educacional

A existência de uma variedade de processos educacionais pode ser evidenciada desde o século XVIII, quando o Barão Charles Montesquieu apresenta três tipos de educação: a educação de nossos pais, dos mestres e a do mundo. Se Montesquieu estivesse presente nos dias de hoje, com certeza acrescentaria mais um tipo de educação que difere das anteriores: a educação não-formal, “Isto é, um tipo de educação que não provém da família, não consiste na influência, tão difusa quanto poderosa, que se dá no relacionamento direto do indivíduo com o ‘mundo’, nem é aquela que se recebe no sistema escolar propriamente dito”. (TRILLA, 2008, p. 16, *grifos do autor*).

Segundo o autor, o marco histórico da educação não-formal aconteceu no final dos anos 1960 e início dos 1970, quando o termo se popularizou no contexto educacional por meio da publicação da obra de P. H. Coombs – A crise mundial da educação, em 1967 (data da edição em português), cujo conteúdo destaca a necessidade de desenvolver meios educativos diferentes dos escolares. O autor e seus colaboradores apresentavam três tipos de educação: a formal, a não-formal e a informal. Porém Trilla (2008) contesta essa ideia de visualizar a educação em três modalidades. Para ele, a educação pode ser classificada em apenas dois tipos: a educação informal, pois mesmo na informalidade os pais provavelmente agem com alguma intenção de educar e outra que seria composta por duas subclasses chamadas de educação formal e não-formal, quando apresenta propostas anteriormente definidas e objetivos de aprendizagem ou de formação (GOHN, 2010).

No entanto, mesmo tendo conhecimento de que a educação pode ser classificada com relação ao educador, local e tempo em que ela ocorre e normas que regem o processo de

educar, “[...] se conceituarmos a educação como a prática que gera aprendizagem, toda a configuração da vida humana, que só pode ocorrer com o convívio, é simultaneamente educação”. (GHANEM, 2008, p.101).

Segundo Trilla (2008), a expressão educação não-formal surgiu em decorrência de uma série de fatores, dentre os quais estão os sociais, econômicos e tecnológicos que, por gerarem novas demandas, despertaram para a possibilidade de existir pedagogias em situações diversas a da escola. O fato é que a educação formal não estava conseguindo dar respostas às crescentes e heterogêneas demandas sociais que eram impostas à escola, tais como: inserção de segmentos tradicionalmente excluídos do sistema educacional; formação continuada para recolocação profissional; atribuição de funções que eram, de maneira informal, assumida anteriormente pela família; necessidade de implantar ações educativas que minimizassem os conflitos sociais, seja como forma de avançar nas questões de justiça social ou apenas para o controle social; entre outros (TRILLA, 2008).

O modelo educacional tradicional era simplista na visão de Trilla (2008), pois não considerava que toda ação educativa se manifestava em determinado meio, fosse ele a família, a comunidade ou a sala de aula e, que esse meio influi direta ou indiretamente no processo de educar. Além disso, não se reconhecia que outros atores, distintos do mestre e presentes no meio social em que está inserido o educando, também fazem parte do aprendizado. Destaca ainda o autor que, nesse processo educativo, não se questionava a capacidade e o grau de autonomia do mestre.

Em primeiro lugar, esquece que toda ação educativa (a do pai sobre o filho, a do professor sobre o aluno, etc.) se realiza em determinado meio (a família, a sala de aula, a escola, o bairro, a cidade, o sistema social, econômico e político). Em segundo lugar, tal modelo simplista da ação educativa esquece que o meio sempre influencia a relação: condicionando-a, modelando-a e atribuindo-lhe os papéis que educador e educando devem desempenhar. Em terceiro lugar, o modelo simplista dessa relação tampouco leva em conta que, seja qual for o meio educacional, não é apenas o educador que educa, mas também outros elementos do meio. No ambiente familiar, as influências educativas não são exercidas somente pelos pais, mas pelo conjunto dos componentes pessoais, culturais e materiais que o constituem. Em quarto lugar, o modelo simplista esquece que o educador, além de se relacionar direta e pessoalmente com o educando, atua na medida de sua capacidade e autonomia relativa, contribuindo para a configuração do meio educacional. (TRILLA, 2008, p. 27).

Tratava-se de um modelo que se resumia na relação entre duas pessoas: educador e educando, sendo o educador aquele que detém as informações e as transmite ao educando numa relação direta e autoritária, algumas vezes utilizando da premiação e/ou, castigo. Esse

quadro levou alguns pensadores a acreditarem que a ação educativa afastada do aparelho institucional seria a solução para atender as demandas da sociedade; o lema então, era reformar, modernizar e readaptar (TRILLA, 2008).

Sob esse balizamento, pensava-se em possibilidades para mudar o sistema tradicional de educação, pois se tornava cada vez mais evidente a necessidade de trabalhar o indivíduo no seu contexto social, uma vez que este não existe desvinculado do social, como já afirmava Marx (2011). Efetivar tal mudança no sistema educacional parece-nos uma ideia um tanto utópica, se considerarmos que a sociedade para o Estado é, em um contexto neoliberal, “[...] entendida como uma somatória de indivíduos compartilhando de um espaço num mesmo tempo, mas com trajetórias singulares”. (COSTA, 2013). No entanto, Cendales (2006) nos traz esperança quando afirma que a simples insatisfação não deve ser vista como utopia, mas como a possibilidade de contribuir para a reflexão crítica da realidade.

O desafio então era, e acreditamos que continua sendo, trabalhar o indivíduo no seu contexto social, uma vez que

[...] os indivíduos não são determinados por uma sociedade externa a eles, posto que são os mesmos elos constituintes do tecido social. A mutabilidade e a elasticidade da trama social só existem porque as pessoas e as relações são cambiáveis e cada indivíduo, durante seu desenvolvimento, é sempre um vir a ser que supera, mas não nega o estado anterior em que se encontrava, revelando que a constituição do indivíduo na sociedade e com ela, se dá de maneira dialética. Os indivíduos não se resumem às unidades biológicas e psíquicas, mas também são dotados de funções sociais se constituindo e se remodelando nas relações interpessoais, condicionadas pelo modo de produção e os embates entre as classes sociais num determinado contexto histórico, que se estabelece por meio de relações entre estrutura econômica e superestrutura política específicas de cada momento histórico. (COSTA, 2013, p.57-58).

Os anos se passaram, desde quando se começou a questionar o modelo tradicional, e Brandão (2009, p.18) conclui que “[...] todo processo de modernização do sistema escolar não resultou, até agora, em uma oferta de educação compatível com as necessidades de instrução, formação instrumentalização e capacitação das pessoas do povo”.

Cabe esclarecer que este trabalho não tem a pretensão de discorrer sobre toda educação não-formal, mas objetiva avaliar os processos educativos que são realizados no contexto da educação popular, destinados às pessoas em vulnerabilidade social, com a intenção de levar o indivíduo a conhecer e refletir sobre sua realidade, motivando-o para a participação política na vida social.

A educação popular, para Brandão (2009), não é como uma atividade pedagógica, mas funciona como um trabalho coletivo, em que a vivência do saber plural produz uma experiência do poder compartilhado. Um trabalho coletivo, onde o educador é chamado para participar e contribuir para ampliar o conhecimento daquele coletivo; trata-se de uma atividade

[...] em que a participação pessoal e interativa nos próprios processos de decisão a respeito de tudo o que envolve a comunidade aprendente de que tais atores são parte, faz parte da essência do próprio trabalho pedagógico. Eis o momento em que iniciativas tais como conselhos de escola, constituinte escolar, relação escola-comunidade, orçamento participativo, economia solidária, organização de base e formação política deixam de ser (ou deveriam deixar de ser) figuras de retórica partidária ou de determinados movimentos sociais para se transformarem no próprio fundamento do processo de criação e de consolidação de práticas emancipatórias. E isso está ligado a um outro ponto de origem da educação popular. O reconhecimento dos sujeitos como pessoas humanas e como atores sociais cujos direitos à participação dos processos de decisão sobre as suas vidas, sobre os seus destinos e, mais ainda, sobre os da sociedade em que vivem e da cultura de que são parte e partilham vão além do âmbito da aprendizagem institucional. (BRANDÃO, 2009, p. 93).

Para desenvolver práticas educativas dessa natureza, com caráter emancipatório, Cendales (2006) destaca a importância do diálogo, enfatizando que jamais os educadores devem cair no erro de acreditar, por exemplo, que os educandos nada têm a nos ensinar. Ao estabelecer uma relação dialógica, o educador deve, primeiro,

[...] entender a lógica popular, compreender os mecanismos por meio dos quais os meios populares redefinem o mundo, com o propósito de saber como enriquecer os conhecimentos que eles mesmos produzem, que são diferentes em cada espaço cultural. Portanto, é a partir desse espaço cultural dos participantes que podemos construir ou reconstruir as problemáticas que desejamos trabalhar. (CENDALES, 2006, p.30).

A educação, com propósitos de formação de uma nova identidade que seja capaz de interpretar a realidade levando em conta sua situação e sua história, não se limita a levar informação ou transferir conhecimento científico de um tema específico, mas busca estruturar as mensagens, as tornando passíveis de uma análise crítica para aqueles que as recebem. Diferentemente de ter uma consciência imediata, que procura ajustar o homem às suas condições culturais e sociais à mesma ordem, o papel do educador em ações emancipatórias consiste em

[...] apoiar processos e propostas que contribuam para a formação de sujeitos sociais capazes de formular suas próprias demandas ao sistema político e de participar efetivamente nas atividades no plano local e da sociedade, construindo um novo tipo de democracia e denunciando as limitações da democracia em que vivemos. (CENDALES, 2006, p.15).

Nesse sentido, Gohn (2006) assevera que

A educação não-formal capacita os indivíduos a se tornarem cidadãos do mundo, no mundo. Sua finalidade é abrir janelas de conhecimento sobre o mundo que circunda os indivíduos e suas relações sociais. Seus objetivos não são dados a priori, eles se constroem no processo interativo, gerando um processo educativo. Um modo de educar surge como resultado do processo voltado para os interesses e as necessidades que ele participa. A construção de relações sociais baseadas em princípios de igualdade e justiça social, quando presentes num dado grupo social, fortalece o exercício da cidadania. A transmissão de informação e formação política e sociocultural é uma meta na educação não-formal. Ela prepara cidadãos, educa o ser humano para civilidade, em oposição à barbárie, ao egoísmo, individualismo etc. (GOHN, 2006, p. 29-30).

Frente a tais considerações, é possível inferir que a educação hoje, num contexto mais amplo, é chamada para enfrentar novos desafios gerados pela globalização, sobretudo o da exclusão social que surge no momento em que o sistema econômico impõe a individualidade a ponto de naturalizar o sistema capitalista, como se não houvesse mais nada a fazer, senão aceitar a situação em que vivemos (GOHN, 2010). O termo globalização, segundo Sousa, (2011) recebeu vários significados:

[...] que entre as suas mais variadas expressões, objetivam expressar um mundo sem fronteiras, que possibilite uma economia global para os mercados internos já saturados, visando sobremaneira aproximar as nações umas das outras, tudo isto, associado a expansão do capitalismo no mundo. (SOUSA, 2011, p. 2-3).

A globalização das forças produtivas e das relações de produção, mesmo que de forma contraditória, ocorreu simultaneamente ao sistema neoliberal. Assim, “Sob as suas diversas formas, o capital atravessa territórios e fronteiras, mares e oceanos, englobando nações, tribos, nacionalidades, culturas e civilizações” (IANNI, 1998, p. 28), ao mesmo tempo em que as áreas públicas, especialmente saúde e educação, começam a ser privatizadas. Com a mínima intervenção do Estado na economia do país e nas expressões das questões sociais, os excluídos passam a ser, mais precisamente, uma coleção de indivíduos, entregues a si próprios e que acumulam a maior parte das desvantagens sociais: moradia precária; falta de acesso a

políticas públicas como saúde, educação e trabalho e, conseqüentemente, expostos a grande risco de vulnerabilidade social (BONETTI, 2008).

Para Castel (2004), o sentido de exclusão extrapola a questão da desigualdade social e da falta de acesso a políticas públicas. Na maior parte das vezes, a exclusão social é consequência de uma situação de vulnerabilidade vivenciada pelo indivíduo que não necessariamente seja ausência ou insuficiência de renda. Embora os programas sociais brasileiros selecionem e considerem os indivíduos excluídos pela renda per capita, a exclusão social pode ser encontrada também nas relações sociais, no seio da família, na sala de aula, na comunidade onde reside esse indivíduo e na sociedade em geral.

Ao tratar a exclusão dentro de uma política que aceita a hegemonia de leis econômicas e os direcionamentos do capital financeiro, os programas direcionados para solucionar problemas dentro de determinado espaço de tempo nem sempre atingem o propósito de inclusão social e, por conseguinte, o resultado é de situações degradantes, aparentemente resolvíveis, mas que, após instaladas, acabam ficando permanentes. Com base nessa linha analítica, Gohn (2010) qualifica que: “[...] o que foi instituído no passado objetivando justiça social, como o sistema de saúde e a escola pública, hoje é fonte de injustiça social, devido aos péssimos serviços prestados à população”. (GOHN, 2010, p.20).

A ênfase inicial dessa abordagem recai sobre o direito à educação como condição necessária para o indivíduo conhecer e fazer valer outros direitos constituídos democraticamente. Nessa lógica, os processos de aprendizagem devem ser estruturados sob “[...] uma pedagogia emancipatória como elemento do movimento de emersão organizada das classes subalternas, isto é, da constituição dessa classe como aspirante à hegemonia” (ABREU, 2011, p. 142).

A partir disso, Gohn (2010) reconhece que existe, hoje, maior abertura para aprendizagem sobre aspectos como direitos de cidadania e participação social em processos educativos fora da escola. Isto não significa que a escola esteja descomprometida com a emancipação social, porém a autora entende que, por possuir um conceito mais amplo ligado à cultura, as práticas educativas desenvolvidas além dos muros escolares têm se aproximado mais da possibilidade da construção do conhecimento coletivo e de alternativas para solucionar problemas coletivos a partir de suas próprias experiências, pois se apresenta

[...] com uma perspectiva que aborda a Educação como promotora de mecanismos de inclusão social, que promove o acesso aos direitos de cidadania. Trata-se de uma concepção ampliada, que alarga os domínios da Educação para além dos muros escolares e que resgata alguns ideais já

esquecidos pela humanidade, como, por exemplo, o de civilidade. (GOHN, 2010, p.23).

Isso não significa que devemos produzir duas educações paralelas, mas devemos pensar na possibilidade de trabalhar também sob o ponto de vista da coletividade. O grande diferencial da educação não-formal, neste sentido, é a flexibilidade em relação ao tempo e aos espaços em que se constrói a aprendizagem. Esse diferencial para Gohn (2006) proporciona um ambiente que convida os indivíduos a fazerem uma leitura do mundo de maneira a compreender o que se passa à sua volta. No entanto, vale destacar que a educação não-formal, em nenhum momento, deve ser vista como substituta da educação formal que, no senso comum, se consagra como a forma mais importante de educar, mas pode ser considerada, no cenário atual, como parte da formação humana, tendo em vista a complexidade do processo educacional. Neste contexto, podemos afirmar que a educação em qualquer campo de atuação que esteja inserida deve abrir possibilidades de formar indivíduos críticos e participativos, para podemos depositar neles a esperança de um dia conquistarmos um mundo mais humano e menos desigual.

## **6.2 Ações educativas para formação humana**

A luta pela humanização, pela desalienação, pela afirmação dos seres humanos como seres de uma consciência da realidade para si só tem significado se considerarmos que a desumanização pode ser explicada no processo histórico da formação do homem e, portanto, trata-se de uma realidade que pode ser transformada. Mas, para que haja uma mudança na realidade é preciso que, antes, o indivíduo se aproprie da realidade de sua própria vida. “Estamos diante de um ser histórico, nunca totalmente liberto das demandas de uma realidade concreta, mas aberto à possibilidade de se apropriar “para si” dessa mesma realidade e transforma-la”. (EUZÉBIOS FILHO, 2010, p. 43).

No âmago de uma sociedade em que as relações se dão de forma dual e desigual, a classe subalterna acaba incorporando, em sua própria cultura, elementos da cultura dominante que estão distantes de sua realidade. Tal fato deve-se ao poder instituído na divisão de classes e a instrumentos de controle estabelecidos pelo Estado. Com isso, vamos encontrar uma cultura mesclada, que não retrata a realidade das classes populares, politicamente dominada e simbolicamente alienada.

A alienação no sistema capitalista leva o homem a reproduzir a realidade de opressão em que está inserido, ou seja, ao sentir-se diferente, em posição contrária ao do outro, ele busca a igualdade e ser igual, para ele, não significa sua liberdade, mas sua identificação com o oposto. Na sociedade capitalista, os oprimidos entendem que a liberdade consiste em ser igual a seus opressores, ou seja, em tornar-se proprietário ou, mais especificamente, em tornar-se patrão (FREIRE, 1987). Na sua visão individualista, os homens livres são eles mesmos se tornando opressores de outros. Assim, o operário almeja ser o patrão para também poder explorar, repetindo a mesma situação em que se submetia no passado, quando era explorado. Segundo Foucault (1979), o poder vai além da sua função de reprimir, ele induz ao prazer, razão pela qual o faz ser aceito e mantido na sociedade.

Além da relação de poder, esse mesmo sistema determina que as pessoas precisam estar felizes e satisfeitas, uma vez que aparentemente lhes são oferecidas condições para que isso ocorra. Porém, na medida em que teoricamente são livres para escolher como conduzir suas próprias vidas, se deparam com o conceito imposto pelas normas do mercado, em que a satisfação de viver está no “ter”, mais do que no “ser”. No entanto, para adquirir bens materiais, é preciso que o indivíduo esteja inserido no mundo do trabalho e isso parece que depende exclusivamente de seu próprio esforço. Isto leva a pensar que o culpado pela desgraça do homem é o próprio homem que não consegue trabalho e, da mesma forma, não consegue se integrar ao sistema capitalista, à lógica do consumo.

Nessa lógica, o discurso dos dominantes é de que o sistema capitalista disponibiliza às camadas populares oportunidades de formação profissional, o que se processa por meio da educação, a qual tem como principal objetivo formar futuros trabalhadores. Para que isso ocorra, a política educacional se utiliza da pedagogia das competências que, como o próprio nome salienta, tem como principal característica desenvolver as competências que cada indivíduo possui.

Perrenoud (1999, p.32), grande referência da pedagogia das competências, a define como “uma capacidade de agir eficazmente em um determinado tipo de situação, apoiada em conhecimentos, mas sem limitar-se a eles”. O discurso dessa pedagogia traz consigo a ideia de adaptação. Onde o indivíduo estiver, ele deve rapidamente exercer suas competências aprendendo, buscando a adaptação, para melhor realizar a atividade a que foi submetido.

Nessa linha de pensamento, a pedagogia das competências tem se encarregado de formar indivíduos que sejam submissos e obedientes às normas e necessidades do capital, ao contrário de formar sujeitos que exerçam papel crítico e pensante dentro da sociedade. E, ao servir o capital, a educação trabalha na formação do homem não como ser humano reflexivo e

sujeito de sua história, mas como ser humano para ser explorado, no qual a produção de sua vida só se dará por meio do trabalho, ou seja, através da troca: força de trabalho e sobrevivência.

Logo, o ser humano se constitui enquanto pessoa na medida em que conquista bens materiais, ou em que produz trabalho. Podemos então afirmar que a educação hoje é realizada de maneira que o indivíduo não pense, mas que aprenda a trabalhar alienado ao sistema capitalista. O capitalismo “[...] faz com que processos e produtos que poderiam ser humanizantes, poderiam ser fontes de liberdade e de desenvolvimento dos indivíduos, transformem-se no oposto, ou seja, alienação”. (DUARTE, 2012, p. 211).

Compartilhando a ideia de Duarte (2012) no que tange à função da educação voltada à reprodução do sistema capitalista e, com isso, provocar o conformismo, Mészáros (2008) apregoa que:

Vivemos sob condições de uma desumanizante alienação e de uma subversão fetichista do real estado de coisas dentro da consciência (muitas vezes também caracterizada como ‘reificação’) porque o capital não pode exercer suas funções sociais metabólicas de ampla produção de nenhum outro modo. Mudar essas condições exige uma intervenção consciente de todos os domínios e em todos os níveis da nossa existência individual e social. É por isso que, segundo Marx, os seres humanos devem mudar ‘completamente as condições da sua existência industrial e política, e, conseqüentemente, *toda a sua maneira de ser*’. (MÉZAROS, 2008, p.45, grifo do autor).

Ao ratificar as ideias desses autores, Brandão (2009, p. 61) acrescenta que “[...] não sendo conscientizado por sua própria cultura, o povo não poderá sê-lo por qualquer outro meio usual na conjuntura de dominação”, uma vez que a educação não vai mudar o mundo, mas consegue mudar as pessoas que poderão transformar os seus mundos.

Nessa lógica, os processos educativos são fundamentais para haver uma transformação na sociedade a ponto de torná-la mais humana e menos desigual. Para tanto, devemos considerar a abrangência do processo educativo, que se inicia com o nascimento e se estende por toda vida e em diferentes situações e espaços sendo que, como mencionado anteriormente, de alguma forma e, em algum momento, todos atores que fazem parte das relações sociais do indivíduo contribuirão para sua formação. É por meio da educação, alerta Martins (2012, p.49), que “o ser humano adquire seus atributos fundamentais ao longo do processo histórico-social”. Na mesma esteira, Santos (2001, p. 09) assevera que “[...] as diferentes formas de conhecimento têm uma vinculação específica a diferentes práticas sociais, isto é, diferentes modos básicos de organizar e viver a vida em sociedade”.

