



Política de Assistência Social no Enfrentamento da Pobreza: estratégias e conceitualização

Welfare Policy in Facing Poverty: strategies and conceptualization

LUCIANA LUNELLI*

DUNIA COMERLATTO**



RESUMO – A forma pela qual a pobreza passa a ser concebida e trabalhada traz implicações diretas à formulação e implementação de estratégias a serem desenvolvidas para seu enfrentamento. Investir em ações para enfrentar a pobreza exige interferir sobre um conjunto de questões que se colocam nas estruturas e nas circunstâncias que a configuram. Ao propor este estudo, que versa sobre a política de assistência social e o enfrentamento da pobreza, em municípios do oeste catarinense, instalou-se o desafio de desenvolver análises e um percurso investigativo na realidade dos municípios delimitados. Este estudo, caracterizado como de cunho quali-quantitativo, foi guiado por procedimentos de trabalho de campo e de análises dos dados respeitando esse caráter conjugado. Os sujeitos pesquisados foram selecionados como aqueles que direta e indiretamente se encontravam envolvidos na gestão da política de assistência social. A política de assistência social, está limitada pelo “desconhecimento e incompreensão” em meio à administração pública e à sociedade, do que vem a ser, real e efetivamente, uma política pública de direitos – dever do Estado e direitos do cidadão, capaz de enfrentar a pobreza, desde que integrada intersetorialmente. A pobreza como fenômeno multidimensional necessita, para seu enfrentamento, da implementação de ações articuladas e mobilizadas no campo das políticas públicas.

Palavras-chave – Política de Assistência Social. Pobreza. Intersetorialidade.

ABSTRACT – The way in which poverty can be conceived and crafted direct implications for the formulation and implementation of strategies to be developed for coping. Invest in actions to address poverty requires interfere on a set of issues that arise in the structures and circumstances that shape. In proposing this study, which focuses on the social assistance policy and the fight against poverty in the counties west of Santa Catarina, settled the challenge of developing a route analysis and investigative actually municipalities delimited. This study characterized as a qualitative and quantitative nature, was guided by procedures of field work and data analysis respecting this character conjugate. Study subjects were selected as those who were directly and indirectly involved in the management of social welfare policy. The social welfare policy, is limited by the "ignorance and misunderstanding" amid government and society, what comes to be real and effective, a public policy duties – the duty of the state and the citizen's rights, able to face poverty, since sector-integrated. Poverty as a multidimensional phenomenon requires, for its resolution, the implementation of joint actions and mobilized in the field of public policy.

Keywords – Social Assistance Policy. Poverty. Intersectionality.

* Graduação em Administração de Empresas pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Mestranda em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais no Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). E-mail: lucianalunelli@gmail.com

** Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora titular do Curso de Graduação em Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). E-mail: dunia@unochapeco.edu.br

Submetido em: setembro/2013. Aprovado em: dezembro/2013.

É a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que a assistência social se firma como política pública – dever do Estado e direito do cidadão. O *status* público adquirido representa um avanço estratégico para o enfrentamento da pobreza, dada a capacidade articulatória de promover a proteção e a inclusão social da população usuária e de seus territórios. Ao conceber a assistência social como uma política capaz de enfrentar a pobreza, exige-se que as instituições e seus trabalhadores operacionalizem ações para além de mera aplicação financeira, quase sempre reduzida.

Nesse sentido, a política de assistência social se posiciona como estratégia para instituir uma rede protetiva de combate à pobreza, além de procurar corrigir injustiças e prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais, contribuindo para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre mediante três procedimentos: (a) provimento público de benefícios e serviços básicos como direito de todos; (b) inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem do desenvolvimento; e (c) manutenção da inclusão e estímulo ao acesso a patamares mais elevados de vida e de cidadania, mediante ações integradas no âmbito das políticas públicas (MAURIEL, 2010).