Essa discussão anseia alertar para a necessidade da existência de uma cultura participativa nova que altere as mentalidades, os valores e a forma de governo, tendo em vista que as concepções de capitalismo, Estado, poder e dos direitos tornam-se cada dia mais confusas e contraditórias. Isto implica na criação de coletivos que desenvolvam saberes não apenas normativos, mas que orientem as práticas educativas orientadas para a construção de novos valores para ação social.

### 6.2.1 O caráter emancipatório

O conceito de emancipação construído por Marx (2011) teve como norte o pensamento de Bauer que discutia a emancipação política e civil dos judeus. Para o autor, a oposição religiosa existente na época entre o judaísmo e o cristianismo não era o único fator impeditivo para a emancipação política dos judeus e, além disso, a emancipação política não significava a forma plena de emancipação humana. “Certamente, a emancipação política representa um enorme progresso. Porém, não constitui a forma final desta emancipação dentro da ordem mundana até agora existente”. (MARX, 2011, p. 23-24).

A emancipação plena, na concepção de Marx (2011), somente seria alcançada quando o homem se libertasse da vida dupla que levava, ou seja, genérico na sociedade política e singular na sociedade civil. Em sua compreensão o homem não se emancipou da religião, da propriedade privada e do consumo, ele apenas recebeu a liberdade de escolher e agir como sujeito singular. Mas, por estar alienado ao sistema capitalista, as ações do indivíduo singular e “livre” são tomadas de acordo com mercado, o que leva Ianni (1998) a concluir que essa liberdade não passa de um mito que favorece e fortalece o capital:

Supõe-se que o indivíduo é o autor e agente por excelência da organização e funcionamento da sociedade, a começar pela economia ou o mercado. Supõe-se que o indivíduo tende predominantemente a agir de modo racional, próprio, deliberado, com relação aos seus interesses, à realização dos seus objetivos. E que agirá mais ou menos racionalmente, conforme a soma das informações de que dispõe, tendo naturalmente em conta as escolhas racionais que também poderão estar realizando os outros indivíduos situados no mesmo contexto, com base nas informações de que dispõem. São mitos que dizem algo sobre as ações e relações sociais em alguns contextos sociais, mas principalmente no mercado, no processo de compra e venda de mercadorias reais e imaginárias; e se transferem do mercado para praticamente todos os outros contextos sociais, vistos ou constituídos com base no modelo do mercado. (IANNI, 1998, p.31).

O direito à propriedade privada e a aquisição de bens materiais podem atribuir certa liberdade ao indivíduo, mas o distancia dos outros homens. A emancipação plena do homem, para o Marx (2011,) está diretamente relacionada à conquista de organizar suas próprias forças em forças sociais de modo que nunca separe de si a força social como força política. Seria o mesmo que pensar e agir coletivamente.

Nessa perspectiva podemos afirmar que o constante excesso de regulação presente na modernidade acabou retirando do sujeito o seu potencial emancipatório, pois além de determinar o modo de trabalho e produção desse sujeito, define igualmente como deve ser o seu descanso e lazer. Com isso, os anseios de autonomia, criatividade e reflexividade são substituídos pela aspiração de satisfazer os desejos individuais entregues à vida cotidiana e, sobretudo, à compulsão do consumismo. Nesse passo, Ianni (1998) mais uma vez nos traz para a realidade atual da ampliação da liberdade individual adquirida por meio de um cartão magnético, que torna o homem ainda mais individual:

Talvez se possa dizer que o individualismo metodológico e a escolha racional sintetizam-se, em boa medida, no ‘cartão de crédito’, magnético, transnacional, global, ubíquo. Esse é o signo de individualidade e individualismo, circulação e liberdade, diálogo e felicidade em todas as partes do mundo. Na prática, é o signo por excelência da cidadania no âmbito da sociedade mundial, isto é, do mercado global. O cartão de crédito, magnético, adquiriu maior vigência do que a cédula de identidade e o passaporte, os quais padecem das limitações da nacionalidade, do nacionalismo ou das limitações da província. Com ele o indivíduo pode circular pelo mundo, atravessando territórios e fronteiras, regimes e culturas, línguas e religiões, como algo volante, desenraizado ou desterritorializado. Compra o que quiser e onde quiser, sempre com a tranquila confiabilidade de alguém transparecendo credibilidade. Assim se combinam o cartão e o consumismo, as duas faces mais evidentes do tipo de cidadania característica do neoliberalismo. (IANNI, 1998, p.31, *grifos do autor*).

Diante do aqui exposto, o termo ‘emancipação’ não pode ser tomado de maneira simplista, apenas como sinônimo de liberdade deve-se primeiramente compreender os processos que limitam e alienam o emancipar-se. Há todo um arcabouço social e político por trás do tomar consciência de sua realidade e, ao mesmo tempo, continuar respondendo aos anseios da sociedade.

Quando imersos na estrutura dominante, os indivíduos temem a liberdade, não somente por não saber como utilizá-la, mas também por medo da repressão que poderá incidir sobre si e sobre as pessoas que o cercam. Na conquista da liberdade, o indivíduo conhecedor

de sua realidade sofre com uma dualidade interior. Ele se divide entre se manter passivo e agir. Entre a alienação ou a desalienação. Entre ser espectador ou ator (FREIRE, 1996).

Para Ranciéri (2012), o espectador é aquele indivíduo que se mantém passivo diante das aparências sem questionar o que deu origem aquela situação ou a realidade que a esconde:

Ser um espectador significa olhar para um espetáculo. E olhar é uma coisa ruim, por duas razões. Primeiro, o olhar é considerado o oposto de conhecer. Olhar significa estar diante de uma aparência sem conhecer as condições que produzira aquela aparência ou a realidade que está por trás dela. Segundo, olhar é considerado o oposto de agir. Aquele que olha para o espetáculo permanece imóvel na sua cadeira, desprovido de qualquer poder de intervenção. Ser um espectador significa ser passivo. O espectador está separado da capacidade de conhecer, assim como ele está separado da possibilidade de agir. (RANCIÉRI, 2010, p. 108).

O ator, ao contrário do espectador, é aquele que conhece a precisão de fazer alguma coisa para que a “plateia” saia da passividade e parta para a ação. A partir do momento em que se questiona a posição entre olhar e agir se compreende que é nas relações de dominação, presentes no cotidiano das pessoas, que se inicia o processo de emancipação.

Para Santos (2007), o olhar crítico faz parte de um processo de aprendizagem que vai da ignorância para o conhecimento. Esse conhecimento pode estar voltado para a regulação quando o saber se destina a manter a ordem, ou para a emancipação quando se caminha para a solidariedade, para o reconhecimento do outro como sujeito, como produtor do conhecimento.

O fato de termos nos acostumados a adquirir o conhecimento sob um regime autoritário e repressor, em que o mestre transmite o saber como se somente ele fosse o detentor do conhecimento e da verdade nos cega para possibilidade de outra forma de aprender que não seja para regulação. Nessa esteira, Brandão (2009) propõe uma educação em que a condição de vida dos excluídos, dos bens e do conhecimento seja pensada e trabalhada a partir de seus próprios saberes e de seus projetos sociais.

A possibilidade de elevar o outro da condição de objeto à condição de sujeito, procedimento em que é possível estabelecer a emancipação social é, aparentemente, impraticável num modelo de educação que evidencia a diferença da capacidade para aprender, ou seja, quando não acredita que o outro seja capaz de aprender ou quando se estabelece um pré-conceito de que o outro não é inteligente o suficiente para compreender as coisas, estabelece-se o ciclo da exclusão.

Os excluídos, na maior parte das vezes, também não acreditam que são capazes de aprender por si mesmos, ou seja, não se julgam competentes o suficiente de produzir um

pensamento crítico em relação à sua realidade e ao que lhe é apresentado e o educador, ao invés de provocar o pensamento reflexivo e desafiar o aluno a usar sua própria inteligência, se limita a transmitir o que ele sabe talvez pelo simples fato de se julgar incapaz de repassar o que não é de seu conhecimento. Num processo de aprendizagem, apregoa Rancière (2002), a relação com o outro deve ser o foco, ou seja, é preciso que o mestre tenha humildade para poder ensinar o outro e superar o egoísmo de só pensar no seu próprio aprendizado: “Ora, quem quer emancipar um homem deve interrogá-lo à maneira dos homens e não à maneira dos sábios, para instruir-se a si próprio e não para instruir o outro” (p. 41).

Nas práticas emancipatórias devemos ter em mente que os indivíduos são iguais por natureza. Todos são dotados de inteligência e, por não haver diferença na inteligência, não existe distância entre as pessoas. O aprendizado faz parte de um processo que poderá levar o indivíduo a aprender da mesma forma que o outro aprendeu:

A distância que a pessoa ‘ignorante’ precisa atravessar não é a lacuna entre sua ignorância e o conhecimento do mestre; é a distância entre o que ela já conhece e o que ela ainda não conhece, mas pode aprender pelo mesmo processo. (RANCIÈRI, 2010, p. 114, *grifos do autor*).

Enquanto tentarmos igualar a inteligência e transmitir o que sabemos sem estimular o pensamento reflexivo não haverá mudanças, ao contrário, estaremos mantendo e reafirmando a desigualdade social. Para emancipar, o educador precisa orientar e não explicar. Nessa perspectiva, o educador não deve se sentir dono do saber, mas se apresentar comprometido com o processo de libertação do homem, acreditar na capacidade do homem de fazer mudança e compartilhar do mesmo saber. (FREIRE, 1996).

Rancière (2002) afirma que aquele que não promove a emancipação embrutece o outro. Para ele, o embrutecimento ocorre não quando falta instrução de um povo, mas quando o indivíduo acredita que existe inteligência superior à sua. O sentir-se inferior permite que sua inteligência fique subordinada ao outro, limitando seu aprendizado apenas a receber informação, sem julgar ou questionar. O autor não vê limites para emancipar se partirmos do pressuposto de que todo ser humano é dotado de capacidade para aprender, mesmo que aparentemente esse indivíduo seja um “ignorante”.

Para Rancière (2002), instruir pode ter dois significados diferentes e, por isso, levar o educando a dois caminhos distintos: o do embrutecimento ou da emancipação. Assim, o ato de educar poderá confirmar uma incapacidade pelo próprio ato que pretende reduzi-la ou,

inversamente, forçar uma capacidade que se ignora ou se denega a se reconhecer e a desenvolver todas as consequências desse reconhecimento.

Desse modo, podemos afirmar que, para trabalhar na perspectiva emancipatória, é preciso que primeiro tenhamos a consciência de que somos iguais. “É a tomada de consciência dessa igualdade de natureza que se chama emancipação e que abre o caminho para toda aventura no país do saber”. (Idem, p. 38). Porém, cabe ressaltar que existem alguns fatores fundamentais no processo de emancipação do indivíduo, além da consciência de igualdade, tais como: o grau de sensibilidade do indivíduo diante dos problemas da sociedade; sua capacidade de acreditar na possibilidade de haver mudanças e o sentido interior que o move para agir (GOHN, 2010).

Tais fatores nos conduzem novamente a Marx (2011), que assegura ser necessário haver o pensamento coletivo do homem para que a plena emancipação seja atingida. Segundo o autor, a emancipação só será conquistada quando o homem individual se tornar um “[...] *ser genérico*; e quando tiver reconhecido e organizado suas próprias forças como forças sociais”. (MARX, 2011, p. 37, *grifos do autor*).

Nessa perspectiva, os indivíduos precisam deixar de ser meros espectadores e abandonar o papel de observador passivo para serem sujeitos de sua história. Para que isso aconteça, precisam interpretar o mundo a partir das cenas que podem ser observadas com a finalidade de encontrar as causas que desencadeiam os fenômenos notados. O espectador ativo é aquele que participa do espetáculo à medida que consegue contar sua própria história a partir da história que é vista por ele. Assim, o sujeito da história precisa aprender a se colocar como participante ativo numa ação coletiva (RANCIÈRI, 2002). No entanto, é preciso ponderar que não é só o desejo que move o indivíduo a participar, existe também o processo histórico que, constantemente, o impede de assumir o papel de sujeito ativo.

A ação coletiva como processo de emancipação é analisada por Gohn (2010) no campo das lutas de classe e dos conflitos sociais como alternativas de transformação da realidade. A autora se pauta nos processos coletivos de indivíduos inseridos em uma sociedade marcada pela alienação e pelo desejo do consumo. Neste caso

A emancipação só é possível a partir da formação de amplos consensos em torno de uma concepção hegemônica que reproduz a dominação existente, que se reproduz cotidianamente. E esta nova concepção de mundo deverá ser construída a partir de novos sentidos e significados às relações sociais, para que não se reproduzam como relações de poder, de dominação de uns sobre os outros. (GOHN, 2010, p. 57).

Uma prática crítica, inovadora e que contribua com a transformação da realidade social vigente está constantemente presente nos discursos educacionais, mas o sistema educacional contemporâneo apresenta-se voltado para a reprodução e a manutenção de processos alienatórios, em que se impõem as relações sociais de dominação. Para Rossler (2012), esses discursos procuram esconder o caráter desumano presentes nas relações capitalistas de produção. Ao abordar a desumanização do homem presente no mundo capitalista Martins (2012) adverte que

[...] o fortalecimento das rupturas necessárias a uma educação emancipatória conduzem na direção do questionamento e da negação que iguala o trabalho, condição para a humanização dos homens, e o emprego, condição para a venda da força de trabalho e sua decorrente coisificação, colocando no centro deste questionamento a historicidade da existência humana e as possibilidades de transformação. (MARTINS, 2012, p.63).

As contribuições que muitos autores trouxeram sobre emancipação nos levam a pensar que, para o desenvolvimento da formação de uma consciência crítica, torna-se necessário refletir sobre as metodologias que podem desencadear o conhecimento crítico e o despertar para transformação da realidade.

### **6.3 Educação não-formal e os procedimentos metodológicos**

Inicialmente é preciso esclarecer a diferença entre método e metodologia. Enquanto o método se aplica na captação de informações e de dados, a metodologia irá definir como interpretar e analisar esses dados. A metodologia tem por objetivo “[...] analisar as características dos vários métodos disponíveis, avaliar suas capacidades, potencialidades, limitações ou distorções e criticar os pressupostos ou as implicações de sua utilização” (THIOLLENT, 2008, p. 27-28).

Quando se trata de metodologias aplicadas na educação não-formal, estas se distanciam das formas convencionais da escola, pois possuem maior liberdade em sua operacionalização. Por se diferenciar da educação formal, que pressupõe regras e legislações a serem seguida, a não-formal normalmente se apresenta desprovida de metodologias previamente definidas:

O que ocorre é que a educação não-formal, por situar-se fora do sistema de ensino regado, desfruta de uma série de características que facilitam certas tendências metodológicas. O fato de não ter de seguir nenhum currículo padronizado e imposto, as poucas normas legais e administrativas que recaem sobre ela (calendário escolar, titulação dos docentes, etc.), seu

caráter não obrigatório, e por aí fora, tudo isso facilita a possibilidade de métodos e estruturas organizacionais muito mais abertas (e, geralmente, mais flexíveis, participativas e adaptáveis aos usuários concretos e às necessidades específicas) que aquelas que costumam imperar no sistema educacional formal. (TRILLA, 2008, p. 42).

É possível que seja por isso que as ações educativas no campo da assistência social historicamente não demonstram preocupação com a metodologia aplicada. Os programas, projetos e serviços começam a ser descritos a partir da implantação da LOAS mas, mesmo assim, as produções teóricas não definiam uma abordagem metodológica, o que os documentos traziam eram procedimentos metodológicos. (BRASIL, 1993).

Na perspectiva do governo Federal, a abordagem metodológica aprende-se de modo rápido e consiste num “[...] conjunto de fundamentos e pressupostos que embasa a ação profissional, à luz das correntes epistemológicas do conhecimento científico” (BRASIL, 2012b). Entretanto, mesmo estando, hoje, as ações dos educadores sociais sistematizadas em documentos produzidos pelo Governo Federal, não é possível visualizar claramente a concepção teórica do trabalho educativo, sendo o destaque dado apenas à participação do indivíduo e à sua autonomia, que devem ser construídos por meio do diálogo.

As formulações existentes nos documentos normativos do Governo Federal entendem que nos encontros entre os indivíduos beneficiários da assistência social e os atores sociais é possível fortalecer a vontade de estar com o outro, de compartilhar seus problemas e de se afirmar como pessoa. Assim,

Promover bons encontros, que fortaleçam a potencia de agir pode impulsionar a ação para enfrentar situações conflituosas, alterar condições de subordinação, estabelecer diálogos, desejar e atuar por um mundo mais digno e mais justo. Enfim, promover mudanças em que haja corresponsabilidade entre a ação das políticas sociais e os sujeitos usuários. (BRASIL, 2013, p. 22).

Ao mencionar as abordagens metodológicas para a prática educativa com famílias, as orientações disponibilizadas pelo Governo Federal sugerem a pedagogia da problematização, debatida por Paulo Freire como um instrumento válido a ser aplicado na educação popular, bem como a pesquisa-ação, desenvolvida juntamente com as pessoas ou grupos que fazem parte do problema a ser observado

De modo a contribuir na busca de abordagens metodológicas para o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, serão apresentadas duas abordagens metodológicas: a) Pedagogia Problematizadora, de Paulo Freire e b)

pesquisa-Ação. A escolha de tais abordagens deve-se à sua adaptação ao desenvolvimento do trabalho social, bem como por conter elementos que coadunam com os objetivos do PAIF. (BRASIL, 2012b, p. 88).

A pedagogia da problematização consiste na reflexão e ação dos homens sobre a realidade em que vivem para transformá-la; em fazer da opressão e de suas causas objeto da reflexão dos oprimidos (FREIRE, 1987). Para o autor, a educação problematizadora diverge da institucionalizada que tem uma concepção bancária, na qual os mestres depositam conhecimentos para os educandos guardá-los, depositá-los. Encontramos aqui o educador que se coloca numa posição de superioridade, se julgando sábio diante dos que, para ele, nada sabem. Uma rigidez, que nega o conhecimento e, na qual o processo de busca se identifica com a teoria de Ranciéri (2002) em sua obra “O mestre ignorante”.

Nesse contexto, diferentemente da educação bancária que serve para narrar e transferir conhecimentos, a educação libertadora ou problematizadora supera a contradição de educador e educando. Ela estabelece uma dialética em que ambos são sujeitos no ato de recriar o conhecimento, de forma que o saber passa a ser compartilhado. Por ter um caráter reflexivo, a educação problematizadora conduz o homem a perceber criticamente sua posição no mundo e, a partir dessa compreensão, ser capaz de objetivar sua realidade e transformá-la (FREIRE, 1987). Mas, para que isso se concretize deve haver diálogo verdadeiro, pois a transformação somente será possível se houver um pensar crítico de transformação da realidade para humanização dos homens; se acreditar na capacidade de agir do indivíduo; se houver amor (FREIRE, 1987).

Cendales (2006) afirma que a metodologia dialógica, além de tornar possível o aprendizado dos temas trabalhados envolve as pessoas para um olhar crítico de pensar sobre sua realidade. É por meio do diálogo que o homem é capaz de perceber criticamente a realidade em que está inserido e como se encontra no mundo. Nesse sentido, a pesquisa-ação quando bem conduzida, poderá auxiliar o indivíduo a tomar consciência dessa realidade, produzir conhecimentos e encontrar meios para solucionar problemas. Sob o ponto de vista de uma ação emancipatória, a pesquisa-ação é vista como engajamento sócio-político de uma determinada população. No entanto, deve ficar claro que uma pesquisa só pode ser qualificada como pesquisa-ação quando houver realmente uma ação que envolva as pessoas ou grupos engajados no problema sob observação. É necessário, ainda, que o problema observado tenha um grau de relevância que o faça merecer tal investigação (THIOLLENT, 2008).

Na pesquisa-ação, a relação entre pesquisadores e participantes envolvidos no estudo da realidade deve ser amigável de modo que o processo seja participativo e coletivo, a ponto

de que as pessoas envolvidas tenham algo a dizer e fazer. Não pode ser resumida a uma simples coleta de dados ou de relatórios a serem arquivados, pois na pesquisa-ação os pesquisadores, a partir dos fatos observados, esperam que haja uma interferência na própria realidade (THIOLLENT, 2008). Nessa perspectiva, o autor entende que

[...] é necessário definir com precisão, de um lado, qual é a ação, quais são os seus agentes, seus objetivos e obstáculos e, por outro lado, qual é a exigência de conhecimento a ser produzido em função dos problemas encontrados na ação ou entre os atores da situação. (THIOLLENT, 2008, p.18).

Ao mesmo tempo em que o autor reconhece no contexto do serviço social maior facilidade para desenvolver a metodologia da pesquisa-ação, pois se trata de um campo que possibilita “[...] um melhor equacionamento dos problemas de aproximação à realidade social, de inserção dos pesquisadores e profissionais e de suas formas de investigação” (THIOLLENT, 2008, p. 88), ele levanta a preocupação com os registros e a devolutiva à comunidade, tendo em vista que a realidade dos profissionais dessa área não permite adotar essa rotina, visto a sobrecarga de tarefas.

Normalmente a estrutura governamental não possui profissionais em quantidade suficientemente e disponíveis. Tampouco, encontramos nas instituições de assistência social públicas e privadas pessoas preparadas para o desenvolvimento da pesquisa-ação que “exige” um profissional que tenha “[...] um papel ativo no equacionamento dos problemas encontrados, no acompanhamento e na avaliação das ações desencadeadas em função do problema” (THIOLLENT, 2008, p. 17).

Frente a tais dificuldades presentes no desenvolvimento de políticas públicas, Thiollent (2008) encontra na capacitação uma saída para que esses profissionais minimizem ou superem seus problemas e abram caminho para uma ação emancipatória, de maneira que o verdadeiro enfoque de sua ação esteja pautado no conhecimento para transformação da realidade. É preciso estar claro ao profissional, que o que se pretende investigar não são os homens, mas o seu nível de concepção da realidade, sua visão do mundo, que acontece, segundo Freire (1987), em meio às relações sociais.

Entretanto, ressalta o autor, para alcançar a humanização é necessário trabalhar o problema da nossa época, ou seja, o da dominação, da subordinação, da desumanização. Os temas, normalmente, trabalhados nos grupos são pragmáticos, não atingem a essência do problema e acabam por não conseguir superar a situação limite em que o homem se encontra

quase coisificado. “Ser pragmático é analisar a realidade partindo das ‘últimas causas’, ou seja, das consequências [...]” (SANTOS, 2007 p. 80, *grifos do autor*).

Nesse propósito, para se compreender os temas periféricos, que se manifestam segmentados, é necessária a compreensão crítica da totalidade que gera esses subtemas, ou temas específicos. Somente quando o indivíduo compreender o tema gerador poderá entender as parcialidades ou elementos do contexto. Para tanto, a educação problematizadora deve se propor a trabalhar as dimensões significativas com o indivíduo, de forma que a análise crítica possibilite reconhecer as interações de suas partes. A decodificação da situação existencial implica em ir e vir das partes ao todo, até chegar ao ponto em que o sujeito reconheça a causa concreta da situação problema que está inserido e consiga obter a percepção crítica do concreto, superando a abstração (FREIRE, 1987).

Como se vê, o tema gerador não se encontra no homem isolado, mas em suas relações com o mundo. Investigar o tema gerador é pensar em sua realidade, é investigar a ação crítica sobre a mesma, é pensar na práxis. Os temas impostos, vindos de cima para baixo são próprios de uma consciência ingênua que nega a inteligência do homem e o trata como coisa. Por isso, toda investigação temática de caráter conscientizador se faz pedagógica e toda educação deve estar fundamentada numa investigação do pensar (FREIRE, 1987).

O ensinar em Freire (1996) não se limita no conteúdo a ser tratado, mas nas condições de que aprender criticamente é possível, o que irá exigir uma prática pedagógica democrática ou progressista, em que os educadores e educandos sejam inquietos, questionadores, curiosos e persistentes. Uma prática que não se faz somente com a ciência e técnica, mas que requer a presença de outros predicados:

É preciso que saibamos que, sem certas qualidades ou virtudes como amorosidade, respeito aos outros, tolerância, humildade, gosto pela alegria, gosto pela vida, abertura ao novo, disponibilidade à mudança, persistência na luta, recusa aos fatalismos, identificação com a esperança, abertura à justiça, não é possível a prática pedagógica-progressista, que não se faz apenas com ciência e técnica. (FREIRE, 1996, p. 136).

Todavia, destaca o autor, uma pedagogia que serve de instrumento para a análise crítica dos oprimidos não pode ser elaborada pelos opressores. A prática de dialogar com as massas vai contra os interesses e objetivos dos dominantes, porque os seus direitos serão restringidos em detrimento do direito dos outros; daqueles que não estudavam, que morriam de fome e de desesperança. Quando uns gozam de muitos direitos, outros se sacrificam e têm seus direitos limitados ou violados (FREIRE, 1996).

Diante da tal argumentação e do pressuposto de que o Estado, em suas diferentes gestões, sempre esteve aliado à manutenção do capital e, conseqüentemente, aos interesses da classe dominante, nos parece um tanto contraditório o Governo Federal defender a pedagogia do renomado educador. Pode ser que o governo apresente a pedagogia de Freire e a pesquisa-ação em práticas educativas no campo da assistência social numa perspectiva de futuras mudanças, porém se for esta intenção as práticas educativas precisariam de maior autonomia, o que não corresponde com a realidade atual.

Questionamos também o direcionamento do Governo Federal em pensar numa educação libertadora, quando Santos (2007, p. 199) afirma que “As possibilidades de libertação individual e coletiva foram reduzidas na medida que a trajetória da modernidade se enveredou ao desenvolvimento do capitalismo”. Diante disso, o poder de conduzir alguém para mudanças na realidade atual constitui um processo dialético, conflituoso e contraditório. Num sistema de correlação de forças em que para cada ação há uma reação em resposta à mesma, a transformação social é algo praticamente impossível de acontecer. Nesse sentido, a efetivação de direitos instituídos democraticamente só se consolida por meio de lutas e não pela predisposição de algum ator ou setor governamental (GOHN, 1997).

No entanto, Santos (2007) e Freire (1987) se mostram otimistas ao reconhecerem que o conhecimento emancipatório pode ser construído por meio de processos sociais concretos desde que esteja fundamentado na solidariedade, cujo entendimento deve ir além do ato de prestar assistência. Solidarizar-se é assumir a situação opressora e lutar junto para transformar a realidade.

Parece utópico pensar em mudanças diante de um Estado que busca “expropriar” as pessoas que adquirem a consciência de que são explorados e que desejam se emancipar (NOGUEIRA, 2005). Nesse contexto, é fundamental pensar em mudanças a partir de processos educativos, no entanto, a crítica intelectual não é suficiente para a superação das ideologias comprometidas com a sociedade capitalista que perpassam a educação, por isso a alternativa emancipadora não pode ser esperada unicamente da educação formal, ela deve fazer parte de uma totalidade de práticas educativas para haver uma mudança no modo de internalização.

Na perspectiva de uma educação para formação de sujeitos críticos, o educador não pode ser ingênuo ao ponto de pensar que uma prática isolada irá transformar o mundo, mas pode demonstrar que a mudança, apesar de difícil, é possível (FREIRE, 1996). Perante tais argumentos, torna-se imprescindível a discussão sobre os atores dessa prática, aqui denominados de educadores sociais.

#### 6.4 Os educadores sociais

As práticas educativas em espaços sociais compreendem uma ação direcionada à coletividade e requerem a presença de profissionais especializados pois, diferentemente do aprendizado realizado por meio de familiares, vizinhos e amigos, a educação não-formal é uma ação planejada e possui um objetivo previamente definido. Conforme apregoa Castel (2008, p. 58) “A delimitação de uma esfera de intervenção social suscita, assim, a emergência de pessoal específico para instrumentaliza-la”.

Quando a atuação se dá na esfera pública, os profissionais vão deparar com a construção de estruturas mais complexas de atendimento, o que irá exigir maior preparo e especialização do pessoal contratado para que seja possível avaliar as situações em que irá intervir e qual a melhor forma de fazê-lo (CASTEL, 2008).

Os documentos que direcionam a execução da política de assistência social têm se dirigido para adaptação dos profissionais ao trabalho, na medida que definem equipes de referência e cria padrões, rotinas e protocolos específicos para normatizar e regulamentar a atuação profissional por tipo de serviços oferecido no alcance dessa política. Para comprovar a efetividade do SUAS, tais equipes são convocadas a cumprir metas de atendimento apresentando produtividade em quantidade sem serem questionadas sobre a qualidade do serviço que, muitas vezes, por conta da burocracia que envolve o sistema, ficam distantes das reais necessidades da população.

O conceito de equipe de referência, muito comum para a área de saúde, prevê a interação entre pessoas com diferentes formações profissionais para alcançar um objetivo comum. Para Muniz (2011), a equipe se torna referência para o usuário do sistema na medida que estabelece vínculos com os mesmos; quando há o compartilhamento dos mesmos propósitos. Para formação de vínculos, além da população conhecer os profissionais que farão parte do processo de aprendizagem, é preciso estabelecer um relacionamento de confiança a ponto dos indivíduos conseguirem confidenciar seus problemas e, em conjunto, buscar solução para os mesmos.

Portanto uma equipe não é simplesmente um conjunto ou grupo de pessoas que se aplicam a uma tarefa ou trabalho. Se não há um propósito comum, se não há compartilhamento de propósitos, se não existem estratégias em conjunto pelo grupo para alcança-lo, não existe equipe. (MUNIZ, 2011, p. 91).

Aparentemente, as normativas do SUAS que disciplinam a nova ordem dos trabalhadores trazem preocupação com a manutenção de vínculos entre o profissional e a população atendida, pois definem que as equipes de referência dos serviços devem ser constituídas por servidores efetivos. Essa atitude possivelmente se destina a evitar o sucateamento na contratação de profissionais para o exercício da função pública, tendo em vista que o servidor efetivo, antes de chegar ao cargo oferecido pelo Estado, é submetido a uma seleção criteriosa que permite igualdade de oportunidade a todos interessados, o que é possibilitado por meio de concurso público, que oferece acesso ao emprego de modo amplo e democrático.

Porém, na prática, o modelo neoliberal prevalece, pois o governo continua operando com o apoio das organizações não governamentais. No lugar de contratar servidor público, o município estabelece acordo com o terceiro setor, repassando recursos públicos para que as entidades sociais contratem pessoal para atuar junto às políticas sociais, inclusive, em unidades estatais.

As organizações não governamentais, ONGs, instituições privadas e de interesse público fazem parte do chamado terceiro setor, “[...] uma nova ordem social, que se coloca ao lado do Estado – o primeiro setor -, e do mercado – tido como segundo setor” (GOHN, 2011, p.81). Constituídas juridicamente como instituições sem fins econômicos, as ONGs surgem comprometidas com o resgate e a defesa dos direitos após a II Guerra Mundial.

No Brasil, segundo Paz (1997, p. 176), as primeiras ONGs se destacavam pelos trabalhos voltados para educação popular:

No caso brasileiro, é a partir das décadas de 60 e 70 que as ONGs começam a se formar e estruturar. Em pleno período de ditadura e de repressão a qualquer tipo de organização da sociedade civil surgem as primeiras ONGs, acompanhando um movimento característico da sociedade da época de resistência e enfrentamento a todas as formas de opressão. Assim, o surgimento está imbricado ao dos movimentos sociais, da atuação da Igreja progressista, das organizações dos trabalhadores, das populações excluídas e da oposição política ao regime militar.

Na descrição da própria nomenclatura, as ONGs inicialmente estavam associadas à ONU e se referiam a um universo de entidades que não representavam governos. Porém, a partir da década de 1990, motivadas pela escassez de recursos das agências de cooperação internacional essas organizações são, praticamente, obrigadas a gerar recursos próprios e buscar auxílio junto ao poder público (GOHN, 2011). Assim, as ONGs passam a ser parceiras do Estado no desenvolvimento de políticas públicas:

Rapidamente o universo das ONGs alterou seu discurso, passando a enfatizar as políticas de parceria e cooperação com o Estado, destacando que estão em uma nova era, onde não se trata mais de dar costas ao Estado ou apenas criticá-lo, mas de alargar o espaço público no interior da sociedade civil, democratizar no acesso dos cidadãos em políticas e contribuir para a construção de uma nova realidade social, criando canais de inclusão dos excluídos do processo de trabalho. (GOHN, 2011, p. 88-89).

No campo da assistência social observa-se uma relação mais estreita do que parceria para execução de serviços, na medida em que o público não dispõe de capacidade operacional para realizar os serviços socioassistenciais descritos na PNAS (BRASIL, 2004). Nota-se o estabelecimento de um acordo entre as partes que permite ao poder público adequar os recursos humanos necessários para implantação e implementação do SUAS, ao mesmo tempo que possibilita a manutenção do Estado mínimo. A esse novo modelo vamos denominar aqui de gestão mista, que permite ao órgão gestor adaptar trabalhadores das ONG ao SUAS.

Na gestão mista teremos servidores efetivos e funcionários de ONGs trabalhando num mesmo serviço em condição desigual de contrato de trabalho. Revela-se, neste caso, uma despreocupação do governo com o trabalhador e com a população usuária do serviço, pois reduz-se a possibilidade de manutenção dos profissionais nos cargos e, conseqüentemente, a manutenção dos vínculos com a população atendida.

Todavia, é preciso admitir que o vínculo não se garante apenas com a presença maciça de servidores efetivos. Na gestão de pessoas, ou administração, podem ocorrer mudanças inesperadas como a transferências de funcionários para outros setores. Para evitar prejuízos dessa envergadura é preciso que haja dirigentes comprometidos com a eficácia dos serviços oferecidos diretamente à população.

A questão da prevalência do servidor nos serviços públicos para Raichelis (2011) surge num momento difícil do trabalho assalariado na sociedade capitalista. Assim, atender os princípios e as diretrizes nacionais no que diz respeito à contratação de funcionários para constituir as equipes de referência do SUAS seria o mesmo que romper com a lógica do capital no âmbito da assistência social, medida um tanto utópica para uma política herdeira da prevalência do privado, e que, sob a cultura neoliberal visa a redução do Estado.

No âmbito estatal, os efeitos negativos do retraimento do Estado puderam ser sentidos em função das opções políticas adotadas que levaram a privatização dos serviços públicos e regressão das políticas sociais, atingindo também o funcionalismo público e enfraquecendo as lutas das forças ligadas ao trabalho e à defesa dos seus direitos. (RAICHELIS, 2011, p.42).

Se pensarmos que, no mundo capitalista, uma das bases da existência humana se manifesta pelo trabalho, no qual os homens se caracterizam como tais na medida em que produzem sua própria existência, a partir de suas necessidades, os funcionários contratados por meio de ONG estão em condições mais vulneráveis que os servidores efetivos, pois sua permanência no emprego depende do interesse político, em dar ou não continuidade ao projeto em que está vinculado. Em Marx (2001), o indivíduo tem a necessidade do trabalho como algo essencial para sua sobrevivência. Para sobreviver “[...] os indivíduos são obrigados a se apropriar da totalidade das forças produtivas existentes, não somente para chegar a uma manifestação de si mas, antes de tudo, para garantir sua existência”.(MARX, 2001, p. 82).

Assim, as transformações no mundo do trabalho atingem diretamente os trabalhadores do SUAS. Encontramos nesse jogo de interesses, de um lado a classe trabalhadora que se submete ao empregador para ter garantido o seu sustento e, do outro, o Estado que, não dispondo do número suficiente de profissionais em sua estrutura administrativa, realiza contratos temporários, por tempo determinado ou por meio de convênios estabelecidos com entidades sociais, contradizendo as normativas do SUAS.

A alta rotatividade dos trabalhadores no âmbito municipal é analisada por Silveira (2011) como um dos fatores que leva à precarização dos vínculos. Fator este que pode atingir o comprometimento do desempenho das ações, principalmente quando se refere aos processos educativos, visto que esta modalidade de atendimento requer o estabelecimento de vínculos entre o educador e o educando. Ensinar não é somente o ato de transferir conhecimentos, pelo contrário, nesse processo há uma troca entre o educador e o educando “Quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender” (FREIRE, 1996, p. 26).

O trabalho socioeducativo, um dos eixos destacados por Silveira (2011) quando discorre sobre a reconfiguração do SUAS, requer um educador que “pense certo” (FREIRE, 1996) visto que, no campo da assistência social, essa prática está voltada à emancipação e autonomia do indivíduo. Segundo Silveira (2011), as práticas socioeducativas promovem

[...] desenvolvimento de capacidades/potencialidades, de consciência crítica, de recomposição de direitos, de construção de projetos de vida, com protagonismo, participação e desenvolvimento da autonomia dos sujeitos de direito. (SILVEIRA, 2011, p. 29).

A autonomia requer um aprendizado profundo e reflexivo para a compreensão e interpretação dos fatos, de forma a não se curvar diante de uma ideologia fatalista que procura

nos convencer que nada pode ser feito, que nos leva a ficar estáticos diante de barbáries, como se fosse a coisa mais natural do mundo. O processo de tomada de consciência é aprendido a partir do exercício de pensar em relação à realidade. Para Freire (1987), a conscientização só existe na práxis, ou seja, com o ato de ação-reflexão. É preciso, portanto, a existência de uma educação crítica que desperte no indivíduo a vocação de ser sujeito e não objeto de sua história. Nessa perspectiva, quando a prática educativa é pautada numa pedagogia humanizadora (FREIRE, 1987), o processo de ensinar se torna um aprender recíproco entre o educador e o educando, numa dinâmica em que o ato de ensinar não consiste em transmitir conhecimentos, mas na possibilidade de construir saberes.

## 7 AS CONCEPCÕES DOS EDUCADORES E SUAS PRÁTICAS

A pesquisa científica foi realizada, como referimos, em um município do interior paulista que desenvolve um projeto social com caráter educacional. As atividades educativas que visam emancipar jovens e adultos de baixa renda são realizadas por profissionais de formação educacional diversificada. Assim, com o objetivo de analisar se para esses profissionais suas atividades se constituem uma ação emancipatória, realizamos uma análise documental e entrevistamos dezenove profissionais.

A análise dos dados foi amparada em Bardin (2004), que se caracteriza por uma vigilância crítica e procura compreender para além dos significados imediatos. Nesse sentido, na análise de conteúdo o conhecimento se propõe a ir além do visível para a descoberta da realidade em que se insere o fenômeno. O mais importante não é a mensagem revelada à primeira vista, mas os dados que estão imbricados ao seu conteúdo e às suas circunstâncias.

A autora destaca que, tendo como característica um conjunto de técnicas de análise das comunicações, a análise de conteúdo não constitui “[...] um instrumento, mas um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será o único instrumento, mas marcado por grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”. (BARDIN, 2004, p.27).

Ao analisarmos os dados procuramos apreender seu conteúdo sob uma ótica para além do aparente. Os resultados obtidos com a análise do material, realizada após efetivada a transcrição das entrevistas, perpassaram por quatro dimensões que possibilitaram organizar as categorias por: origem, implicações, sentimentos e criação (BARDIN, 2004).

Tendo em vista o objetivo geral de estudo, inicialmente elegeu-se a categoria **emancipação**. Porém, durante o trabalho de análise percebeu-se outros assuntos que, se desvelados, levariam a uma melhor compreensão do tema, como a relação trabalhista dos educadores sociais e os recursos disponibilizados para o desenvolvimento das atividades educativas. Desta forma, tratou-se de, a partir do agrupamento de tais assuntos, criar uma nova categoria, uma vez que aparentavam ser relevantes para a compreensão do fenômeno estudado. A partir dessa reflexão, definimos a categoria **condições de trabalho**. A visita em alguns locais de trabalho somada às falas dos profissionais quando questionamos quais eram os maiores desafios na realização de suas atividades, trouxeram dados que possibilitaram conhecer a dinâmica de funcionamento do trabalho em grupo nesses locais e como ocorrem os processos formativos nesses espaços.

Uma terceira categoria eleita por nós foi **Participação**, com vistas a conhecer como os educadores sociais avaliam a participação dos usuários da assistência social nas atividades educativas e nos espaços democráticos, já que o projeto social se propõe a desenvolver e a estimular a participação social.

Finalmente, durante a análise dos documentos, foi construída a categoria **Fundamentos**. A análise documental nos auxiliou na compreensão dos fundamentos e pressupostos que subsidiavam o trabalho dos profissionais, tendo em vista que era preciso interpretar os motivos que levavam os documentos oficiais a recomendarem a realização de atividades educativas pautadas na pedagogia problematizadora de Paulo Freire e na pesquisa-ação ou, ainda, se fazia necessário descobrir quais eram seus reais objetivos e quais se encontravam ocultos, isto é, por trás dessa proposta. Assim, esta passou a ser a quarta categoria analisada.

A seguir, passamos à apresentação e discussão dessas categorias, lembrando que o enquadramento em uma categoria não limita o entendimento do conteúdo em outra categoria, visto ser este um processo dialético de análise que busca apreender o fenômeno sem fragmentá-lo. Assim, em muitos momentos, alguns temas/falas abordados pelos participantes da pesquisa e analisados em uma categoria poderão subsidiar a reflexão em outra categoria.

### **7.1 Emancipação**

Nesta categoria foram analisadas as concepções dos educadores sociais em relação à ideia de emancipação a fim de verificar como concebem a ação emancipatória. Na análise dos dados é possível observar certa ‘confusão’ na fala dos participantes ao abordarem o termo emancipação. Três dos dezenove entrevistados chegaram a responder em tom de pergunta, como Sarah: “[...] é você assumir responsabilidades, você tomar conta da sua vida... não seria isso emancipação?”, ou Benedita, que considerou emancipação e autonomia sinônimos e buscou ajuda com o entrevistador para sanar sua dúvida: “[...] eu não acredito que muda muito da autonomia a emancipação [...] não vejo diferença, você quer colocar pra mim o que é diferente?”. E, a terceira foi Ismênia que colocou em tom de pergunta: “Emancipação seria...não sei, condições de caminhar sozinho, caminhar com as próprias pernas, entre aspas, ter condições de caminhar sem ajuda de ninguém? Não sei”.