A discussão que pauta este artigo, direcionada à política de assistência social no enfrentamento da pobreza, suas estratégias e conceituação, apresenta-se a partir dos seguintes tópicos: metodologia, em que se explicitam características e procedimentos em torno do estudo; resultados e discussão, em que são descritos aspectos teórico-conceituais relacionados ao tema em questão e registrados os depoimentos colhidos dos profissionais assistentes sociais, gestores e conselheiros municipais da assistência social, que, como trabalhadores nessa política nos municípios estudados, foram indagados sobre questões que nortearam este estudo. Essas questões se referem: à articulação entre as políticas setoriais; à política de assistência social no enfrentamento da pobreza; às perspectivas de práticas inovadoras nesse campo interventivo; à transferência de renda como alternativa; e ao conceito de pobreza com suas múltiplas dimensões.

Metodologia

O artigo ora apresentado origina-se da dissertação de mestrado “A política de assistência social e o enfrentamento da pobreza em municípios do oeste catarinense” apresentada ao Programa Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais. A referida temática, ao mesmo tempo que despertou interesse, estimulou o aprofundamento de questões no sentido de problematizar sobre o enfrentamento da pobreza pela política de assistência social (e demais políticas públicas), na abrangência de dois municípios do oeste catarinense.

O estudo em questão foi desenvolvido a partir de momentos investigativos que incluíram pesquisas bibliográfica, documental e de campo, como complementares entre si. A pesquisa bibliográfica, com base em autores referenciais, sustentou a discussão teórica e a pesquisa documental foi realizada com base em fontes secundárias acessadas *on-line* e em documentos inerentes à própria política pública, disponíveis pelos setores de sua vinculação nos municípios estudados. Os sujeitos pesquisados foram selecionados como aqueles que direta e indiretamente se encontravam envolvidos na gestão da política de assistência social, quais sejam: prefeitos e vice-prefeitos, gestores, trabalhadores sociais, conselheiros municipais que compartilhavam ações nessa área de política pública.

Este estudo se caracteriza de cunho quali-quantitativo, considerando que essa metodologia permitiu a aplicação de entrevista semiestruturada, com perguntas previamente formuladas. As entrevistas foram realizadas no período de agosto a dezembro de 2012, orientadas no sentido de captar concepções com base nos eixos analíticos da pobreza, da política de assistência social e da participação. Os registros dos sujeitos pesquisados estão descritos pelas inserções e posições assumidas na gestão da referida política, tendo sido permitido por eles. Os devidos registros estão distribuídos pelo vínculo com seus municípios, os quais estão identificados em A e B.

Resultados e discussão

Uma vez estabelecida como estratégia de combate à pobreza, a política pública de assistência social reclama – em função do direito garantido em marcos jurídicos – ações integradas de políticas setoriais para o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, tanto para prover condições que atendam contingências quanto para promover a universalização dos direitos sociais. Assim, cabe a essa política oferecer as proteções básicas para a “seguridade humano-social” por meio de serviços continuados, benefícios, programas e projetos assistenciais, que compõem a “cesta de ações” voltadas ao atendimento de indivíduos e grupos que têm em comum a marca da vulnerabilidade e do risco social e que, ao mesmo tempo, apresentam demandas e necessidades diferenciadas (recortes etários, de gênero, tipos de dependência, entre outras) (MDS/SUAS, 2006).

Desse modo, “a cesta de ações protetivas”, voltada ao atendimento das necessidades e demandas sociais a indivíduos e grupos, deve favorecer processos emancipatórios em seu *modus operandi* e ser viabilizada por meio da intersectorialidade das políticas públicas, já que “as políticas setoriais por si só não solucionam tudo e necessitam se comunicar para identificar as necessidades da população e os benefícios que pode ou não oferecer” (NASCIMENTO, 2010, p. 99). Nessa lógica, a intersectorialidade passa a ser um dos requisitos na

[...] implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil. [...] Nesta perspectiva, a intersectorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Associada à “organização logística das ações” referida por Nascimento (2010), Inojosa (2001, p. 105) concebe a intersectorialidade como aquela que articula saberes e experiências “para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Trata-se, portanto, de buscar alcançar resultados integrados”.