A seguir, apresentamos um quadro relativo a esta categoria, que agrupa os sentidos de emancipação para os participantes. O número de respostas é superior ao de participantes, por

haver mais de um sentido numa mesma fala, justificativa que se aplica a todos os quadros apresentados a seguir.

#### **Quadro 04 - Categoria emancipação: emancipação**

Conceito de emancipação	Incidência
1. Independência financeira	05
2. O mesmo que autonomia financeira	03
3. O mesmo que protagonismo	03
4. Ser responsável pelos seus atos	03
5. Caminhar sozinho economicamente	02
6. Não sei	02
7. Tomar consciência de seus direitos	01
8. Sentido jurídico	01
9. Não respondeu	01
<b>Total</b>	<b>21</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Os participantes da pesquisa apresentam discursos permeados por uma construção histórica do mundo do trabalho. Como pode ser visto no Quadro 4, alguns compreendem emancipação como independência financeira. Outros a veem como sinônimo de autonomia mas, a partir da ideia de que o indivíduo emancipado é aquele que consegue se libertar do auxílio do governo; ou caminhar sozinho no sentido de não mais depender dos Programas de Transferência de Renda, parece permanecer a vinculação com o econômico. Na visão dos mesmos, parece que a liberdade do indivíduo deve ser conquistada por ele próprio e depende de sua inserção no mundo de trabalho.

Para evidenciar a relevância dada ao mundo do trabalho nesta categoria, separamos trechos de falas que ilustram esta situação:

Emancipação...quando aquele jovem não esteja mais dependendo do outro pra sobreviver, ele consegue, ele mesmo consegue manter suas necessidades básicas, essa é a visão que eu tenho. (AUGUSTA).

Emancipação eu acho que seria uma promoção mesmo humana né, a pessoa estar no nível e ela progredir, ela se elevar, se emancipar é ela se tornar senhor, dono da sua realidade naquele momento e eu sempre trabalhei para promoção e para emancipação e continua assim também, com esse mesmo pensamento. (OLGA).

[...] como é um benefício financeiro então teria que ser desenvolvido autonomia financeira pra elas não dependerem do que é uma ajuda também,

é um benefício pequeno né, é 80 reais que elas recebem do Renda e do Bolsa que as vezes é um valor mais alto né. É um auxílio pra ajudar ali no mês, não é uma renda familiar né, então é autonomia mesmo né financeira, protagonismo, você ir em busca. (SARAH).

Desta forma, é interessante destacar que a palavra “protagonismo” foi mencionada por dois profissionais quando abordávamos o conceito de emancipação. O termo é retomado pelos participantes da pesquisa no momento em que discutimos, com cada um deles, os temas trabalhados em grupo. Pode-se perceber que, quando associado ao conceito de emancipação, o protagonismo carrega uma visão singular para esses profissionais, quando deveria se voltar para a participação coletiva como efeito de enfrentamento as questões sociais. A palavra protagonismo é, atualmente, muito usada quando se trata de políticas para jovens.

O protagonismo juvenil remete a um conceito que vem sendo veiculado como palavra de ordem dentro de um discurso pautado pela participação social. Como efeito, produz a demanda de uma população juvenil com a condição de que esta se posicione frente às questões sociais, sendo protagonistas na solução de desafios reais da sociedade. Esse discurso do protagonismo é articulado ao discurso da inserção dos jovens nos processos sociais, o qual intenta demarcar e posicionar sujeitos jovens no campo das Políticas Públicas e sociais. (GONZALES; GUARESCHI, 2009, p. 38-39).

Ainda com relação ao sentido construído pelos profissionais sobre emancipação, destacamos apenas uma fala, transcrita abaixo, que mais se aproximou da teoria estudada. Cabe esclarecer que não se tratava do profissional que procurou se preparar anteriormente para a entrevista. Esta era Judite, que trouxe em sua fala o conceito de emancipação jurídica, vinculado aos menores de 18 anos que são juridicamente habilitados para praticar atos civis. Foi Berta que nos fez recordar o conceito de Rancièri (2002), que compreende emancipação como a tomada de consciência de que não existe diferença de inteligência e, portanto, todos são capazes de aprender: “[...] a tomada de consciência dessa igualdade de natureza que se chama emancipação, e que abre o caminho para toda aventura no país do saber” (RANCIÈRI, 2002, p.38). Assim, afirmou Berta:

Emancipação eu acho que é a pessoa se tornar consciente daquilo que ela tem direito, não só do tem direito, daquilo que ela é, do lugar que ocupa e do que ela quer. É você se tornar consciente mesmo, tomar consciência das coisas. (BERTA).

Nesta categoria julgamos importante analisar o sentido de autonomia para os participantes, uma vez que o significado dos dois termos se confundem em muitas falas. No

entendimento de Adalgisa, por exemplo, o olhar crítico da realidade seria autonomia, não emancipação e a mudança dessa realidade se daria por meio da inserção no mercado de trabalho. Para melhor visualização, observemos o Quadro 5:

**Quadro 05 - Categoria emancipação: autonomia**

Conceito de autonomia	Incidência
1. Ser independente, caminhar sozinho, fazer o que quer, sem depender do benefício do governo	11
2. Independência financeira	03
3. Semelhante a emancipação	01
4. A pessoa questionar sua realidade	03
5. Ser responsável pelos seus atos	01
6. Ligado a direitos e deveres	01
7. Buscar se capacitar	01
8. É identidade	01
<b>Total</b>	<b>23</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

O individualismo e a independência financeira predominaram na fala dos participantes como sinônimos de emancipação, como pode ser visto nos Quadros 4 e 5. Trata-se de posturas esperadas em um sistema capitalista, que prega a competição, o consumismo e o egocentrismo. Nesse sentido, as ações podem se caracterizar como um processo alienatório pois, na medida em que o educador social coloca a emancipação no campo da independência financeira deixando de abrir horizontes para que o indivíduo reflita sobre a situação em que se encontra, este, fragilizado por estar fora do mercado de trabalho, não questiona a estrutura governamental e se sente responsável pela sua própria exclusão social.

Os processos alienatórios são próprios de um sistema capitalista (Duarte, 2012; Freire, 1987; Marx e Engels, 2001; Mészáros, 2008) que nega a luta de classes e se volta para o interesse do capital. No capitalismo as relações do indivíduo estão atreladas à riqueza objetiva e a divisão do trabalho se configura como não social, aparecendo, desde o início, como elemento fundamental na vida do homem. Logo, o coletivo de uma sociedade parece se resumir ao conjunto de possibilidades do trabalho privado.

Assim, o indivíduo é treinado para adquirir competências necessárias para solucionar seus problemas imediatos decorrentes da sua sobrevivência e, conseqüentemente, para produção de mercadorias. Ele vive o presente, estando o interesse focado no momento atual, ou seja, no modelo imediatista da solução dos problemas atrelado à emancipação financeira. Preocupa-se com sua própria vida (individualismo) e não se reconhece como parte de um

coletivo. A diferença se configura pela riqueza e a busca da igualdade entre os indivíduos se distancia, tornando-se estranhos uns para com outros, o que se pode chamar de processo de desumanização.

No entanto, destacamos o entendimento de que a autonomia ocorre quando possibilita “A pessoa questionar sua realidade” (QUADRO, 5); isto, embora se volte ao conceito de emancipação, traz a possibilidade de fazer mudanças. Seguem as três falas com este sentido:

Autonomia eu acho que é ela ser dona dessa vontade assim, sabe, emancipação é ela ter consciência e ela dizer pra ela o que ela quer né é autonomia, inclusive de dizer não quero tal coisa, não, eu não quero trabalhar né, é a autonomia que ela tem de dizer que ela não quer. (BERTA).

Autonomia? Quando eu posso fazer as coisas sozinho. No caso deles quando, quando você pode ter um senso crítico, conseguir pensar a respeito das coisas, sem ser influenciado por outras pessoas. Ser auto suficiente. Isso não quer dizer que a gente não possa pedir ajuda né, ser autônomo também é... (ESTHER).

Então, primeiramente autonomia é do seu pensar, porque eu acredito que a maioria das pessoas que eram atendidas ali naquela realidade, ela já vem com uma ideologia pronta, uma forma de pensar e de perceber a realidade um pouco uniformizada, então você encontrava **os mesmos pensamentos em relação do que é a vida**, o que é a sua própria realidade, bem uniformizada, portanto **uma conformidade da realidade**, então pra mim autonomia primeiramente é levar a pessoa a questionar isso, será que realmente essa realidade ela precisa de ser como é, ou eu posso provocar uma mudança nela, então primeiramente uma autonomia, do próprio pensar e das suas atividades. Depois uma autonomia na questão financeira também, é o usuário do CRAS chegar a reflexão do que posso a mais, mesmo sem a minha categoria profissional alcançada, o que eu posso fazer na minha condição de hoje, pra mim me aprimorar pra que eu possa me capacitar e entrar no mercado de trabalho, seja ele autônomo ou não. (ALDAGISA, *grifos nossos*).

Destacamos a fala de Aldagisa pois, ao considerar a existência de uma ideologia pronta, estigmatiza os indivíduos com a marca de que há um conformismo generalizado sobre a realidade vivida e que depende deles fazer mudanças nessa realidade. A partir disso, procuramos entender quais atividades, na visão dos participantes, são realizadas para promover a emancipação e autonomia dos indivíduos que participam do projeto social.

**Quadro 06 - Categoria emancipação: promoção**

O que faz para promover a emancipação e autonomia	Incidência
1. Incentivava a estudar e fazer curso profissionalizante	06
2. Tentava desenvolver a consciência de responsabilidade	05
3. Passava conhecimento por meio dos temas	04
4. Deixava falarem	04
5. Falava sobre direitos	02
6. Procurava dar condições para caminhar sozinhos	01
7. Tentava fazer eles vêem que podem ser melhores	01
<b>Total</b>	<b>23</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Quando perguntamos aos profissionais o que eles faziam para promover a emancipação, a maioria das respostas foi de que estimulavam o indivíduo a estudar ou realizar algum curso profissionalizante. Outros disseram que passavam conhecimento por meio de temas trabalhados em reuniões socioeducativas, ou que deixam os usuários falarem. Mas nos chamou a atenção a fala de Cleri pois, ao dizer que “Tentava levar para eles, de acreditar em si mesmo, que eles podem ser bem melhor”. O “ser bem melhor” parece estar atribuído a ter poder para adquirir bens materiais, e esse “ter” parece relacionado a condições financeiras, atribuindo ao próprio indivíduo essa responsabilidade como se dependesse somente de seu esforço pessoal estar em melhor condição de vida. A transferência de um problema social para o âmbito individual foi abordada por Boarini e Yamamoto (2004, p. 60), “[...] como uma forma de descolar o eixo da preocupação do social para o individual”, uma visão que segundo os autores não se sustenta em uma análise mais profunda.

Frente ao exposto nesta categoria, podemos considerar que a formação humana a serviço do capital, que forma cidadãos submissos e preparados para o trabalho, não se trata de uma característica exclusiva da educação formal (FREITAS, 2003 e MÉZÁROS, 2008), pode ser praticada também na educação não-formal. Pelo visto, como analisado anteriormente, a pedagogia das competências (PERRENOUD, 1999) perpassa todas as modalidades de ensino.

No entanto, pode-se constatar que não é a modalidade de ensino que possibilita o desenvolvimento da autonomia, o que carrega o potencial transformador está na relação do educador com o educando, sendo que nesta pesquisa a relação é do educador social com os usuários do serviço socioeducativo. Nesse sentido, trazemos a fala de um participante da pesquisa que relata o depoimento de uma jovem, membro de um grupo socioeducativo, sobre uma situação vivenciada dentro da escola:

[...] teve uma menina que falou assim, sobre política e sobre educação né, ela disse assim: “foi uma mulher lá na nossa escola falar pra gente fazer curso técnico, aí eu disse que eu queria fazer faculdade, ela falou que faculdade não era bom fazer, era melhor fazer um curso técnico que você ia ganhar bem mais e já tava no mercado de trabalho, daí ela falou assim, é isso que sobra pra gente, curso técnico. E se eu quiser fazer uma faculdade? E se eu quiser ser veterinária?” (ESTHER)

A proposta de criar políticas públicas voltadas para inserção do indivíduo no mundo do trabalho nos leva a afirmar que, aparentemente, no entendimento do governo a exclusão social é culpa do sujeito que não consegue emprego, quando deveria ser entendida como consequência de um sistema excludente que provoca a desigualdade e seleciona o indivíduo para o mercado de trabalho (VIANA, 2010). Parece que esse pensamento, em alguns momentos, também se mostra presente na cabeça dos educadores sociais, se pensarmos que na maioria das falas sobre emancipação e autonomia esteve nomeada a inserção no mundo do trabalho como condição nessa conquista.

Quando se trata da concepção sobre emancipação, deve-se considerar que o termo é complexo e envolve outros fatores determinantes que vão além da consciência de igualdade, como o grau de sensibilidade do indivíduo diante dos problemas da sociedade, sua capacidade de acreditar na possibilidade de haver mudanças e o sentido interior que o move para agir (GOHN, 2010). Nesse contexto, se pensarmos que os participantes da pesquisa também se encontram num processo contraditório pois, se por um lado lhes é colocado o desafio de promover a emancipação e autonomia dos indivíduos em vulnerabilidade social, por outro a postura de seus superiores é alienante ao ponto de desmotivar e até mesmo impedir ações que estimulem a mobilização social. Assim, diante da incerteza de se manter no emprego, esses profissionais se calam. Tal ocorrência pode ser vista na fala de Berta que verbaliza a pressão que os educadores sentem quando tomam a iniciativa de organizar a população com vistas a atuar coletivamente.

Daí eu comecei a trabalhar a formação de uma associação de moradores no bairro assim, despertar o interesse das pessoas, tinha uma pessoa lá que tava lutando pra melhorias no bairro e, mesmo sem ser da associação de moradores, comecei a trabalhar com ela pra vê se juntava outras pessoas, levei material de associação de moradores pra ela entender como funcionava. Dai quando eu levei, trouxe isso na reunião do projeto, dai foi falado assim né “mas você sabe que nenhuma dessas associações de moradores funcionam na verdade, então não fique instigando as pessoas a formarem associação de moradores porque depois elas vão se frustrar”. Aí...falei, “bom então”...Então acho que o fato de ta vinculado ao poder público, as vezes também dificulta, engessa um pouquinho assim o trabalho da gente. (BERTA).

Portanto, observamos que na categoria emancipação deveria ser encontrado um processo educativo voltado para a tomada de consciência da realidade vivida e suas causas, com atividades direcionadas para um pensamento em “nós” e um caminhar junto na busca de um mundo melhor, mais humano e menos desigual. A educação para emancipação seria a formação para a própria humanização do homem e para a tomada de consciência de suas múltiplas determinações.

Tendo em vista a relação capital e trabalho em que vivem os participantes da pesquisa, procuramos conhecer as condições de trabalho desses profissionais que podem, de alguma forma, interferir no desenvolvimento de atividades educativas com vistas à emancipação social.

## **7.2 Condições de trabalho**

Nesta categoria foram analisadas as condições de trabalho dos participantes da pesquisa, que envolve estrutura física dos espaços disponibilizados para as atividades educativas, materiais didáticos e pedagógicos e contrato de trabalho desses profissionais.

Durante as visitas nos locais de trabalho desses profissionais pode-se observar que os espaços destinados às reuniões socioeducativas, em sua maioria, são pouco adequados para atividades de discussão coletiva. Tratava-se de construções abertas que, em determinados dias da semana, são utilizadas para varejões, isto é, feiras livres destinadas à venda de alimentos. Alguns espaços ficam situados em avenidas de grande circulação de veículos, trazendo ruídos prejudiciais ao grupo. Segundo Castilho (2002, p. 21), no trabalho com o grupo “A acústica é, sobremaneira, importante, e, quanto menos ruídos externos, tanto melhor para o grupo”. Fatores como barulhos persistentes, excesso de calor ou falta de ventilação podem gerar mudança de comportamento dos membros do grupo, tais como aumento da ansiedade e agressividade.

Tivemos oportunidade de presenciar a dificuldade de trabalho de uma educadora num espaço com ruído. Era um grupo de jovens que se encontrava reunido num CRAS. Do outro lado da parede da sala onde estavam esses jovens havia uma escola pública e sua estrutura permitia ouvir, em alto tom, o som do recreio dos alunos. Assim, durante a reunião socioeducativa soou o intervalo dos alunos dessa escola e o barulho impediu o grupo de conversar por quinze minutos. Como a situação já era de conhecimento da educadora social, a

mesma aplicou uma atividade educativa para ser realizada individualmente. Neste dia específico, eram palavras cruzadas relacionadas ao tema discutido na reunião (saúde mental).

As altas temperaturas encontradas nesses espaços na estação do verão também devem ser consideradas como um fator que prejudica o desempenho das reuniões, como verbalizou uma educadora social: “Então, você pode perguntar pra mim: - Você viria numa reunião sem receber nada? Naquele baita calor que estava esses dias atrás? Eu ficava na minha casa né” (JUDITE). Na opinião de Judite, se não fosse a condicionalidade do programa de transferência de renda, a participação seria ínfima ou nula em determinados espaços.

Outro ponto destacado durante as entrevistas foi a falta de equipamento áudio visual que, segundo uma educadora social, impossibilita os profissionais de “[...] avançar, de oferecer algo mais atrativo, mais dinâmico, mais participativo” (ADALGISA). Complementando sua fala, a profissional afirma que, embora não sentisse falta de material didático para trabalhar, a ausência do equipamento áudio visual dificultava o desenvolvimento de suas atividades:

E em relação ao espaço é assim, material a gente tinha, mas o espaço não favorável, mesmo pras reuniões das mães, a maioria não, porque falta assim essa estrutura do espaço, a gente prepara, e preparava, e tentava mas não conseguia, a falta de estrutura material eu acho que era mais no áudio visual, não tinha essa condição, e isso também seria um ponto a melhorar, porque o áudio visual ele ajuda muito, muito mesmo a trabalhar. (ADALGISA).

A educadora social Benedita também deixou claro a necessidade de material e equipamentos para desenvolver as atividades educativas, ao mesmo tempo em que se recorda de um assalto que levou os equipamentos disponíveis no local. Na falta desses materiais os profissionais passaram a levar o equipamento de uso pessoal, como se fosse a única alternativa, quando deveria ser disponibilizado pelo órgão executor:

Não tem DVD. A orientadora traz da casa dela todo mês, traz e leva embora pra não deixar aqui porque se alguém ainda rouba, e no outro dia ela traz de novo e leva embora, no outro dia traz de novo e leva embora. O sonzinho chegou um agora esse ano, porque a gente estava sem, máquina fotográfica a gente usa a própria quando a gente vai fotografar um evento, ou leva na reunião uma coisa assim pra você ver o que vai ter, a gente leva a nossa. (BENEDITA).

As experiências vivenciadas pelos profissionais apontam para a estrutura de trabalho; admitem como imprescindível um ambiente acolhedor, com um mínimo de conforto e higiene para o desenvolvimento do trabalho em grupo, uma estrutura que disponibilize material

didático e pedagógico para o desenvolvimento das atividades. Estas questões levam a pensar no grau de desrespeito atribuído ao profissional, bem como à população atendida. Parece que continuamos com a crença de que para o pobre podem ser oferecidas coisas de menor qualidade, que qualquer coisa serve, ou, “qualquer coisa parece bastar” (SPOSITO e CARROCHANO, 2005). Isto nos remete ao campo do favor e não ao de direito como discursa a PNAS (BRASIL, 2004a). Nessa perspectiva, o trabalho educativo desenvolvido pelos educadores sociais parece ir na contramão das prerrogativas do SUAS, que prescreve efetivar a “[...] possibilidade de conhecimento e acesso dos usuários aos seus direitos e à sua fruição” (BRASIL, 2008, p. 53).

Todavia, ressaltamos que não são as condições de trabalho que garantem uma proposta emancipadora, mesmo sendo considerados, pelos entrevistados, a estrutura física e os recursos materiais fatores que interferem na proposta desenvolvida. Ainda que as atividades não tenham exatamente esse caráter emancipatório, na visão dos profissionais suas ações poderiam ser mais mobilizadoras de discussões ou reflexões se fossem desenvolvidas em condições mais adequadas.

Com relação ao vínculo empregatício, os participantes da pesquisa são funcionários de uma ONG, em regime CLT, por quarenta horas semanais. Ao questionar sobre o contrato de trabalho, todos se manifestaram satisfeitos, inclusive com relação à carga horária que julgam compatível com a atividade desenvolvida.

Como já foi mencionado na Introdução, o projeto social, em 2014, passou por uma readequação e os profissionais com formação em psicologia deixaram de fazer parte da equipe de educadores sociais para assumirem a função de técnicos de referência do CRAS, mesmo sem haver alteração em seu contrato de trabalho. Uma mudança repentina, segundo os participantes da pesquisa, mas “boa” na visão de quatro profissionais que entenderam como oportunidade para novos conhecimentos, como pode ser visto no quadro a seguir:

### Quadro 07 - Condições de trabalho

Saída do psicólogo da equipe de educadores sociais	Incidência
1. A mudança foi repentina	08
2. A mudança foi boa	04
3. Foi por causa do governo	03
4. Foi esperada	02
5. Sobrecarregou outros profissionais do projeto	03
6. Foi difícil, mas importante	01
7. Trouxe perda para o projeto	01
8. Ficou mais organizado	01
<b>Total</b>	<b>23</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Do total de entrevistados, três atribuem a mudança no projeto, ocorrida em 2014, como a forma que o governo municipal encontrou para ajustar os serviços do CRAS às prerrogativas do SUAS, conforme pode ser observado nas falas a seguir:

[...] E a gente imaginava que ia abrir concurso pra psicóloga e que não iam mexer no projeto né, mas acho que foi a forma que eles encontraram de ... tá atendendo né, já no início de 2014, a tipificação né. (SARAH).

Sinceramente eu to ainda tentando compreender toda essa mudança. Eu acho que [...] na tipificação pede psicólogo fazendo parte do PAIF e da equipe e não era isso que acontecia. O psicólogo fazia parte do projeto separado dentro do CRAS e agora sim, se a gente para analisar, acaba seguindo o que a tipificação pede, a equipe técnica com quatro né, três assistentes sociais e um psicólogo. (CLERI).

Porque não tá escrito na NOB lá [...] que tem que ter psicólogo no CRAS? Entre aspas tá certo agora. Tem psicólogo no CRAS. (JUDITE)

Mesmo que os profissionais tenham encarado essa mudança como algo necessário, três entrevistados destacam a falta de capacitação para o desempenho das atividades inerentes à função de técnico de referência do CRAS, alhures compreendida como atribuições específicas do assistente social. Assim, os psicólogos do projeto social tiveram que ir buscar na legislação da assistência social como funcionava essa política. Segundo os mesmos, a aprendizagem se deu na prática, sendo que nesse processo surgiram dúvidas com relação ao seu verdadeiro papel, ou seja, se eram de sua competência aquelas atividades e, se fossem, como deveriam ser desenvolvidas. Para melhor elucidar nossa análise separamos as seguintes falas:

Eu acho que ajuda bastante o meu olhar, que eu percebo assim que elas [assistentes sociais] não tem né, mas em contrapartida, elas tem bastante suporte teórico que eu to tendo que me apropriar assim correndo. [...] Agora eu não trabalho mais diretamente só com os grupos, agora tenho acolhida, atendimento particularizado, acompanhamento familiar [...] (CLERI).

Na verdade não houve treinamento, depende assim, do que a gente espera como treinamento né, acho que a experiência maior é a pratica que a gente tinha ali, a gente já vivia essa realidade, porém no grupo e hoje vem de uma forma diferente, um aprendizado diferente. (OLGA).

Diante das falas de Cleri e Olga pode-se perceber o despreparo para enfrentar os desafios colocados pela nova política de assistência social. Além disso, parece que ainda não haviam se apropriado dos documentos que foram criados para orientar a prática dos psicólogos na função de técnico de referência do CRAS, ou seja, de realizar as atribuições inerentes ao serviço, participando em conjunto com a equipe interdisciplinar de:

Serviços: socioeducativo geracionais, intergeracionais e com famílias; sócio-comunitário; reabilitação na comunidade; outros; 2. Benefícios: transferência de renda (bolsa-família e outra); Benefícios de Prestação Continuada - BPC; benefícios eventuais - assistência em espécie ou material; outros; 3. Programas e Projetos: capacitação e promoção da inserção produtiva; promoção da inclusão produtiva para beneficiários do programa Bolsa Família - PBF e do Benefício de Prestação Continuada; projetos e programas de enfrentamento à pobreza; projetos e programas de enfrentamento à fome; grupos de produção e economia solidária; geração de trabalho e renda. (CREPOP, 2007, p. 28).

Entretanto, a forma simplista com que os documentos oficiais apresentam as ações dos psicólogos no campo da assistência social merece ser melhor discutida, uma vez que os profissionais verbalizaram que não se sentiam preparados para tal atividade.

[...] eu uso bastante da minha profissão, mas algumas coisas tão, não diria além da minha profissão, mas assim, são coisas que na faculdade, eu ainda não tinha conhecimento. Maioria assim, sobre os programas sociais, sobre condicionalidades, como funciona certinho o Bolsa Família, o PTR [Programa de Transferência de Renda], eu tô tendo que me agregar agora, vamos dizer, correndo. (DÁLIA).

[...] a parte prática a gente já conhecia, mas a teórica, esse embasamento todo é que a Faculdade em si não oferecia, quando eu me formei não tinha a leitura mesmo sobre o SUAS, tudo que fosse relacionada a parte teórica. Eu já soube que isso também tem mudado bastante, inclusive na formação do psicólogo o que é pra mim de extrema importância. (OLGA).

[...] E a gente imaginava que ia abrir concurso pra psicóloga e que não iam mexer no projeto né, mas acho que foi a forma que eles encontraram de tá atendendo né, já no início de 2014, a tipificação né. Que precisaria ter um profissional a mais e daí o psicólogo entrar no quadro dos profissionais né, precisaria pra tá atendendo o trabalho. (SARAH).

A maneira como foi conduzida a mudança de função/atividades dos psicólogos parece divergir das normativas que regem a prática dos profissionais no SUAS. Os documentos expõem, em diversos momentos, a importância da valorização da autonomia do profissional para construir práticas que dialoguem com a necessidade do território sem engessar modelos pré-concebidos de intervenção. Nesse sentido, ao relatar que tiveram suas funções modificadas sem preparo prévio para assumir as novas atribuições, podemos afirmar que a participação dos profissionais nas decisões intrinsecamente ligadas à sua atuação lhes foi negada, configurando um cenário opressor e de submissão.

Cabe destacar que o envolvimento dos psicólogos com os movimentos sociais, associações e outras manifestações antagonistas à ordem social é recente. Foi na década de 1970, durante a ditadura militar, que se destacou sua participação quase clandestina, majoritariamente vinculada à Academia, pois o regime militar impedia inserir no currículo dos profissionais o tema social (CREPOP, 2007). Nas décadas seguintes, especialmente no final dos anos 1980, houve um aumento significativo de práticas psicossociais de caráter político comprometidas com as transformações sociais, destinadas a comunidades carentes, instituições totais e grupos sociais menos privilegiados (FREITAS, 1996; BOMFIM, 2003).

No entanto, ressaltamos que a inserção dos psicólogos como profissionais que compõem as equipes mínimas do SUAS é recente e, por isso, merece atenção especial. Nessa perspectiva, o Conselho Federal de Psicologia – CFP atribui ao psicólogo o importante papel de valorizar aspectos subjetivos do sujeito que se expressam no individual, no coletivo e no social e de fortalecê-lo no resgate de seu protagonismo (CREPOP, 2007).

Sem fazer generalizações absolutas e considerando as importantes colaborações dos estudos relacionados às disciplinas do campo da Psicologia Social e Comunitária, as falas de alguns técnicos evidenciam o desconhecimento dos mesmos acerca da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004a) antes de serem inseridos nesses espaços de trabalho:

Você vivencia essa realidade mais próxima digamos assim, quando você está ali no CRAS realizando um atendimento, por exemplo, né, ou um encaminhamento ou até uma visita domiciliar, uma visita técnica e você faz um plano de acompanhamento quer dizer, então é outra realidade, eu acho que até a gente, **não é próprio de nossa formação**, mas a gente acabou tendo um envolvimento maior com uma área da assistência social mesmo,

principalmente com a área técnica. A gente fala, a parte prática a gente já conhecia, mas a teórica, esse embasamento todo é que a Faculdade em si não oferecia, quando eu me formei não tinha a leitura mesmo sobre o SUAS, tudo que fosse relacionada a parte teórica. Eu já soube que isso também tem mudado bastante, inclusive na formação do psicólogo o que é pra mim de extrema importância. (OLGA, *grifo nosso*).

Frente à fala de Olga, podemos inferir que as grades curriculares dos cursos de graduação em psicologia precisam se adequar à nova demanda (histórica, cultural, social e política), considerando a assistência social como importante lócus de objetivação profissional desses atores. No entanto, essa mudança não exclui a responsabilidade do Estado em promover a capacitação e formação continuada dos técnicos do serviço.

Tem-se ainda, na percepção dos participantes da pesquisa, que a retirada do profissional de psicologia das atividades socioeducativas trouxe prejuízo ao grupo que estava sendo trabalhado, dissimulando o espírito de grupo e, com isso, a possibilidade de mobilização e fortalecimento de vínculos comunitários que deveria ser construído para conquistas de direitos.

Na configuração adotada em 2014 para as ações assistenciais, a população pode escolher as atividades que iria realizar em contrapartida do benefício recebido, se participava de reuniões socioeducativas ou de outra atividade, como cursos de qualificação profissional e oficinas temáticas. A medida adotada pelo governo se configura, aparentemente, como uma desvalorização do trabalho educativo construído durante doze anos, sentimento que pode ser percebido na fala de um educador social:

O grupo já se conhecia, agora não tem mais o grupo, eles escolhem as atividades, ele pode vir ou na oficina, pelo menos uma atividade tem que participar, vem na oficina ou participa do Pronatec, ou curso oferecido pelo CRAS, então na verdade deu uma dissipada assim, cada um por um canto, e aí eu fiquei perguntado né, mas e o vínculo que a gente estava construindo até agora? (CLERI).

Na análise das entrevistas pode-se observar também a convergência do modelo de gestão municipal com os princípios do neoliberalismo, uma vez que o mesmo pressupõe a execução da oferta de serviços públicos por meio de parceria com o privado, facilitando a terceirização de recursos humanos. Essa maneira de gerir, além de proporcionar gradativa desresponsabilização do Estado na oferta dos serviços, não preconiza a qualidade dos mesmos, nem tampouco as condições mínimas favoráveis ao trabalhador, pois irá tornar sua condição de trabalho vulnerável às modificações na estrutura política do município.

A falta de clareza de seu papel dentro do serviço, a fragilidade dos vínculos empregatícios, a escassez de processos formativos e a ausência de participação dos profissionais nas decisões promovidas pela gestão da assistência social municipal são apenas alguns aspectos que merecem destaque neste estudo. Essa condição reflete na intervenção dos educadores sociais que, por não fazerem parte das construções/mudanças que ocorrem em seu âmbito de trabalho, apresentam-se enfraquecidos em suas práticas no sentido de proporcionar oportunidades aos usuários de participação ativa nos espaços públicos de controle social.

Nesse sentido, procuramos identificar como ocorria a participação dos indivíduos tanto nas atividades desenvolvidas no projeto, como nos espaços democráticos.

### **7.3 Participação**

Analisamos nesta categoria a visão dos educadores sociais em relação a dois momentos de participação dos usuários do SUAS, ou seja, nas ações socioeducativas e nos espaços disponíveis para o diálogo entre governo e sociedade civil.

Ao tratar da participação dos sujeitos nos espaços socioeducativos, o fator condicionalidade tonou-se preponderante nas falas dos participantes da pesquisa, uma vez que os beneficiários dos Programas de Transferência de Renda do Estado de São Paulo precisam comprovar frequência em atividades complementares para garantirem o recurso, discursivamente, oferecido como direito.

Para o Estado de São Paulo, a participação compulsória nas ações socioeducativas é uma forma de direcionar os indivíduos à conquista de sua autonomia financeira e, assim, deixar de depender do auxílio do governo. Mais adiante veremos que essa concepção também se encontra nas falas dos participantes da pesquisa. Esse entendimento do governo é uma medida contraditória aos direitos sociais se pensarmos na concepção de Bobbio (2004), que entende ser o governo provedor das condições que garantam a igualdade de direitos, e de Carvalho (2002), que compreende direito como o reconhecimento do Estado às necessidades do indivíduo. Se esses programas fazem parte de políticas públicas, os serviços deveriam ser de direito e não oferecidos como ajuda.

A participação dos sujeitos nas ações complementares aos Programas de Transferência de Renda do Estado de São Paulo, dentre as quais estão as socioeducativas, é definida como condição para o recebimento do benefício financeiro (SÃO PAULO, 2010, 2011). Assim, as famílias beneficiárias do Programa Renda Cidadã precisam participar de ações complementares oferecidas pelo município para fazer jus ao auxílio financeiro distribuído

pelo governo, como dispõe o artigo 7º, inciso III, da Resolução 10/2010 da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDS,

Frequência na(s) ação(ões) complementare(s) oferecida(s) pelo Município e demais parceiros, de acordo com calendário e atividades estabelecidos pelo executor do programa, respeitando, entretanto, a disponibilidade do beneficiário, devendo planejar as ações em conjunto com as famílias do programa. (SÃO PAULO, 2010).

Da mesma forma, a Resolução SEDS nº 9/2011 em seu artigo 4º, inciso IV, apregoa que os jovens de 15 a 24 anos, a partir da inclusão no Programa Ação Jovem deverão se comprometer com a “Participação nas atividades complementares oferecidas pelo município” (SÃO PAULO, 2011), dentre as quais estão as socioeducativas. Observou-se que igual determinação não é vista no Programa de Transferência de Renda do Governo Federal, Bolsa Família, o que não significa que esse benefício esteja constituído como direito, pois uma mudança de governo poderá acarretar em perda ou redução do mesmo.

Como já assinalamos anteriormente, na concepção dos participantes da pesquisa, a condicionalidade, na forma de participação em atividades complementares é fundamental no desenvolvimento do seu trabalho, seja para garantir quórum nas reuniões socioeducativas, ou para justificar o recebimento de um valor monetário do governo; pensamento que contribui para reforçar as antigas práticas realizadas na base de troca.

Separamos quatro falas que aprovam a condicionalidade nos programas de transferência de renda:

Acho que a condicionalidade é o que realmente faz com que a reunião continue cheia, que eles frequentem, senão ia ser um número assim, vamos supor de três por grupo, de quatro por grupo. (BENEDITA).

Eu acho que tudo na vida você tem que dar alguma coisa em troca. Eu não vejo como obrigação. Nada cai do céu né. Então eu acho que tem que ta participando mesmo, tem que ter o movimento delas, porque que o dinheiro no final do mês está lá na conta. (HELENA).

[...] eles precisavam vir nas reuniões socioeducativas, senão ia ficar muito fácil né, receber o dinheiro e só. (BENEDITA).

[...] eu acredito que seja bom, porque ele já aprende a ter uma responsabilidade, a gente não tem que trabalhar o mês inteiro para poder receber? Ele também. Eu acho que nesse caso é uma parte boa, ele vai aprender desde cedo, desde essa idade que, pra ele ter ele tem também que ter seus direitos e seus deveres. Então qual que é o direito dele é receber? É ser matriculado no curso e qual é o dever dele? (EVA).

Diante de tais falas podemos afirmar que há uma incompreensão, por parte desses educadores, com relação aos direitos sociais se pensarmos no modelo adotado pela Inglaterra nos anos 1940, por exemplo, quando todos eram considerados iguais perante a lei e, portanto, tinham direito à proteção social independente da renda familiar (BOBBIO, 1998).

Ao mesmo tempo em que temem o esvaziamento das reuniões, se a presença não for condicionada ao recebimento do recurso financeiro, dois educadores sociais manifestam que o seu maior sonho seria a participação voluntária: “E a parte ruim é a gente ter o sonho de eles virem de livre e espontânea vontade, de participar porque gosta” (EVA); “[...] quando você tá ali porque você quer é diferente de você tá por uma imposição” (SARAH). Pode-se observar nessas falas a contradição da educadora Eva que vê a condicionalidade como dever (na fala anterior), ao mesmo tempo em que sonha trabalhar com a participação voluntária.

Ainda com relação aos direitos, destacamos a fala de um educador que chama para a realidade dos educandos o direito a educação como forma de conseguir quebrar o ciclo familiar da dependência financeira do governo. Este profissional procurava levar ao conhecimento dos jovens a diferença que o estudo poderia fazer em suas vidas; de que o acesso a este direito seria a saída da condição de vulnerabilidade social em que se encontravam. Segundo Augusta esses jovens chegaram a declarar nas reuniões socioeducativas que teriam o mesmo futuro dos pais: “- ai quando eu crescer eu vou vir na reunião do Bolsa Família ou do Renda Cidadã”. Para romper com esse ciclo a mesma educadora social trouxe em sua fala que buscava trazer aos educandos a “[...] importância de eles terem um estudo, deles concluírem o ensino médio, de estar na faculdade, um curso profissionalizante pra se aperfeiçoar, e sair daquela condição de ficar dependendo do benefício do governo”.

Por outro lado, não observamos na fala dos participantes da pesquisa qualquer questionamento ou consideração sobre o trabalho realizado nos/com grupos, como um elemento que possa interferir diretamente na participação sem a condicionalidade. Não se observa qualquer ponderação em relação à metodologia utilizada nos grupos ou mesmo sobre os conteúdos neles desenvolvidos como um elemento que possa ser desencadeante do processo de autonomia dos sujeitos.

No entanto, com relação à participação da população em espaços democráticos, como conselhos e orçamento participativo, a maioria dos participantes da pesquisa declara ser trabalhada no grupo quando abordado o tema cidadania, mas sentem que a população não tem interesse em participar, é “apática”, como demonstra o quadro a seguir:

**Quadro 08 - Participação dos usuários**

Nos espaços democráticos	Incidência
1. É trabalhada nos eixos temáticos	06
2. A população não tem interesse	05
3. A população é apática, sem vontade	03
4. Os eventos eram divulgados	03
5. Os temas das conferências são complexo	01
6. O usuário não é estimulado	01
7. É pequena; fraca	02
<b>Total</b>	<b>21</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

A constatação dos educadores sociais da falta de interesse da população em participar dos espaços democráticos nos faz lembrar Dagnino (2002) e Freitas (2002) que colocam em questão esse modelo de participação popular instituído na Constituição Federal de 1988. Parece que, ao mesmo tempo em que a legislação trouxe oportunidade à população de participar das decisões sobre as ações do poder público, trouxe também o conformismo. Muitos dificultadores foram apontados pelos educadores nessa questão: falta de divulgação dos eventos pelo poder público; realização em locais distantes de sua residência; os temas abordados são complexos e distantes da realidade da população; falta estímulo para participarem; falta esclarecimento que possibilite discernir sobre a abrangência de cada política, por exemplo, na Conferência de Assistência Social não há espaço para discutir demandas de outras áreas, como saúde, habitação e educação.

Quando se levanta problemas que não cabem à política de assistência social, logo a organização do evento informa que problemas de outras áreas deverão ser discutidos em outros momentos, como se o cidadão tivesse tempo para ficar participando de todos os espaços decisórios ou, ainda, que a fragmentação setorializada da política pública fosse natural, não compreendendo que na vida cotidiana do cidadão essas políticas se entrecruzam, principalmente quando seus direitos são desrespeitados.

É importante destacar que, com relação à participação cidadã, o que mais chamou nossa atenção foi o descrédito à figura do Estado, não somente atribuída pela população usuária da assistência social como também pelos educadores sociais: “É, então...fala verdade...no meu bairro eu não participo quando eu vejo que tem reunião do orçamento participativo” (JUDITE). Parece contraditório trabalhar a emancipação social num modelo que caiu no descrédito de todos, tal como pode ser observado nas falas seguintes:

Eu acho que eles são meio desacreditados, sabe, “o que vai adiantar eu ir lá e falar pra mudar alguma se não muda nada?”. Isso a gente ouviu várias vezes, “vou lá fazer o que? Vou pedir pra que? Vou lutar pelos meus direitos pra que sendo que não resolve?”. Então eles acham que é mais uma...sei lá, uma, um jeito do governo estar mostrando que quer ajudar sabe. (TÂNIA).

Mas eu acho que para eles, eles acreditam que não faz tanta diferença. Eles não têm essa voz ativa atualmente que os jovens de antigamente tinham. Para eles tanto faz como tanto fez. É uma coisa que esta inserida na cultura da vida deles. (CLERI).

Seria a palavra acomodação? Tá bom do jeito que tá, um a mais um a menos não vai mudar, é o pensamento que acaba predominando. Acomodação. “Ah, eu não vou pegar um ônibus e ir no orçamento participativo, vou ouvir aquele blá blá blá o dia inteiro, depois eu vou chegar cansada, eu não vou não, um a mais um a menos”, talvez esse pensamento prejudique bastante a população. (BENEDITA).

Parece mais, que após a Constituição Federal de 1988, toda a mobilização e luta por direito a ter direitos ficou no esquecimento. As pessoas se acomodaram diante da instituição de espaços democráticos, como se não fosse possível mudar esse modelo. As mobilizações que surgiram na contemporaneidade foram pontuais, direcionadas a uma causa específica e, por isso, logo se desfizeram e o indivíduo retorna ao seu cotidiano para vivenciar uma democracia velada. Nesse contexto também vivem os educadores sociais que, em seu papel, estimulam e cobram dos cidadãos a participação social mas, na prática, não exercem seu direito de participar porque, da mesma forma que os usuários do SUAS, não acreditam em mudanças a partir dos modelos concebidos. Assim, se torna difícil a construção de práticas que dialoguem com a necessidade da população atendida.

Cabe destacar que a cultura da participação ainda não se efetivou no Brasil, principalmente por consequência do grande período de ditadura militar, mas também, pelo fato de que o reconhecimento dos direitos sociais aparentemente só fica nos discursos dos governantes, razão pela qual o descrédito nos processos democráticos e participativos se torna uma constante entre os educadores e a população em geral.

## **7.4 Fundamentos**

Esta categoria teve por objetivo analisar os fundamentos e pressupostos do trabalho dos educadores sociais. Para tanto, utilizou-se da análise documental e da entrevista semiestruturada.