Ao serem indagados a respeito de como percebem a articulação da política de assistência social com as demais políticas públicas municipais, com vistas ao enfrentamento da pobreza local, os sujeitos pesquisados expõem de modo comum: sobre o desconhecimento em torno dessa articulação; o não entendimento dos serviços ofertados, em especial sobre a referida política; e sobre a necessidade do trabalho em equipe envolvendo as diferentes (e, complementares) políticas setoriais.

Não tenho conhecimento dessa articulação. Na minha opinião, acho que realmente não tem, porém acredito que essa articulação é fundamental tanto para manutenção e continuidade dos serviços que a política expressa, bem como para ações futuras sempre priorizando a população mais necessitada (Secretário Municipal B).

As principais situações identificadas pelos depoimentos desses sujeitos pesquisados revelam que a articulação efetiva entre as políticas setoriais ainda está por acontecer nos municípios estudados. Mesmo ressaltando que “há participação quando solicitado”, os saberes e experiências não se “conectam” no sentido de pautar uma programática municipal de execução e avaliação das ações e seus resultados.

Não existe articulação efetiva entre as secretarias e/ou a Secretaria Municipal de Educação e Saúde. Acompanham a questão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, mas desconheço uma articulação efetiva entre ambas assim como com outras secretarias. Pois assim o trabalho é fragmentado, cada um por si só e não articula ações de enfrentamento da pobreza. No CMAS temos representantes de algumas secretarias nas quais se discute e faz-se troca de informações. Já se pensou em fazer reuniões bimestrais com secretarias afins para discussão de assuntos relevantes ao desenvolvimento do usuário e sua família, mas não acontece (Conselheira B).

Nascimento (2010, p. 102) chama a atenção sobre a existência de dificuldades em meio às políticas setoriais no processo intersetorial, “isto por conta da própria cultura de dificuldades político-partidárias e outras questões que vão incidir sobre a execução das políticas”.

Os sujeitos entrevistados pontuam em seus registros que essa capacidade de articulação entre as políticas não tem ocorrido e, portanto, é desconhecida, ao justificarem que, da parte das demais políticas públicas, não há entendimento do atual significado (concepção e práticas) da assistência social como política pública de direitos na atualidade.

Temos muita dificuldade na articulação, em virtude das outras políticas desconhecemos hoje o foco da assistência social. Diversas ações já foram propostas, mas temos essa dificuldade de participação, de envolvimento das mesmas com a área social. Então ficamos correndo atrás e quase sempre entrando em disputas, brigas desnecessárias se houvesse entendimento do PNAS (Assistente Social B2).

Em termos a política de assistência tem pequena articulação com outras políticas (saúde/habitação) que atuam para enfrentar os problemas locais. Essa relação pode ser considerada como boa, porém acredito que poderia ser bem melhor, pois o que dificulta essa relação é a falta de pessoal nos departamentos relacionados a essas políticas e a falta de entendimento do que é articulação e os seus benefícios para o município (Conselheiro B).

A importância da articulação intersetorial entre as políticas por meio do envolvimento de outras áreas e diferentes atores sociais potencializa o desenvolvimento local dos municípios e cria oportunidades para uma melhor resolutividade no atendimento das necessidades afetas aos cidadãos – portadores de direitos civis, sociais e políticos. Há que se entender que, para buscar respostas às problemáticas sociais em realidades locais, torna-se imprescindível intensificar a participação social entre o poder público e a sociedade civil.

A política de assistência social tem se afirmado como um “espaço privilegiado para operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza” (BRASIL, 2004, p. 59). A respeito, perguntou-se aos entrevistados como é percebida no enfrentamento da pobreza. A resposta da assistente social B1, mesmo registrando a possibilidade de alternativas de mudança, aponta uma questão contraditória se relacionada à perspectiva de emancipação das famílias usuárias – pretendida nas ações a serem desenvolvidas pela política de assistência social – indicando, em certa medida, preconceito no “trato” dessas famílias, ao referir que “muitas são as famílias que preferem viver somente com o benefício da Bolsa Família [...] tornam-se acomodadas”. Já a resposta do secretário municipal A é carregada de valorização ao se reportar ao “atendimento e acesso às necessidades básicas para desencadear processos protetivos ampliados”.