Considerando que os participantes da pesquisa fazem parte de um projeto social que emergiu para complementar as ações dos programas de transferência de renda do Estado de São Paulo, analisamos a legislação Estadual que ampara as atividades desenvolvidas pelos educadores sociais, procurando evidenciar os motivos que levaram à realização da ação socioeducativa. Ponderando ainda, que a assistência social é uma política pública e, portanto, deve estar em consonância com a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004a), analisamos também os documentos da esfera Federal com o mesmo propósito.

O estudo sobre os fundamentos e pressupostos de uma prática educativa em espaço social abarcou, ainda, os documentos da esfera municipal, uma vez que é neste patamar que se materializa a ação educativa desenvolvida pelos profissionais participantes da pesquisa. Ressaltamos que a análise dos documentos elencados no Quadro 2 se ateve aos itens referentes às atividades de caráter educativo, visto que o serviço está posto como complemento dos programas de transferência de renda, os quais não serão objeto de estudo neste trabalho.

As ações complementares dos programas de transferência de renda do Estado de São Paulo, dentre as quais estão as socioeducativas, são definidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDS como atividades organizadas e regulares, que podem ser executadas diretamente pelo município ou por este em parceria com organizações não governamentais (SÃO PAULO, 2010).

O Governo Estadual descreve no art. 8º § 1, inciso a, da Resolução SEDS nº 10/2010, que no trabalho com famílias: “[...] deve estimular o diálogo, a reflexão, a troca de experiências, a emancipação e a participação social da família” (SÃO PAULO, 2010).

Quando analisamos os documentos do Governo Federal não encontramos as atividades educativas vinculadas aos benefícios financeiros. O trabalho com famílias faz parte de um arsenal de atividades para serem desenvolvidas no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), o qual contempla: oficinas, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos (BRASIL, 2012b). Dentro dos objetivos das ações comunitárias, localizamos o caráter emancipatório:

[...] promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o protagonismo da comunidade; fortalecer vínculos entre as diversas famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e a organização comunitária – por meio, principalmente, do estímulo à participação cidadã. (BRASIL, 2012b).

Um diferencial observado nos documentos da esfera Federal, como já apresentado na seção seis deste trabalho de pesquisa, é a apresentação de duas abordagens metodológicas para o desenvolvimento das atividades educativas: a pedagogia problematizadora de Paulo Freire e a pesquisa ação. As normativas do SUAS alertam os profissionais para que não confundam abordagem metodológica com procedimentos metodológicos, que envolvem reuniões, entrevistas, palestras, encaminhamentos, entre outros. (BRASIL, 2012b).

É preciso evitar a banalização do termo ‘abordagem metodológica’. Não é adequado confundi-lo com a realização de procedimentos metodológicos, ligados aos métodos, à operacionalização de atividades, tais como entrevistas, visitas domiciliares, entre outros (BRASIL, 2012b, p. 95).

Na pedagogia problematizadora de Freire (1996) os educadores são inquietos, questionadores e buscam formar sujeitos também questionadores com um olhar crítico sobre sua realidade; capazes de se organizarem para participarem coletivamente na construção de um mundo melhor. No entanto, essa abordagem metodológica torna-se um desafio para os profissionais se pensarmos que o sistema econômico atual promove a individualidade (COUTO, 2009) e que uma prática emancipatória segundo Freire (1996) vai contra os interesses e objetivos dos dominantes. Para os profissionais seria o mesmo que remar contra a maré, se pensarmos que foram contratados por um projeto social vinculado ao governo municipal que responde a um Estado que está a serviço do mercado capitalista, ou seja, dos dominantes.

Outro desafio imposto aos educadores sociais é com relação ao trabalho a ser desenvolvido com as crianças. O Governo Federal espera que um profissional de nível médio auxilie o responsável e seus familiares na formação integral de seus filhos por meio de brincadeiras e do lúdico desenvolvidas sob a linha de conhecimento da teoria de Piaget e Vygotsky (BRASIL, 2011). Parece impossível encontrar em uma formação educacional de nível médio, tal qualificação.

A educação nos primeiros anos de vida se dá no seio familiar de maneira informal e, nesse sentido, temos que considerar que “A informal incorpora valores e culturas próprias, de pertencimento e sentimentos herdados” (GOHN, 2010, p. 16). Nessa perspectiva, o trabalho educativo com vistas ao fortalecimento de vínculos familiares de crianças com até seis anos requer um profissional bem preparado, conhecedor dos valores e da cultura que incorporam o aprendizado da dinâmica familiar na qual pretende intervir, do contrário sua ação não passará de uma intenção e poderá cair no descrédito da população. Portanto, não basta uma formação

de nível médio e, tampouco, capacitações aligeiradas. Há necessidade de uma formação específica para o desempenho da função, conforme defende Garcia (2008).

Quando o público consiste em jovens de 15 a 17 anos, o Governo do Estado de São Paulo determina que as ações socioeducativas sejam trabalhadas em quatro eixos básicos: a) Educação, Cidadania e Meio-Ambiente; b) Trabalho e Empreendedorismo; c) Pluralidade Cultural, Esporte e Lazer; e, d) Saúde. Além disso, define que o serviço deve cumprir com no mínimo 80 horas/ano, sendo que, desse total, 20 horas precisam estar garantidas no eixo trabalho e empreendedorismo (SÃO PAULO, 2011).

Nessa esteira, o Governo Federal compartilha com as diretrizes do Estado de São Paulo no que tange a estimular a formação para o mundo do trabalho, “[...] apostando no desvelar de interesses e talentos pulsantes na vida adolescente e juvenil e numa formação técnica geral que os prepare para o mundo do trabalho” (BRASIL, 2009, p. 24). Porém, o destaque dado pelo Federal ao eixo “trabalho” difere do Estado, quando não impõe uma certa quantia de horas/ano para desenvolver tal eixo, mas, ao elevar este tema a um degrau de conquista para a participação cidadã e a convivência social parece atribuir importância fundamental ao trabalho na vida do jovem:

A formação para o mundo do trabalho define-se aqui como processo vital e educativo que contribui para tornar possível aos jovens a sua existência autônoma e a sua cidadania. O trabalho é estruturador de identidades, cria espaço de pertencimento social, é organizador de práticas sociais específicas de caráter histórico e cultural, por meio das quais se constroem as condições de existência em sociedade. Nessa perspectiva, é constituinte do sujeito na sua totalidade; é o espaço onde o cidadão se realiza enquanto produtor de si mesmo e produtor de cultura. (BRASIL, 2009, p. 27).

O referencial teórico Nacional é complexo e a grandeza do serviço apresentado parece torna-se impraticável pelos municípios diante dos recursos e da capacidade técnica e administrativa que as prefeituras dispõem. Enquanto o Estado estipula 80 horas/ano, o Governo Federal define ser necessário o uso de 600 horas/ano de atividades com os jovens.

Ao mesmo tempo em que, aparentemente, reconhecem a importância do trabalho do profissional, depositando nele a expectativa de provocar mudanças na vida dos jovens, as orientações nacionais consideram que, para exercer a função de educador, basta ter formação escolar de nível médio. Ficam aqui as mesmas considerações de quando tratávamos das atividades a ser desenvolvidas com crianças, ou seja, haveria a necessidade de preparo específico que fundamentasse o desempenho da função, isto é, se realmente se pretende atingir as metas propostas pelo governo, este profissional precisaria estar bem preparado, uma

vez que os documentos nacionais asseveram que, por meio do diálogo, o profissional poderá identificar os conflitos vivenciados pelos jovens e intervir nessa realidade, estimulando o pensamento crítico e oportunizando a liberdade de agir:

Deve se valorizar as potencialidades dos jovens e do coletivo, incentivá-los e mobilizá-los para a participação. Deve, também, contribuir para o fortalecimento dos vínculos, identificando situações-problemas, posicionando-se diante delas e mediando eventuais conflitos. Ao acolher as manifestações dos jovens, deve proporcionar-lhes a oportunidade de sentir, pensar e agir livremente. (BRASIL, 2009, p. 37).

A prioridade para inserção dos jovens no mercado de trabalho revela a intenção do governo na manutenção de um sistema capitalista que requer um contingente de mão-de-obra qualificada e disponível no mercado. Isto confirma as afirmações de Freitas (2003) e Mészáros (2008) quando se referem à pedagogia voltada para o interesse do capital. Entretanto, nos chama a atenção tal proposta partir da educação não-formal que, na visão de Gohn (2006) têm por característica construir seus objetivos no grupo e pelo grupo, possibilitando a formação para cidadania.

Esta contradição parece mais evidente nas políticas públicas brasileiras direcionadas para juventude, que abarca a faixa etária de 15 a 24 anos e de baixo poder aquisitivo. O fator econômico na seleção dos jovens pode estar vinculado ao exercício de controle do Estado sobre um segmento da população considerado uma ameaça para a sociedade. Assim, no combate ao tempo livre desses jovens são oferecidos programas com atividades esportivas, culturais e de trabalho (SPOSITO e CARRANO, 2003).

Para Diógenes (2009), quando voltadas ao mundo do trabalho, as políticas não conseguem evoluir para o resgate da autoestima e promoção de participação e cidadania.

[...] observa-se uma lógica pendular das políticas públicas desenvolvidas para esse segmento, elas oscilam, grosso modo, entre ações que buscam assegurar conquistas de natureza “econômicas” (profissionalização, geração de emprego e renda) e outras balizam por conquistas “sociais” (cidadania, direitos, assistência e acesso à cultura). (DIÓGENES, 2009, p. 273).

A autora coloca como um desafio trabalhar a inserção do jovem no mundo do trabalho ao mesmo tempo em que se proponha promover o desenvolvimento à cidadania. Diante disso, questionamos a situação dos educadores sociais frente a um programa que tem como propósito trabalhar quatro eixos distintos. No âmbito municipal, as atividades educativas desenvolvidas pelos participantes desta pesquisa encontram-se descritas em um projeto social,

cujo executor é uma ONG parceira do poder público, como informado no início deste trabalho de pesquisa. Ao analisarmos esse documento, notamos que as ações se destinam ao atendimento de 3.209 indivíduos distribuídos entre familiares (ou adultos), crianças, jovens e idosos, com objetivo bastante de:

Potencializar a autoestima, o protagonismo e autonomia dos beneficiários, o fortalecimento da função protetiva das famílias, a promoção e melhoria da qualidade de vida e o fortalecimento dos vínculos familiar e comunitário, valorizando as experiências pessoais por meio de vivências grupais, nas relações indivíduo-grupo: suas influências recíprocas e interação social. (PIRACICABA, 2013).

O detalhamento do objetivo geral encontra-se expresso em seis objetivos específicos, que, ao desmembrar o objetivo maior, confere a cada item maior expectativa de resultados, ou seja, “a situação que se deseja obter no final do período de duração do projeto, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas” (GOHEN; FRANCO, 1993) é abrangente e auspiciosa, tal como se encontrava descrito no projeto social de 2013:

Objetivo 1 – Ampliar o universo informacional com base na garantia de direitos civis, sociais e políticos desenvolvendo ações socioeducativas de caráter grupal, comunitário e social que proporcionem novas vivências e conhecimentos significativos aos beneficiários e ou famílias; Objetivo 2 – Desenvolver competências básicas específicas que promovam a identificação pessoal, a comunicação verbal proporcionando experiências que potencializem a autoestima, protagonismo e autonomia; Objetivo 3 – Contribuir para a inserção, reinserção do beneficiário (indivíduo ou família) no sistema educacional; Objetivo 4 – Fomentar a inserção no mundo do trabalho; Objetivo 5 – Garantir atendimento socioeducativo de qualidade, aprimorando as estruturas das relações humanas; e, Objetivo 6 – Contribuir para a participação efetiva do beneficiário no Projeto. (PIRACICABA, 2013).

A partir disso buscamos, na fala dos participantes da pesquisa quais eram, para eles, os objetivos do projeto social. Em treze discursos, apresentados no quadro a seguir, tivemos a questão do trabalho como foco de suas atividades, seja na divulgação de cursos de qualificação profissional ou no preparo para seleção de emprego. Para atingir esse objetivo os profissionais confirmam a realização de atividades propostas no projeto social: oficinas para elaboração de currículo, orientações quanto à vestimenta, linguagem e postura adequadas nas entrevistas.

### Quadro 09 - Fundamentos

Objetivos do projeto social	Incidência
1. Informar e incentivar para cursos de qualificação profissional	08
2. Preparar para inserção no mercado de trabalho	05
3. Fortalecer os vínculos familiares e comunitários	04
4. Promover a autonomia	03
5. Incentivar para estudar	02
6. Fortalecer o protagonismo	02
7. Atingir a meta de atendimento proposta pelo governo	01
<b>Total</b>	<b>25</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se que no entendimento dos educadores sociais as mudanças para melhoria da qualidade de vida dessa população estão associadas ao singular, pois fica claro em suas falas que atender as necessidades básicas é uma questão individual. Mesmo quando atribuem aos objetivos do projeto social o protagonismo, autonomia e estudo, o sentido está em ganhar autonomia financeira e superar a condição de “dependentes” do auxílio financeiro do governo. Entretanto, nesta análise não pode ser desconsiderada a existência de algumas exceções, de participantes que acabam se envolvendo em ações políticas e de garantia de direitos.

Para melhor elucidação da nossa análise trazemos algumas falas,

[...] eu imagino que a intenção do projeto [...] hoje é realmente o fortalecimento de vínculos, a busca da autoestima, o protagonismo, a autonomia, é...o incentivo a informação, abrir a mente deles, sair do pré-conceito que eles tem, porque eles moram aqui e eles não podem entregar um currículo porque “você mora no [...]” ou “nem vou entregar porque não vão me pegar”, então ir mudando todos esses conceitos que ele tem e ir expandindo o conhecimento deles, é isso. (CAMILA).

Do tempo que eu to aqui, eu percebo assim o objetivo assim, o pouco tempo né, que eles possam mesmo refletir naquilo que a gente propõe pra eles né, e que eles têm buscado em cima daquilo que a gente desenvolve com eles melhorar o que ele, o que tem no meio deles entendeu. Tipo assim, no mercado de trabalho, foi muito interessante que nós trouxemos vários palestrantes, ensinamos a montar um currículo, eles ficaram bem assim é, vendo a importância disso, do trabalho e como é importante o estudo, e isso faz com que eles frequentem o projeto, porque a evasão escolar não daria pra ficar, tem mais assiduidade na escola que vá contribuir pra eles no futuro também. (CLARISSE).

Então o objetivo é dar uma direção na vida para esses jovens, é abordar os temas e através desses temas ensiná-los que eles são capazes e melhorar de vida. [...] Também resgatar os valores deles e tentar dar uma qualidade de

vida melhor para eles, levando informações, levando os cursos que nós temos. (EVA).

Então o objetivo do projeto é pra tá desenvolvendo né a autonomia, o protagonismo dessas famílias que a gente trabalha né [...] E, elas na verdade como é um benefício financeiro então teria que ser desenvolvido autonomia financeira pra elas não dependerem do que é uma ajuda também [...]. (SARAH).

O objetivo é proporcionar aos jovens uma visão maior, melhor do que eles possam vir a ser. Então eu acredito assim, o Ação Jovem é um incentivo pra eles procurarem profissão, um curso, algo que dê, traga retorno pra eles futuramente, não é só receber, é receber e se preparar para não receber mais. (TÂNIA).

O objetivo que eu via, era o protagonismo das pessoas, fortalecer o protagonismo. Pra eles vamos dizer assim, sair da questão de vamos só reclamar, mas vamos buscar. Então muitas vezes, na maioria dos temas eu batia nessa tecla, “gente, adianta vocês virem aqui e a gente ficar uma hora e meia vamos dizer assim, xingando o governo? Por que a gente não vai atrás? Por que a gente não faz isso, isso e isso?”. Então acho que o principal objetivo é fortalecer, era fortalecer o protagonismo. (DÁLIA).

Para Dália, o ‘fazer algo diferente ao invés de ficar questionando a política atual’ era discutir como iria gastar o benefício: “É fortalecer o protagonismo na questão do que fazer com ele” (DÁLIA). A entrevistada até relembrou do momento em que discutia com um grupo de mulheres a compra do tênis, em moda na época, para seu filho. Poderia esse profissional ter viabilizado uma educação numa concepção crítica ao capitalismo, ao invés de trabalhar como se fosse uma questão individual:

Então até teve uma...interessante, esse tema eu achei bem interessante, que foi orçamento familiar, então eu trabalhei com eles na situações do cotidiano né, porque tava estourando aqueles bum dos tênis Mizuno, aqueles coloridos. Nossa! todo mundo ficava revoltado porque que eu não posso parcelar um Mizuno em dez vezes de R\$ 80,00? Eu falei: Você pode, tem total liberdade, mas você prefere parcelar um Mizuno ou prefere comprar um gás? (DÁLIA).

Frente ao entendimento, tanto por parte do governo como pelos participantes da pesquisa, de que a vulnerabilidade social é uma questão a ser trabalhada no individual sem se questionar as origens que levam o indivíduo a sobreviver sem as mínimas condições de vida e dignidades, podemos afirmar que ambos (governo e educadores sociais) se posicionam, de modo geral, com uma visão higienista.

O termo higienista surge no final do século XIX e início do século XX, quando da industrialização emergente no Brasil trazendo problemas de toda ordem inclusive de saúde. Neste caso, as descobertas científicas levaram a providências tomadas a partir de um discurso higienista, que adentrou em todos os segmentos como família, escola, etc. (BOARINI; YAMAMOTO, 2004). Segundo os autores, “Este fato, visto sob a lente do senso comum, deixa a impressão que é a cidade a causa das doenças e, nesse sentido, a presença do médico passa a ser uma exigência urbana. Daí, a medicina social ser caracterizada como essencialmente urbana” (BOARINI; YAMAMOTO, 2004, p. 74).

Trazendo esta ideia para a assistência social, a causa da situação de vulnerabilidade social passa a ser do indivíduo que, por não ter qualificação profissional não consegue emprego e, assim, o profissional da assistência social incentiva esse cidadão para se preparar para sua inserção ao mundo do trabalho como se, dessa forma, os problemas sociais estivessem resolvidos. Ainda há a dificuldade de compreensão, de como a lógica do consumo captura a subjetividade dos jovens e, conseqüentemente, de seus pais, ao valorizar o tênis e a importância que o utensílio ganha na vida cotidiana. Ou seja, comprar o tênis e exibi-lo aos colegas, ainda que demore meses para pagar, ganha importância na vida dos sujeitos, em uma sociedade mediada pelo ter. O profissional, ao colocar a questão como uma escolha individual, parece promover mais o sentimento de culpa do que de autonomia.

Durante a análise desta categoria nos chamou atenção a fala de Judite, que deixa transparecer a cobrança por produtividade que sofrem os profissionais da assistência social. Ela coloca que existe muita exigência por produtividade vinda da equipe técnica de coordenação que, por ser constituída por mulheres, foi referenciada pelo entrevistado no gênero feminino.

Elas pensam muito na quantidade de atendimentos do que na qualidade...né, a gente, as vezes fica muito em cima da...se eu atendo 5 pessoas e aquele grupo tá trabalhado bem, não, eu tenho que aumentar porque é muito pouco. Tem que aparecer número lá. (JUDITE).

A qualidade do serviço, segundo a educadora Judite, parece ter pouca importância para a instância superior. Nessa perspectiva, esses profissionais se configuram como instrumento de manobra que visa à manutenção das relações sociais de produção vigentes em detrimento a formar homens livres, capazes de instituir relações sociais humanizadoras, ou seja, homens melhores do ponto de vista intelectual, afetivo e social. A importância dada à quantidade no

atendimento também se associa ao capital, onde a produção se sobrepõe à satisfação do homem.

Sob esse aspecto, a educação não-formal acaba reproduzindo as relações sociais de dominação e, nesse ponto, volta-se ao conceito de alienação, no qual não há uma transformação da sociedade ou da realidade social, ao contrário, há o “(...) esvaziamento, isto é, o empobrecimento da individualidade humana” (ROSSLER, 2012, p. 78) ou o embrutecimento do indivíduo (RANCIÉRI, 2002).

Considerando que o Governo Federal recomenda que o desenvolvimento das atividades esteja fundamentado na pedagogia problematizadora de Paulo Freire e na Pesquisa-ação, como já apontamos anteriormente nos voltamos à sugestão, ratificada por Cendales (2006), de que a metodologia da educação popular deve se amparar na educação libertadora, problematizadora, cujo diálogo se constitui como o centro de sua proposta pedagógica. Esse diálogo, além de tornar possível a compreensão dos temas geradores dos problemas vivenciados pelo cidadão, é uma forma de começar a envolver as pessoas num pensar crítico sobre sua realidade. Assim, analisamos também a metodologia das atividades educativas tal como se encontrava descrita no projeto social em 2013 e na concepção dos educadores sociais.

Em nossa análise pode-se constatar que o projeto social não apresentava uma abordagem metodológica a ser seguida, mas procedimentos metodológicos:

A metodologia será pautada e embasada em eixos temáticos que contemplarão as atividades desenvolvidas através de: palestras, discussões coletivas, exibição de filmes, debates, dinâmicas de grupo, leitura e discussão de textos, musicalização, dança, arte, oficinas, brincadeiras, jogos, roda de conversa, estabelecimento eventual de parcerias com equipamentos públicos e privados e outros recursos que se façam necessários. (PIRACICABA, 2013).