Acredito que a política tem evoluído muito nos últimos anos, porém, muito tem a se fazer, primeiramente trabalhar o empoderamento com as famílias, o qual realmente é desafiador. Muitas são as famílias que preferem viver somente com

o benefício do Bolsa Família, o qual auxilia essas famílias, porém não tira da sua condição vulnerável. As famílias tornam-se acomodadas e muitas vezes com receio de participar de atividades propostas com medo de perder o benefício. Portanto, essa é a condição do muito a se fazer, buscar alternativas para mudança de atitude das pessoas, para que a política seja realmente entendida. (Assistente Social B1).

Vejo como uma política de alta importância no enfrentamento da pobreza, pois caracteriza-se como uma peça fundamental para amenizar ou buscar soluções para a situação da pobreza, pois é uma política que trabalha visando à seguridade social, como forma abrangente de proteção, recuperação e redefinição de valores, para garantir sobretudo o atendimento e o acesso às necessidades básicas (Secretário Municipal A).

Essas respostas evidenciam o papel que a política de assistência social assume e os desafios impostos para a concretização do sistema de proteção social em atendimento às demandas das famílias pobres. Apesar dos avanços significativos até aqui alcançados, ainda não se reconhece sua concretização como ação política local.

Por outro lado, o reconhecimento da ação, envolvendo o atendimento de crianças em situação de rua, é destacado como um modo de se lidar com uma expressão da pobreza.

A política de assistência social no enfrentamento da pobreza está muito presente para também mudar a mentalidade da população promovendo a formação e visitas educativas. [...] Percebe-se a política de assistência nas questões do enfrentamento da pobreza. Um exemplo da sua força pode ser visualizado num curto prazo de tempo em que se percebiam crianças que pediam ajuda e que estavam nas ruas e hoje, com o auxílio prestado, o município pode lidar com essa questão, através da mudança de mentalidade e comportamento (Conselheiro B).

Os Artigos 25 e 26 da LOAS reforçam a assistência social como uma política pública estratégica de enfrentamento da pobreza, em sentido amplo.

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social (BRASIL, 1993, p. 7-8).

Por meio dos projetos de enfrentamento da pobreza, busca-se a superação da pobreza com o propósito de garantir à população o atendimento às necessidades básicas que, quando não atendidas e/ou superadas, incidem negativamente no futuro de vida individual e coletiva. Já o art. 26 dessa mesma lei contempla que o “incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais, não governamentais e da sociedade civil”.

Como escopo para minimizar as condições de desigualdades, a política de assistência social deve ser incorporada no imaginário coletivo da população em geral e em especial de seus gestores, como aquela com capacidade efetiva para romper vícios de alienação e desvalorização, ainda evidenciados.

Existem falhas de comunicação na política de assistência nas questões de enfrentamento da pobreza. Em primeiro plano falta entendimento entre o poder público e o departamento de assistência. Em alguns casos, gestores preferem

trabalhar outros setores, setores estes que dão retorno e outros que estão sempre na pauta não são efetivamente trabalhados pois não oferecem reforço imediato (Vice-Prefeito B).

Apesar da legitimação político-jurídica da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, o registro da assistente social B2 aponta para um limite no modo de operar com ações na referida política, ao denunciar o “cunho repassador” de recursos. Contudo, o “cunho repassador” da transferência de renda – mesmo que mínima e sem incidir estruturalmente nas contingências de dificuldades que afetam a vida dos usuários – assegura o atendimento de necessidades pontuais e imediatas.

A política de assistência social como enfrentamento à pobreza hoje tem um cunho repassador, longe, no meu entendimento, de como ela deveria agir frente a tal problemática. Acredito que o simples repasse de recursos como hoje é feito às famílias não possibilita por si só o enfrentamento a pobreza. A política de assistência social tem um cunho literal de trabalho em várias áreas, como a capacitação, a integração dos usuários à comunidade e a outras políticas públicas, a inserção junto ao mercado de trabalho, entre tantas outras ações que são preconizadas pela PNAS. Cabe aqui ressaltar que o repasse de recursos às famílias vem aumentando consideravelmente, sendo que a aplicação em ações efetivas não recebe a mesma injeção financeira, o que acaba por ações serem totalmente desconsideradas ao longo da implantação da política nacional (Assistente Social B2).

Os sujeitos entrevistados também registram ações vinculadas à assistência social e desenvolvidas nos municípios, consideradas como inovadoras – àquelas práticas que visam à inovação e são capazes de processar a ruptura de questões tradicionais e corriqueiras no enfrentamento da pobreza.

Acredito que os atendimentos às crianças e seus pais, nos programas socioeducativos, são ações pontuais, porque são resgatados os valores, como a família, o trabalho, a vida; valores esses fundamentais para termos uma sociedade justa e igualitária. E torna-se importante porque desde cedo as crianças aprendem e os pais têm condições de se conscientizar da necessidade das mudanças acontecerem primeiramente dentro de casa (Vice-Prefeito B).

Hoje, com o CRAS e o novo redimensionamento dos serviços socioassistenciais e com os profissionais de serviço social e psicologia, contratados nesse ano de 2012, as ações iniciadas [...] com serviços preventivo e protetivo tendo como centralidade a família, núcleo fundamental para as ações e serviços de assistência social, são ações inovadoras que estão rompendo com visões assistencialistas tradicionais [...]. A família é a centralidade, vista como “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” e também “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias” dos indivíduos são ações que rompem, sim, com questões tradicionais e com um trabalho efetivo, possibilita as famílias superarem a condição de pobreza à qual muitas são submetidas (Conselheira B).

Ambos os registros focalizam a família como unidade importante e central de atenção pública, sob a qual e para a qual as ações protetivas devam ser direcionadas. No entanto, há que ressaltar que a lógica de argumento no primeiro registro traz resquícios conservadores de responsabilização e culpabilização da família, ao atribuir – quase que exclusivamente – a ela as mudanças que precisam ser processadas em “termos comportamentais”, desconsiderando o papel efetivo como implementador e apoiador que as políticas públicas setoriais têm nesse sentido.

A inovação referida conduz a uma nova maneira de perceber a problemática da pobreza e, conseqüentemente, novas formas de agir sobre ela. É condição entender que essas práticas, articuladas com sociedade e o poder local, tornam-se agentes de desenvolvimento, capazes de enfrentar os problemas da sociedade, por meio de ações representativas, reivindicando direitos e influenciando diretamente na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Torna-se imprescindível, nesse contexto vivenciado, analisar o que de fato pode ser desenvolvido e em que condições, com o fito de provocar mudanças em defesa da inclusão socioprodutiva a partir de novos programas e projetos a serem efetivados.

A transferência de renda como alternativa no enfrentamento da pobreza

As estratégias com vistas à redução da pobreza demonstram que muitos esforços precisam ser realizados, entre o local e o global, mapeando tensões, propondo novas articulações e fomentando possibilidades para encontrar caminhos de ressignificação dos espaços, das limitações, do desempenho das políticas públicas (em especial de geração de emprego, trabalho e renda), do desempenho dos governos (considerando os atores e segmentos sociais no contexto onde estão inseridos), para que as ações sejam legitimadas através da transparência e representatividade.

Nesse contexto, os programas de transferência de renda vêm ocupando destaque para o enfrentamento e combate da pobreza, combinando ações que visam promover a justiça social e contemplar oportunidades às famílias pobres de assegurar patamares de vida digna e autônoma.

O processo de criação de programas focalizados de transferência de renda direta e condicionada no território brasileiro possui uma característica distinta em relação aos outros países da América Latina e Caribe. Enquanto nos países de língua espanhola os programas foram criados pela esfera de governo federal, no Brasil, em um primeiro momento, foram os governos municipais que estabeleceram as primeiras experiências. Somente num segundo momento é que as esferas de governo federal iniciaram as suas experiências (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 52).

Não obstante, o debate sobre a pobreza e seu enfrentamento remete a reflexões do papel dos cidadãos nesse processo. Sabe-se que a participação social em diferentes espaços de discussão e decisão tornou-se, ao longo da história, um importante mecanismo para que os indivíduos pertencentes aos seus espaços possam problematizar sobre suas dificuldades e potencialidades na concretização de projetos coletivos de mudança. Para tanto, é preciso – para além da compreensão dos fatores sociais, econômicos e políticos – que sejam criados mecanismos para o enfrentamento da pobreza e das “mazelas” a ela associadas.