Provavelmente essa indefinição de uma abordagem metodológica no escopo do projeto social pode ter contribuído para que, nas falas dos educadores sociais, haja uma perceptível confusão ou mesmo desconhecimento entre abordagem e procedimentos metodológicos. Ao perguntar se existe uma abordagem metodológica que direciona o trabalho, evidenciamos algumas falas enfáticas negando sua existência: “Não, não existe” (CLARISSE); “Se tem não foi passado pra mim” (DÁLIA); “É, cada um segue da sua forma” (OLÍVIA). Claro que a informalidade é característica da educação não-formal, mas o direcionamento para o trabalho deve existir de forma que este não se perca de seu propósito. Porém, isso parece não estar

evidente para os educadores sociais: “[...] como ia desenvolver a atividade cabia a cada equipe planejar a sua” (BERTA), bem como para os elaboradores desse projeto social.

Ao discorrer sobre esse assunto, o destaque foi dado, pelos participantes da pesquisa, aos temas e eixos tratados nos grupos que, segundo os educadores sociais, já vinham prontos para serem trabalhados.

Vem do governo, tá proposto e a gente tem que trabalhar aqueles eixos. Dentro a gente pode encaixar uma temática ou outra né, mas sempre a gente tem que seguir aqueles eixos. (OLÍVIA).

O tema vem pronto e aí cada CRAS vai se adaptar a realidade do seu grupo. Então conforme for a realidade dos meus jovens eu posso adotar determinada metodologia ou não. (EVA).

Os temas eles já vem pré estabelecidos pra nós né, os eixos né: educação, saúde, meio ambiente. Os temas já vêm o que a gente faz é desenvolver as atividades, criar atividades em cima desses eixos, que já vem pra gente [...]. (ISMÊNIA).

Era dividido em temas. Anualmente o projeto, a organização do projeto, enviava pra nós as temáticas de cada mês, então em cima daquela temática que a gente chamava de eixo, tinha os sub temas e a partir daqueles temas e sub temas, a gente desenvolvia da melhor forma, da forma que a gente achava que iria atingir o nosso público, porque tanto o tema como o sub tema ele é global, então eu particularmente procurava afunilar aquele tema, e direciona naquilo que eu via que era a realidade, a necessidade do grupo. (ALDAGISA).

Conforme declarado pelos educadores sociais, os temas “vêm prontos”, ou seja, não fazem parte da construção do coletivo, contradizendo o que recomenda Gohn (2010) e Freire (1987). Para a autora, “Um processo de aprendizagem ocorre quando as informações fazem sentido para os indivíduos inseridos num dado contexto social” (GOHN, 2010, p. 42). Algo imposto não é criativo e dificilmente fará sentido para os sujeitos da ação educativa, mesmo que o educador procure aproximar o tema à realidade da população. Por mais que os temas sejam trabalhos de formas diversas pelos educadores sociais, eles precisam ser abordados em conformidade com as prerrogativas governamentais que, aparentemente, partem de uma visão pragmática, não atingindo a causa geradora do problema.

Diante disso, nas falas dos educadores sociais encontramos críticas em relação aos temas pré-estabelecidos, no sentido de que nem sempre atendiam as necessidades de determinado território e em determinado momento. Acusaram, ainda, que se tornavam repetitivos quando tratados por mais de um ano. Por exemplo, um jovem que fica no projeto

social por três anos ele vai ouvir falar sobre o mesmo assunto no mínimo três vezes. Olívia descreveu este fato, com um singelo sorriso nos lábios, ao relatar a fala de um jovem: “- Nossa dona! De novo a mesma coisa”.

Compreender que a definição de um tema sem a participação do grupo trabalhado não é o caminho para uma prática emancipatória parece mais perceptível para os educadores com mais de um ano no projeto social. Augusta, por exemplo, que ficou por quatro anos no projeto percebe a necessidade de haver mais flexibilidade na abordagem dos temas.

Bom, acho que deveria ser mais aberto os temas, deveria ser conforme a necessidade daquela região que às vezes a região tá passando por alguma coisa e que a outra não está, aí tem que falar sobre aquele tema que não é o momento para tá falando sobre aquele tema [...] eu acho que deveria rever isso. (AUGUSTA).

Segundo os entrevistados, em 2014 houve um avanço com relação à autonomia dos profissionais, possibilitando a escolha do tema que seria abordado em determinado mês do ano, mas sem alterar a proposta anual. Assim, em reunião anual, os profissionais definiram o cronograma que iriam seguir, o que não implicou na liberdade de abordar temas de interesse do território:

Então, ano passado [...] a gente recebia tipo uma listagem, com todos os temas, janeiro vai ser isso, fevereiro vai trabalhar isso, março isso, até o fim do ano. Essa relação a gente trabalhava com todos, até com criança, vamos supor família, a gente tá trabalhando família com adolescente, família com a família e família com idoso. (BENEDITA).

Então, esse ano foi feita uma reunião no começo do ano, no início, pra montar esses temas, que é o cronograma do ano, aí vem janeiro é uma coisa, fevereiro, março, daí tem todo ano, a gente vai seguindo os temas. (BIANCA).

Na capacitação inicial a gente escolhia os temas, fazia uma programação na verdade para seguir ao longo do ano, então nessa capacitação inicial já se sabia, por exemplo, que tema ia trabalhar no meio do ano. (OLGA).

Nesse sentido, a educadora Dália coloca que trabalhar o cronograma com os temas nem sempre significava um ganho, pelo contrário, às vezes o tema estava distante da realidade da população atendida ou já havia sido abordado por diversas vezes, conforme afirma a profissional: “[...] eu acho que alguns [temas] eram, vamos dizer assim, uns eram quase impossíveis de trabalhar e outros já estavam muito batidos”. Para exemplificar sua fala,

descrevemos parte de seu depoimento:

Eu acho que os temas não coincidia com a realidade deles. Eu ficava meio assim presa, não sabia como trabalhar alguns temas, eu vou lembrar algum, por exemplo, o protagonismo. Como eu vou trabalhar o protagonismo com eles? O que eu ia falar de protagonismo? A própria palavra já é um pouco complicada. (DÁLIA).

Manter um cronograma comum para todos os grupos parece fazer parte da burocracia do serviço, uma vez que os relatórios das atividades desenvolvidas eram realizados mensalmente, como afirma uma participante da pesquisa: “no final do mês a gente tem que deixar encaminhado esse relatório de todas as atividades, cronograma e o planejamento das atividades” (CLARISSE). Além disso, a análise documental deixou claro que os relatórios de cada unidade são reunidos, mensalmente, em um único documento para ser apresentado ao programa de proteção social básica da assistência social do município. Tal procedimento, também se configura como um fator que restringe a autonomia dos educadores sociais, pois desenvolver um tema diferente do restante dos grupos iria dificultar a compilação dos dados. Nesse caso, a burocracia da administração pública se coloca acima do caráter emancipatório.

Com relação ao embasamento teórico para desenvolver os temas, segundo os participantes da pesquisa a responsabilidade era dos mesmos em buscar informação sobre o assunto, o que faziam com a ajuda da *internet* e nas literaturas adquiridas com recursos do projeto social, como livros sobre dinâmicas de grupo. No entanto, o uso da *internet* não era de fácil acesso em alguns locais de trabalho, como já mencionado na categoria condições de trabalho. Destacamos, a seguir, duas falas que retratam a preocupação dos educadores em adquirir conhecimento para desenvolver os temas.

Buscamos informações principalmente em internet, ou alguns livros. E para os jovens a gente tem muitos livros de dinâmicas, então a gente busca principalmente as dinâmicas nesses livros, vendo sempre se o objetivo condiz com o tema e muito pela internet também. (EVA).

A gente usa bastante a internet né, pesquisando, fazendo pesquisa. Tem vários livros também. Até o projeto tá disponível para comprar algum livro, porque a gente pode fazer essa solicitação e eles compram pra gente. Então dinâmicas, bastante livro, bastante material, e a internet mesmo viu bastante pesquisa que a gente faz. (HELENA).

Nas poucas horas destinadas à observação dos grupos socioeducativos foi possível perceber que determinado tema poderia estar distante do conhecimento do educador social,

como ocorreu numa reunião com jovens cujo tema era “alimentação saudável”. A educadora discorreu sobre a classificação dos alimentos (construtores, reprodutores e energéticos) de forma semelhante a uma sala de aula, sendo a única diferença na disposição dos lugares que, em numero de 10 (6 meninas e 4 meninos), ficavam em volta de uma mesa retangular. A educadora, acompanhada da psicóloga, se posicionava na cabeceira da mesa. Ao final da exposição teórica sobre os alimentos a própria educadora social fez um comentário: - “Parece aula de ciências, mas é importante saber isso” (OLÍVIA). No final da reunião, a educadora distribuiu ao grupo canetas e lápis coloridos e papel sulfite para que os jovens desenhasssem uma prato de comida com alimentos que consideravam saudáveis. Em seguida, solicitou que cada um mostrasse e comentasse seu desenho.

A realização de uma atividade em grupo pertinente ao tema abordado parece ser uma prática constante nas reuniões, pois foi o que ocorreu em todas reuniões socioeducativas que presenciamos. Aparentemente, a dinâmica de grupo é uma técnica utilizada pelos educadores sociais para estimular a participação dos indivíduos. Em uma reunião com adultos, por exemplo, a atividade foi de confeccionar uma carteira de notas com material reciclado e, enquanto a educadora distribuía a caixa de leite vazia, tecido, tintas e cola nas mesas, ela passava informação sobre a preservação do meio ambiente.

A percepção que tivemos nas poucas horas de observação que realizamos foi de que os educadores utilizavam da criatividade para preparar as reuniões, aparentemente, um trabalho no contexto da educação não-formal que possibilita a construção de um saber coletivo com um propósito definido. No entanto, se apropriavam de técnicas semelhantes às aplicadas na educação formal para dinamizar a reunião. Esses profissionais parecem se apoiar em experiências adquiridas e propostas na educação formal. Assim, em nosso olhar, suas práticas se assemelham com uma sala de aula no que diz respeito à existência de um mestre que transfere seu conhecimento ao aluno:

Então, a gente se apoiava na internet né, pesquisa da internet, jornal, eu comecei a assinar o jornal de [...] pra ...ter assunto pra discutir com elas lá, pra ter conhecimento. Tem bastante livros também disponíveis no CRAS. O CRAS tem material que dá suporte pra gente, principalmente na parte de dinâmicas lá, no conhecimento geral da gente, das experiências mesmo. (BERTA).

A esse respeito, importa afirmar com clareza que a construção da emancipação se dá num processo de iguais, em que o educador deve acreditar na capacidade do povo de fazer mudanças (FREIRE, 1996). O pensamento contrário a isso levará ao embrutecimento do outro

(RANCIÈRI, 2002). No entendimento dos educadores, eles teriam que possuir conhecimento dos temas abordados, por isso pesquisavam no momento de preparar suas atividades, o que não questionamos, mas nos preocupou a postura de um professor que se comporta como aquele que sabe e ensina (modelo tradicional de educação). O sentimento de impotência que pode gerar quando o educador não domina o assunto poderia ser evitado se ele tivesse o conhecimento de que o educador emancipador não é aquele que transmite o saber, mas aquele que questiona, que ouve, que procura trazer à luz a tomada de consciência. A fala de Augusta é um bom exemplo das angústias vividas pelos educadores diante de temas que não dominavam:

Ah tinha, porque tinha tema que a gente não conhecia, tinha que pesquisar, a gente não tinha domínio para falar de determinados temas a gente também não tinha preparação. Às vezes tinha que falar sobre abuso e violência a gente não tinha preparação para falar com eles. (AUGUSTA).

A busca pelo conhecimento é importante no preparo de um tema, entretanto, parece que falta aos educadores o entendimento de que não há diferença em relação à inteligência, de que todos são iguais e que o interesse na produção de conhecimento pode ser coletivo e construído a partir das diferentes experiências e significados partilhados entre todos do grupo, inclusive do educador. Para tanto, é necessário que, primeiramente, o educador se emancipe, isto é, que ele acredite na capacidade do ser humano e saiba que ao mestre cabe orientar e não explicar (RANCIÈRI, 2002). No entanto, deve-se considerar que a formação recebida por esses educadores provavelmente foi ancorada na pedagogia das competências, encarregada de formar indivíduos submissos e seguidores das normas que regem o mercado capitalista. De certo modo, a alienação a que estão submetidos esses profissionais acaba sendo reproduzida nos grupos educativos. Assim, a ação desenvolvida por eles se transforma na própria alienação ou reprodução do sistema do qual são vítimas, quando deveria se configurar como “[...] fontes de liberdade e de desenvolvimento dos indivíduos” (DUARTE, 2012, p. 211).

Porém, a fala de Ester, nos permite acreditar na possibilidade da pedagogia libertadora, que valoriza o saber ouvir:

[...] eu lembro que quando eu entrei tinha uma adolescente que falou assim “você é legal dona”, eu falei “por quê?”, “ah porque você deixa a gente falar, a outra dona lá que estava não deixava a gente falar”, que é uma coisa mais positiva né, então ouvir eles é bem importante também. (ESTER).

Nessa perspectiva, é preciso oportunizar aos educadores sociais momentos de reflexão para que possam interpretar a realidade em que estão atuando a partir das cenas que observam, com a finalidade de promover a sua emancipação e, conseqüentemente, dos indivíduos em vulnerabilidade social. Para tanto, seria necessário, segundo Mézaros (2008) uma intervenção consciente de todos em todos os setores que envolvem nossa existência, seja no nível individual ou coletivo.

### **7.5 Considerações gerais sobre as categorias**

A análise das quatro categorias nos permitiu considerar que o sistema capitalista é tão perverso que impede a emancipação do sujeito. A lógica do capital exerce uma influência tão grande na formação e na vida dos indivíduos a ponto dos educadores sociais acreditarem que estão desenvolvendo práticas educativas emancipatórias quando, na realidade, estão trabalhando para manter a situação atual.

Parece ser do interesse dos setores dominantes que a população viva nessa alienação, pois isto permite que discurssem sobre a participação cidadã e invistam em programas rotulados como emancipatórios, quando na verdade estão fundamentados na formação para o mundo do trabalho, contradizendo uma política de direitos que deveria estar voltada para a formação de indivíduos questionadores de sua realidade.

Portanto, entendemos que não bastam normativas e regulamentos teóricos para que a população acesse e usufrua de seus direitos, mas é preciso que haja processos educativos que possibilitem formar indivíduos que possam compreender a história e, num processo de solidariedade, transformar sua realidade em um mundo melhor.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As seções iniciais possibilitaram compreender o histórico da Assistência Social e o papel do Estado na formação humana e na relação com a sociedade. A seção oito analisou se para os profissionais que desenvolvem atividades educativas em práticas sociais, suas atividades se constituem como uma ação emancipatória. Falar de emancipação social requer falar sobre a atividade do modo de produção capitalista, do trabalho alienado para compreender a não humanização que perpassa as políticas públicas. É preciso entender primeiro o significado da vida no capitalismo que se sobrepõe ao sentido de indivíduo.

Assim, na seção quatro procuramos trazer para o conhecimento o verdadeiro papel do Estado na formação humana. A discussão surge embasada no materialismo histórico dialético, que possibilita compreender que após o capitalismo toda nossa ordem é normativa e os processos de alienação vêm dessa normatização. Em um contexto ambíguo, o papel do Estado na formação humana parece voltado tanto para a oferta de condições de acesso aos mínimos necessários, como forma de possibilitar a sobrevivência dos homens e mulheres que vivem em uma situação de vulnerabilidade e exclusão social, de forma atrelada ao controle, a manter a ordem social. Da mesma forma, se destina à manutenção do *status quo* da classe dominante, uma vez que se propõe a formar cada vez mais contingentes de trabalhadores para atender as demandas do mundo e do mercado de trabalho, na perspectiva do capitalismo.

O Estado parece perseguir o desafio de assegurar o controle sobre todas as ações que envolvem o homem em sociedade, no sentido de continuar a legitimar os valores impostos pelo capital de forma sutil, sem possibilitar aos trabalhadores e não trabalhadores em desvantagem social que consistem em massa de manobra para a garantia dos interesses econômicos dominantes.

Os modelos substitutivos que norteiam a política de assistência social apresentam a mesma lógica do mundo capitalista, ou seja, de formar sujeitos para o mercado de trabalho. A formação de sujeitos para participação social e política, fundamental para estabelecer um processo de transformação, parece estar somente nas normativas da política e nos discursos dos governantes, mas longe da prática dos educadores sociais. A tentativa de avançar para um Estado provedor de direitos parece não se concretizar até hoje. Podemos afirmar que o reconhecimento constitucional da assistência como política pública e a implantação de uma nova Política Nacional (PNAS, 2004) não conseguiram fazer com que o Estado assumisse seu papel de garantidor de direitos sociais.

A educação problematizadora de Paulo Freire, discutida na seção seis, parece distante da prática dos participantes da pesquisa, uma vez que a ideologia capitalista permeia as relações sociais em geral. Na análise dos dados foi possível identificar que o educador social também está inserido na relação do trabalho alienado. Para esse profissional, as questões de emancipação se encontram obscuras e essa obscuridade se apresenta como aliada de um governo que não pretende grandes mudanças na sociedade, pois quando percebe que um profissional se arrisca em mobilizar a população a pensar criticamente, ou como indicou uma participante, a “pensar certo”, como dizia Freire (1987), logo esse sujeito é tolhido e, por medo de perder o emprego, ele se apaga.

De maneira geral, nos pareceu haver um entrave no trabalho dos profissionais, participantes da pesquisa que os impede de desenvolver práticas emancipatórias. Se por um lado há o Estado que impossibilita ações de mobilização social, por outro há o profissional que, enquanto parte de um sistema capitalista, vive num processo de alienação tal como os usuários dos serviços de assistência social com os quais trabalha. Diferem-se apenas pelo lugar social que ocupam.

As orientações descritas nos documentos oficiais das três esferas de governo são contraditórias: ao mesmo tempo em que recomendam a pedagogia problematizadora de Freire e a pesquisa-ação, determinam que as atividades sejam voltadas à inserção do sujeito no mundo do trabalho.

Ao contrário do que apregoa Gohn (2010) quando afirma que a educação não-formal, por ser mais livre, possibilita formar cidadãos críticos e participativos, os dados na pesquisa comprovam que, dependendo do contexto em que se insere, essa prática irá reproduzir o modelo autoritário no qual não se estabelece a relação de luta de classe e se toma a história por etapas: nessa esteira, as formações social e política se igualam a uma grade curricular. Diante desse cenário, pode-se acrescentar que as decisões políticas se configuram de forma contraditória, uma vez que a educação deveria promover, de forma geral, a participação social e o pensamento crítico, ao invés de se constituir como instrumento para propagação/manutenção da alienação.

Ao condicionar a participação do indivíduo ao recebimento de um auxílio financeiro, esse benefício deixa de ser um direito e passa a ser uma ajuda a ser retribuída com obediência – observada na participação nas ações complementares aos programas de transferência de renda comprometidas, por sua vez, com a inclusão no mundo do trabalho. Nesse campo, compreende-se que os programas sociais “incluem para excluir” ao selecionar sua demanda: trata-se de uma inclusão ilusória, dado que os indivíduos são “intimidados” a participar de

atividades educativas voltadas para inclusão no mundo do trabalho que novamente seleciona e exclui; disto decorre que os mesmos, portanto, não recebem um benefício como um direito, como forma de garantir sua dignidade humana.

A interferência do governo na atuação dos educadores sociais não implica, necessariamente, uma ruptura em processos educativos voltados para participação social, mas na possibilidade de construção de novos mecanismos capazes de alterar as decisões em favor da coletividade. De qualquer forma, a manipulação daqueles que detêm o poder ainda se configura como empecilho para construção da autonomia voltada para transformação da realidade.

No entanto, ideologicamente acreditamos que somente por meio da educação é possível a superação das contradições desse mundo e alcançar uma futura transformação social e, nesse sentido, ressaltamos a importância da potencialização dos educadores sociais para que possam atuar como pessoas capazes de amplificar as vozes dos segmentos alijados do poder de decisão, promovendo sua inserção social e, conseqüentemente, a superação das amarras da alienação.

Deve-se, portanto, oportunizar espaços de formação/reflexão aos profissionais educadores sociais a fim de construir/reconstruir qualificar e requalificar a concepção de emancipação psicossocial, para que os mesmos possam entender que a consciência do sujeito é ativa e que ele sabe, ou pode vir saber que é explorado e, portanto, precisa ser inserido em um contexto em que apresente uma alternativa para que não somente diga o que deve fazer para ser incluído, mas que acredite que a lógica do capitalismo faz parte de um processo histórico e, portanto, pode ser modificada.

Cumprir mencionar, ainda que, com relação às políticas públicas, parece haver uma contradição entre o que se propõe e o que realmente se espera dos serviços: se de um lado o discurso é para o acesso aos direitos e para promover a emancipação social, por outro lado a participação do sujeito está vinculada à troca de um benefício financeiro e às atividades direcionadas para a inserção no mundo do trabalho, como mencionamos. A preocupação para inserção no mundo do trabalho parece ser uma das características do processo educativo no campo da assistência social, fundamentada na ideia de que o indivíduo somente conseguirá sair da condição de vulnerabilidade e exclusão social por meio do trabalho. Parece que, ao contrário do que declara, essa política contribui para o controle e manutenção da ordem social, situação conveniente para perpetuar um sistema capitalista ancorado na desigualdade social.