Pobreza: um conceito com dimensões múltiplas

O debate sobre pobreza é tão amplo quanto antigo, abordando diferentes estudos, conceitos, elementos, fundamentos, abordagens que produzem e reproduzem seus significados, manifestações e definições. Desse modo, não cabe buscar um consenso sobre a definição da pobreza; o que se propõe é considerar a pobreza sob diversas dimensões, indo além de um conceito único e universal, o que confirma ser uma problemática abrangente, como fenômeno social em diferentes cenários populacionais e territórios no mundo afora. Para Rocha (2006, p. 9-10), “pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”

Conforme Monteiro (2003, p. 7-8), a pobreza pode ser entendida de um modo bastante simples: “[...] pode-se dizer que pobreza corresponde à condição de não satisfação das necessidades humanas elementares, como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre várias outras”. Sen (2000) entende a pobreza como privação relativa. Segundo ele, “existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas e não apenas como baixa renda” (p. 35). Diante desse entendimento, a pobreza pode ser entendida como situação de complexidade que envolve as mais diversas privações sofridas pelas pessoas em contingências ou ao longo de suas vidas, podendo não ser tão somente as de privação material, ou seja, uma problemática para além de questões ligadas ao “corte de renda”:

Pastorini (2007, p. 3) refere que, na lógica capitalista, “a pobreza é apresentada como um obstáculo ao desenvolvimento, como uma marca da inferioridade ou do atraso, seja ela entendida como uma deficiência individual ou de um grupo de indivíduos”. A autora refere, também, que a pobreza pode ser entendida como resultado de um processo histórico e não como um dado natural (da natureza), não podendo ser compreendida desvinculada das relações e processos sócio-históricos.

De acordo com Yazbek (2012, p. 289), pode-se abordar a pobreza como uma das facetas “da questão social e como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria”.

Para Telles (1993, p. 13), “a pobreza não é simplesmente fruto de circunstâncias que afetam determinados indivíduos (ou famílias), desprovidos de recursos que os qualifiquem para o mercado de trabalho”, uma vez que

O pauperismo está inscrito nas regras que organizam a vida social. É isso que permite dizer que a pobreza não é apenas uma condição de carência, passível de ser medida por indicadores sociais. É antes de mais nada uma condição de privação de direitos, que define formas de existência e modos de sociabilidade (TELLES, 1993, p. 13).

Compreende-se que a pobreza se expressa de diferentes maneiras, reflete dilemas e conflitos quando reconhecida sua existência, em cada realidade, culturas e épocas históricas. Percebe-se, porém, que compreender a pobreza por meio de comparativos de renda, crescimento e critérios econômicos não é suficiente para reduzir as desigualdades. Conforme Schwartzman (2007, p. 35), “altos níveis de pobreza e exclusão são causados por uma combinação de heranças, condições e escolhas de natureza econômica, política e cultural”. É ingênuo supor que a pobreza e a desigualdade poderiam ser eliminadas pela simples “vontade política” ou pela redistribuição de recursos dos ricos para os pobres.

Os sujeitos participantes da pesquisa deixam registradas como veem a pobreza:

Quando ouvimos a palavra pobreza, nosso pensamento logo nos remete à carência material como a falta de renda, emprego, moradia, alimentação. No entanto, a meu ver, a pobreza vai além disso. É preciso compreender que ser pobre não significa apenas não ter o de que se necessita. É acima de tudo ser destituído de ter, é ser parte de uma forma de exclusão proveniente dos processos de concentração de bens e poder nas mãos de uma minoria. Ao contrário do que muitos dizem, pobre não é pobre por que quer. É preciso avaliar o contexto como um todo, sua história e vida (Assistente Social A).

Na minha visão, a pobreza pode ser vista de várias formas, seja ela nas necessidades, nesse caso a carência no suprimento das necessidades básicas e mínimas (alimentação, saúde, vestuário, moradia), como a carência de recursos financeiros, ou a carência na oferta de serviços pelo poder público à população e também a carência emocional, onde a pessoa torna-se vulnerável no sentido

peçoal, quando pela falta das coisas mínimas para sobrevivência ela se vê sem alternativas para colocar um prato de comida na mesa, ter uma cama para seus filhos, ou o remédio para tratar de sua saúde, isso acarreta o fator da perda da autoestima, levando à depressão e conseqüentemente deixando ainda mais essas pessoas vulneráveis e suscetíveis às mazelas que são encontradas na sociedade (Assistente Social B2).

A complexidade do fenômeno da pobreza é destacada nos relatos, demonstrando que vai além da satisfação de necessidades humanas básicas, o que expressa claramente que o ser humano não deve ser privado do acesso aos meios e recursos necessários para a sua sobrevivência nem ser destituído do seu lugar na sociedade.

Para os entrevistados, a pobreza deve ser tratada como uma categoria multidimensional, em virtude de que não pode ser vista apenas sob um ângulo. Nessa direção, ressalta-se que a pobreza envolve múltiplas situações e implica uma série de fatores (políticos, econômicos, culturais, morais, sociais) que empobrecem populações e discriminam e destituem a vida em sociedade.

A pobreza é uma condição que deixa o sujeito em situação de vulnerabilidade, a qual não engloba somente o fator econômico, mas que também dificulta muitas vezes o acesso a outros serviços e políticas, como saúde, educação, habitação entre outros (Assistente Social B1).

Observa-se nesse registro a necessidade de articulação das políticas setoriais para enfrentar as dimensões da pobreza e as situações por ela geradas. Outro registro denuncia aspectos macroeconômicos, produzindo e reproduzindo situações de dificuldades e, ao mesmo tempo, de vitimização, atreladas ao sistema dominante.

Pra mim, pobreza é pouca ou nenhuma condição financeira como consequência e não cumprimento das necessidades de atenção básica, devido à alta de impostos, monopólio/controlado financeiro por parte de poucos, mas principalmente falta de autoestima por parte da própria pessoa. Dessa condição fica mais fácil essa pessoa ser vítima do sistema do que tentar lutar para sair dele (Secretário Municipal B).

O relato demonstra que a pobreza tem vários desdobramentos e está também associada às questões da sociedade capitalista, que priva a população de oportunidades, agrava os problemas financeiros e traz consequências morais para a vivência em sociedade. Pimentel (2007, p. 176) destaca que “a essência do pauperismo e suas consequências encontram-se na base material do sistema do capital; sua raiz é fundamentalmente econômica, está no processo de expansão e acumulação de capital”.

Ao serem perguntados sobre a pobreza nos municípios estudados, os entrevistados demonstram que a pobreza se manifesta de diferentes formas, desde as condições socioeconômicas da população até a privação das capacidades e carência de oportunidades, as quais acabam fragilizando os vínculos sociais e destituindo as famílias de se perceberem como cidadãos com possibilidades de acessar seus direitos que lhes são garantidos nos termos da lei.

A pobreza, na minha visão, é quando a pessoa é carente, porém não apenas de recursos mas sim de assistência de parte dos governos, seja municipal, estadual ou federal, ficando desassistidas, sendo que as mesmas não têm conhecimento das políticas públicas e de assistência social, automaticamente se excluindo da maioria da sociedade que está mais desenvolvida no conhecimento das políticas públicas e da assistência, se introduzindo no mercado de trabalho para gerar

renda e sair do nível de pobreza. Em nosso município, são poucos os casos de pobreza que são notáveis, porém estes já são mapeados pela assistência do município com auxílio de vários departamentos públicos e os mesmos estão sendo orientados a participar de eventos, cursos e palestras para formar uma opinião diferente daquela que estão vivendo e buscando o incremento no mercado de trabalho para sair do nível de vida que estão vivendo (Conselheiro B).

Outros elementos registrados pelos entrevistados fazem uma associação da pobreza existente nos municípios com o poder público, levando-se em consideração que parte desse trabalho cabe aos governos locais, com esforços para gerar oportunidades concretas e efetivas nesse enfrentamento. Nessa direção, Lavinás (2002, p. 25) destaca a “relevância crescente das esferas locais de governo no enfrentamento da questão social”.