Finalmente é possível afirmar que os pressupostos dos processos educativos em práticas sociais explicitados nesta pesquisa estão direcionados para a manutenção da realidade atual. Consideramos, ainda, que tais direcionamentos caminham na contramão de uma prática emancipatória, o que nos leva a compreender que somente por meio de processos educativos mais autônomos poderia haver contribuição para a elaboração e execução de políticas públicas mais equânimes no campo da Assistência Social. Porém, deixamos aqui o questionamento que, embora evidenciado durante este estudo, não foi possível responder no decorrer do trabalho de pesquisa se os profissionais teriam possibilidade de fazer diferente, considerando os mecanismos perversos do capitalismo no qual se encontram inseridos. Entendemos ser importante o aprofundamento deste tema em outros estudos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. M. **Serviço social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. 4. ed. São Paulo. Cortez: 2011

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Pereira, L. C. B.; Spink, P (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 173-200.

AFONSO, A. J. Os lugares da educação. In: Simson, O.R. M; Park, M.B. e Fernandes, R.S. (Org.). **Educação não-formal**: cenários da criação. Campinas: Ed Unicamp, 2001. p. 29-38.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GEBTILI, P (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 8-23.

BOGDAN, R; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Tradução de Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3. Ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BOARINI, M. L.; YAMAMOTO, O. H. Higienismo e Eugenia: discursos que não envelhecem. In: Psicologia Revista, vol 13, n.1, São Paulo. Educ, 2004, p. 59-72.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.pgcsiamspe.org/Mario\\_Porto/02-DicionarioDePolitica.pdf](http://www.pgcsiamspe.org/Mario_Porto/02-DicionarioDePolitica.pdf)> Acesso em: 20 out. 2013.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: <<http://direitofma2010.files.wordpress.com/2010/05/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf>> Acesso em: 20 out. 2013.

BONETI, L. W. Exclusão, inclusão e cidadania no ideário neoliberal. In: ALMEIDA, M.L.P.; BONRTI, L.W. (Org.). **Educação e cidadania no neoliberalismo**: da experiência à análise crítica. Campinas: Mercado das Letras, 2008. p. 19-34.

BRANDÃO, C. R. **Cultura rebelde**: escritos sobre a educação popular ontem e agora. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Decreto n. 36.773, de 13 de janeiro de 1955. Aprova o Regulamento para fiscalização e cobrança de Imposto de Renda. Brasília, 1955 **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 jan. 1955.

BRASIL. Lei n. 3. 830, de 25 de novembro de 1960. Dispõe sobre deduções da renda bruta das pessoas naturais ou jurídicas para o efeito da cobrança do imposto de renda. Brasília, 1955. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 nov. 1960.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 dez. de 1993.

BRASIL. Ministério da Assistência e Previdência Social. **Mínimos sociais: questões, conceitos e opções estratégicas**. MARTINS, C. E. ; SILVA, L.A.P.; STANISCI, S. A. (Org.). São Paulo: Fundap, 1999a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 20 de 15-12-1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999b.

BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso. Brasília, 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 out. 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social. Brasília**. Brasília, 2004a.

BRASIL. Resolução n. 145 de 15 de outubro de 2004. Aprova a política nacional de assistência social. Brasília, 2004b. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 dez. 2004a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS**: configurando os eixos de mudança. Brasília, 2008. v. 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Traçado metodológico**. Brasília, 2009a.

BRASIL. Lei n. 12.101 de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 nov. 2009b.

BRASIL. Lei n. 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 7 jul. 2011a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de até 6 anos**. Brasília, 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. Brasília, 2012 b. Disponível em: <<http://craspsicologia.files.wordpress.com/2012/03/orientacoes-tecnicas-sobre-o-paif-trabalho-social-com-familias.pdf>> Acesso em: 02 jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos – NOB/SUAS**. Brasília, 2013.

BUCCI, M. P. D. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D. et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-16. Disponível em: <<http://www.comitepaz.org.br/download/Direitos%20Humanos%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf>> Acesso em: 6 jun. 2014.

CARRION, R. K.M.; VIZENTINI, P. G. **Globalização, neoliberalismo, privatizações**. Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRGS), 1997.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YASBEK, M. C. (Org.) **Desigualdade e a questão social**. 2.ed. São Paulo: EDUC, 2004. p. 17-50.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CASTILHO, A. **A dinâmica do trabalho de grupo**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

CASTRO, J A. Política social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco, 2009. p. 87-132.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CENDALES, L.; MARIÑO G. **Educação não-formal e educação popular: para uma pedagogia do diálogo cultural**. São Paulo: Loyola, 2006.

CORREIA, M. V. C. Sociedade civil e controle social: desafios para o serviço social. In: BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J. S. B. (Org.). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 293 – 306.

COSTA. A. C. **As relações entre estado e escola no Neoliberalismo: A função social da Escola no Estado mínimo e as novas organizações às políticas educacionais**. Curitiba: Appris, 2013.

COUTO, B. R. O sistema único de assistência social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco, 2009. p. 205-218.

CREPOP: Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas. **Referência técnica para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2007.(reimpressão 2008). Disponível em:< <http://crepop.pol.org.br/novo/wp-content/uploads/2010/11/referenciascras.pdf>> Acesso em: 05 out.2014.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DIÓGENES, G. Juventude, exclusão e a construção de políticas públicas: estratégias e táticas. In: FILHO, M.; NOBRE, T. (Org.) **Política e afetividade**: narrativas e trajetórias de pesquisa. Salvador : EDUFBA / EDUFS, 2009. Disponível em:  
< <http://books.scielo.org/id/3w52w/pdf/mendonca-9788523208974-12.pdf>. > Acesso em: 05 out. 2014.

DUARTE, N. (Org.) **Crítica ao Fetichismo da individualidade**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

DOWBOR, M. A volta dos sujeitos: trajetória da assistência social entre 1974 a 2005. In: **XIV Congresso Brasileiro de Sociologia**. Rio de Janeiro, 2009.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. Cap. 8. In: PEREIRA, L.C. B.; WILHEIM, J.; Sola L. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 1999.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

EUZÉBIOS FILHO, A. **Sujeito e consciência: entre a alienação e a emancipação**. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências da Vida, Pós-Graduação em Psicologia, 2010. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=643](http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=643)> Acesso em: 21 fev. 2015.

FALCÃO, M. C. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M.C.; FLEURY, S. M. T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 109-126.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1976

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, L. C. **Ciclos, seriação e avaliação**: confrontos de lógica. São Paulo: Moderna, 2003.

FREITAS, L. C. de. **Avaliação Educacional**: caminhando pela contramão. Petrópolis: Vozes, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GARCIA, V. A. O papel do social e da educação não-formal nas discussões e ações educacionais. **Revista de Ciências da Educação**, ano X, n. 18, 2008. p. 65-97. Disponível em: <[http://am.unisal.br/pos/stricto-educacao/pdf/mesa\\_8\\_texto\\_valeria.pdf](http://am.unisal.br/pos/stricto-educacao/pdf/mesa_8_texto_valeria.pdf)>. Acesso em 17 jul. 2013.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Plano, 2002.

GHANEM, E. Pontuando e contrapondo. ARANTES, V. A. (Org.). In: **Educação formal e não-formal**: pontos e contrapontos. São Paulo: Summus, 2008. p. 90-133.

GOHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

GOHN, M. G. M. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. v. 14, n.50. Rio de Janeiro, 2006. p. 11-25.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais**: Paradigmas clássicos e contemporâneos. 6. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

GOHN, M. G. M. Educação não-formal, educador (a) social e os projetos sociais de inclusão social. **Meta. Avaliação**. v. 1, n.1. Rio de Janeiro: Jan./abr., 2009. p. 28-43.

GOHN, M. G. **Educação não-formal e o educador social**: atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010.

GOHN, M. G. **Educação não-formal e cultura política**: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GONZALES, Z. K.; GUARESCHI, N. M. F. **O protagonismo social e o governo de jovens**. REv. Latinoam.cienc.soc.niñez juv 7 (1): 37-57, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v7n1/v7n1a02.pdf>> Acesso em 18 mar. 2015.

HELLER, A. **Teoria de las necesidades em Marx**. 2. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1986.

HÖFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes. v. 21, n. 55. Campinas, nov. 2001. p. 30-41.

IAMAMOTO, M. V. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 32. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IANNI, O. **Globalização e neoliberalismo**. São Paulo: Perspectiva, 12(2) 1998. P. 27-32

JESUS, W.F. Educação popular e movimentos sociais: transgredindo modelos – analisando práticas. p.79 – 106. In: SANTOS, B. P.; SANTANA, G.; SILVA, L. C. (Org.) **Educação popular em tempos de inclusão**: pesquisa e intervenção. MG: EDUFU, 2011

KUENZER, A. Z. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez. 1998. p. 33 a 58.

LEVY, A. A Psicossociologia: Crise ou Renovação?. In: MACHADO, M. M. N., CASTRO, E. M., ARAUJO, J. N. G., ROEDEL, S. (Orgs.) **Psicossociologia – Análise social e intervenção**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. p.109-120.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: **Seminário Internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, 2004, Bauru. *Anais...* Bauru: USC, 2004. v. 1. p. 01-10. 1 CD.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo. v. 26/27. P. 149-158, 1990/1991.

MARTINS, M. S. C. O fetichismo do indivíduo e da linguagem no enfoque da psicolinguística. In: Duarte, N (Org.). 2. ed. **Crítica ao Fetichismo da individualidade**. Campinas: Autores Associados, , 2012.

MARTINELLI, M. L. **Serviço social**: identidade e alienação. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARX, K. **O Capital**. Livro 1, vol. 1. São Paulo: Difel, 1982.

MARX, K. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. 2.ed. São Paulo, SP: Martin Claret, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MELAZZO, E. S. Políticas públicas: conhecimento e intervenção no espaço urbano. p. 233-252. In: MELAZZO, E., BORGES, R. (Org.). **Exclusão social em cidades brasileiras**: um desafio para as políticas públicas. São Paulo: Unesp. 2010.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MÉSZÁROS, I. **A Educação para além do capital**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 3. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1994.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001

MUNIZ, E. Equipes de referência no Suas e as responsabilidades dos trabalhadores. p. 87-122. In: Brasil. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas: uma contribuição necessária**. Brasília, DF: MDS, 2011.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PAZ, R. D. O. O que é ONG? p. 176-177. In: **Rev. Serviço social e sociedade**. Ano XVIII, n. 54. São Paulo: Cortez, julho 1997.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: universalização da seguridade social em debate. p. 5-24. In: **Revista serviço social e sociedade**. Ano XXVII, n. 87. São Paulo: Cortex, 2006.

PEREIRA, P. A. P. **Estado, regulação social e controle democrático**. In: PEREIRA, P. A.P. (Org). **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez,; Rio de Janeiro: UERJ, 2002, cap.1.p. 25-42.

PEREIRA, P. A. P. **Políticas Públicas e Necessidades Humanas com Enfoque no Gênero** Sociedade em Debate, Pelotas, 68 12(1): 67-86, jun./2006. Disponível em:< file:///E:/artigos/necessidades%20humanas%20potyara.pdf>. Acesso em: 22 maio 2014.

PERRENOUD, P. **Construir as competências desde a escola**. Artes Médicas, Porto Alegre, 1999.

PERES, T. H. A. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005, p. 109 – 126.

PIRACICABA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Processo municipal n. 6.556/2013. Celebra convênio com objetivo de desenvolver programas assistenciais à população local. Piracicaba, 2 jan. 2013. Documento obtido no arquivo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Piracicaba-SP.

RAICHELIS, R. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: Brasil. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas: uma contribuição necessária**. Brasília, DF: MDS, 2011. p. 39-62.

RANCIÉRI, J. **O mestre ignorante: cinco lições sobre a emancipação intelectual**. Trad. de Lilian do alle. Belo Horizonte: Autentica, 2002.

RANCIÉRI, J. **O espectador emancipado**. Revista de Estudos em Artes Cênicas / Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Teatro. - Vol 1, n.15 (Out 2010) p. 107-122- Florianópolis: UDESC/CEART.

RANCIÉRI, J. **O espectador emancipado**. Tradução de Ivone C. Bonetti. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RIZZOTTI, M.L.A. A aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS. In: Brasil. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas**: uma contribuição necessária. Brasília, DF: MDS, 2011. p. 65-86

ROSANVALLON, P. **A nova questão social: repensando o estado providencia**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSSLER, J. H. A educação aliada da luta revolucionária pela superação da sociedade alienada. In: Duarte, N (coord.). **Crítica ao Fetichismo da individualidade**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SANTANA, L. C. **Liberalismo, ensino e privatização: um estudo a partir dos clássicos da economia política**. 1996. 232 f. Tese (Doutorado em Educação)- UNICAMP, Campinas, 1997.

SANTOS, B. S. **Subjetividade, cidadania e emancipação**. Revista crítica de ciências sociais n. 32, p. 135-191. Universidade de Coimbra, Junho 1991.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, B. S. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SÃO PAULO. (Estado). Resolução SEDS n. 10 de 20 junho 2010. Dispõe sobre a norma operacional básica para o programa renda cidadã e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Poder Legislativo, São Paulo, v. 120 , n. 129, 9 julho de 2010. Disponível em:

< <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/204.pdf>>  
Acesso em: 06.dez.2013.

SÃO PAULO. (Estado). Resolução SEDS n. 09 de 17 jun. 2011. Dispõe sobre a norma operacional básica para o programa ação jovem e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Poder Legislativo, São Paulo, v. 121 , n. 120, 29 junho de 2011. Disponível em:

<<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/325.pdf>>  
Acesso em: 06 dez. 2013.

SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico-Crítica**: primeiras aproximações. 6a Edição. Coleção Polemicas do Nosso Tempo. Campinas: Editora Autores Associados, 1997.

SENNETT, R. **Respeito: a formação do caráter em um mundo desigual**; tradução Rita Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SHONS, S. M. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais de da cidadania. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVEIRA, J. I. Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS. p. 9-38. In: Brasil. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas**: uma contribuição necessária. Brasília, DF: MDS, 2011.

SOUSA A. N. L. Gglobalização: origem e evolução. **Caderno de Estudos Ciência e Empresa**, Teresina, Ano 8, n. 1, jul. 2011

SPOSATI, et.al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, A. Equidade. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em <<http://trabalhodocente.net.br/pdf/270.pdf>> Acesso em: 22 maio 2014.

SPOSATI, A. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A.; Falcão, M.C.; Fleury, S. M. T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 5-30.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília. Unesco, 2009. p. 13-56.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. nº. 24, Dez 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf>> Acesso em: 09 set. 2014.

SPOSITO, M. P.; CORROCHANO, M. C. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. Tempo Social- **Revista de Sociologia da USP**, 2005, 7(2), 141-172. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ts/article/viewFile/12474/14251> > Acesso em: 09 set. 2014

STERING, S. M. S. **Ritmos e tons das ações intuitivas na educação popular**: um olhar fenomenológico da orquestra de flautas meninos do pantanal. 2008. 143 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá (MT).

SZYMANSKI, H.; ALMEIDA, L.R.; PRANDINI, A. R. (Org.) **A entrevista na educação**: a prática reflexiva. 2. ed. Brasília: Liber, 2008.

TEIXEIRA, S. M. F. Assistência na previdência social – uma política marginal. In: SPOSATI, A.; Falcão, M.C.; Fleury, S. M. T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 31-104.

TRILLA, J. **Educação formal e não-formal**: pontos e contrapontos. São Paulo: Summus, 2008.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, B. A, et al. Exclusão social: a formação de um conceito In: MELAZZO. E., BORGES, R. (Org.). **Exclusão social em cidades brasileiras: um desafio para as políticas públicas**. São Paulo: Unesp. 2010. p. 33-58.

VIEIRA, B. O. **História do serviço social**: contribuição para construção de sua teoria. 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1978.

**APÊNDICE A- COMUNICAÇÃO INTERNA ENTREGUE AO DEPARTAMENTO DE  
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

De: Cecília

Para: Departamento de PSB

Referente: Solicitação para Pesquisa junto ao Projeto [...]

Solicito autorização desta Secretaria para realização de pesquisa junto ao projeto [...] como parte do meu Plano de Estudo para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-graduação em Educação – UNESP/Campus de Rio Claro – SP.

Encaminho os objetivos e a metodologia do Projeto de Pesquisa, ficando a disposição para maiores informações.

(cidade) , 29 de julho de 2013

Atenciosamente,

---

Maria Cecília K. Menezes

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

### 1. Identificação do entrevistado:

- Qual sua formação profissional? O que você acha do trabalho ser desenvolvido por profissionais de formação diversificadas?
- Qual seu tempo de trabalho no projeto Gerações, carga horária e tipo de vínculo empregatício. Com relação à carga horaria e ao vinculo empregatício você teria algo a considerar?
- Como foi o processo de seleção para trabalhar no Projeto Gerações?
- Você gosta do que faz? Por quê?

### 1. Sobre o projeto social:

- Qual o objetivo do projeto [...] para você?
- Em sua opinião, o objetivo do projeto está sendo alcançado? Por quê?
- Há alguma dificuldade em alcançar o objetivo? Qual?
- Há alguma mudança que gostaria de fazer no projeto? Qual e por quê?

### 2. Com relação as atividades que desenvolve:

- As atividades educativas são diferenciadas por segmento (adulto, jovens, idosos)? Por quê?
- Como é realizada a escolha dos temas abordados nas reuniões nos grupos?
- Em sua opinião o número de profissionais é suficiente para atender os usuários?
- Como são distribuídas as atividades entre os profissionais? O que você acha dessa divisão?
- O que é emancipação para você?
- O que é autonomia para você?
- O que faz para que as pessoas atendidas consigam se emancipar?
- O que faz para que as pessoas atendidas consigam autonomia?
- Em que você se baseia para preparar as aulas (as atividades educativas)? Onde busca informações sobre o tema que irá trabalhar? Você teria algo para sugerir com relação a isso?
- Você recebeu algum treinamento para atuar no projeto Gerações?
- São realizadas capacitações periódicas?
- O que você acha que contribuiria para sua prática?
- Como imagina que será ao futuro das crianças, dos jovens e dos adultos que você trabalha?
- Em sua opinião quais são os principais pontos positivos relativos à participação dessas pessoas em espaços de gestão democrática, tais como Conselhos Municipais e Orçamento Participativo?
- E quais são os maiores desafios relativos?
- Como você vê a sua ação nesse processo?

## APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Maria Cecilia K. Menezes, R.G. 11.791.220-7, aluna do curso de mestrado, do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP - *Campus* de Rio Claro, orientanda da profa. Dra. Débora Cristina Fonseca, convido você para participar do estudo “Processos educativos em práticas sociais: dialogando como os profissionais da assistência social”, que tem por objetivo conhecer o pensamento dos profissionais sobre as atividades educativas que realizam em práticas sociais, bem como sua visão com relação aos objetivos dessa prática. Ressaltamos que sua participação neste estudo é totalmente voluntária, podendo desistir em qualquer momento, sendo que sua desistência não terá qualquer implicação ou consequência sobre você. Mediante sua concordância em participar da pesquisa iremos observar a dinâmica dos grupos de trabalho e realizaremos uma entrevista, na qual eu irei fazer as perguntas e ouvirei suas respostas, sendo elas gravadas. Você tem direito a recusar a gravação, prosseguindo a entrevista que será anotada. A entrevista será previamente agendada em local e data de sua preferência; devendo ser realizada em um ambiente reservado, onde haja privacidade e quando estaremos presentes somente você e eu. A duração da entrevista deverá ser em média de uma hora. Com relação a observar a dinâmica dos grupos de trabalho, esta se destina a complementar os dados coletados na entrevista. Ressaltamos que esse procedimento só ocorrerá com sua concordância e dos demais membros do grupo. Eu farei uso de diário de campo para anotar os dados que julgar necessário, sendo que você terá acesso a essas anotações se assim o desejar. Os riscos em participar dessa pesquisa consistem em você se sentir desconfortável com alguma pergunta ou da observação do grupo. Caso isso ocorra, você terá direito de não responder, solicitar esclarecimentos ou mesmo a interrupção da entrevista ou da observação. Você tem o direito de desistir de participar em qualquer momento desse processo, retirando assim o seu consentimento. Caso ocorra algum desconforto em decorrência de sua participação, você deve nos comunicar, ficando livre para desistir de participar. Os dados coletados serão utilizados como dados de pesquisa, garantindo-se o sigilo e o anonimato, isto é, nenhuma identidade pessoal será usada em qualquer relato ou publicação que possam resultar do presente estudo. Ressaltamos que você e nenhum membro do grupo terão qualquer forma de despesa, bem como não serão remunerados para participar da pesquisa. Caso você queira realizar algum comentário ou questionamento em relação a sua participação neste estudo, poderá fazê-lo com a pesquisadora responsável Maria Cecilia K. Menezes ou com a profa. Dra. Débora Cristina Fonseca, nos endereços e telefones elencados abaixo. Se você se sentir suficientemente esclarecido sobre essa pesquisa, seus objetivos, eventuais riscos e benefícios, convido-o(a) a assinar este Termo, elaborado em duas vias, sendo que uma ficará com o você e outra com a pesquisadora.

(Cidade) \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura da Pesquisadora Responsável  
pesquisa

Assinatura do participante da