No município, a pobreza não está visível, portanto acredito que hoje a assistência esteja realizando trabalhos para amenizar essas questões. Penso que é preciso agregar algumas questões junto com o poder público, questões abrangentes e não seletivas, para proporcionar qualidade de vida como um todo. Minha preocupação sempre foi com situações com que me deparo frequentemente com pessoas que se encontram em situações vulneráveis e que demonstram falta de interesse de trabalhar e melhorar sua condição (Secretário Municipal B).

A importância de compreender a pobreza que se manifesta nos municípios se traduz na vontade de que o social prevaleça sobre o econômico e desencadeie comprometimento técnico-político das esferas de governo no atendimento à coletividade. Trata-se de um trabalho que torna imperativo a (re)afirmação de valores humanistas, como a ampliação da cidadania, da equidade, da justiça social e do acesso a bens e serviços e riquezas públicas.

Considerações finais

Considerada como política pública estratégica no enfrentamento da pobreza, a assistência social precisa se consolidar e se efetivar de modo a romper com as velhas e tradicionais práticas que sempre a colocaram subalterna na hierarquização com as demais políticas. Esse processo de afirmação da assistência social conclama, na lógica dos direitos, por novas relações e modos operacionais inclusivos e participativos ao desenvolver os serviços socioassistenciais que lhe são de competência em compartilhamento entre governos, setores de políticas, usuários e sociedade em geral, nos territórios de abrangência.

O estudo demonstrou que a pobreza nos municípios se manifesta de diferentes formas, desde as condições socioeconômicas da população até a privação das capacidades e carência de oportunidades que acabam fragilizando os vínculos sociais e destituindo as famílias de se perceberem como cidadãos com possibilidades de acessar seus direitos que lhes são assegurados.

Considera-se, portanto, que para enfrentar a pobreza é preciso compreender as suas causas, sua dimensão e buscar por soluções diferenciadas, potencializando novas atitudes, despegadas de “critérios politiquieiros” na alocação dos recursos para investimentos socioeconômicos e para cobertura diante das necessidades urgentes e emergenciais. Isso remete ao entendimento de que o enfrentamento da pobreza nos municípios passa pela construção de novas práticas que considerem as múltiplas manifestações da pobreza e que assegurem, ampla e universalmente, à população o acesso aos direitos e riquezas sociais, na articulação assistência social e demais políticas públicas em âmbito local e regional.

Referências

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS* (NOB-RH/SUAS). Brasília: MDS, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2012.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2010.
- _____. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS Anotada. 2009. Disponível em: http://www.semas.riopreto.sp.gov.br/Admin/Upload/28022011160950Lei_Organica_de_Assistencia_Social_-_LOAS_Anotada_2009.pdf. Acesso em 04 ago. 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2012.
- BRONZO, Carla. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, p. 119-160, jul./dez. 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/200/194>. Acesso em: 01 mar. 2013.
- INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP*, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/inojosa.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2013.
- LAVINAS, Lena. Pobreza e Exclusão: traduções regionais de duas categorias de práticas. *Revista Econômica*, v. 4, n. 1 p. 25-59, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0534.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2013.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Revista Katálysis* [online], v. 13, n. 2, p. 173-180, 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/16526>. Acesso em: 2 maio 2012.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Programas focalizados de transferências de renda no Brasil: contribuições para o debate. *Texto para Discussão*, n. 1283, Brasília: IPEA, 2007.
- MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *Revista de Estudos Avançados*, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a02.pdf>. Acesso em: 18 set. 2011.
- NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, [online], n. 101, p. 95-120, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n101/06.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2013.
- PASTORINI, A. O espetáculo da pobreza: máscara dos antagonismos das sociedades capitalistas. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., São Luís (MA), p. 01-08, ago. 2007.
- PIMENTEL, Edlene. *Uma nova questão social?: Raízes materiais e humano-sociais do pauperismo de ontem e de hoje*. Maceió: EDUFAL, 2007.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. *Caderno CRH*, Salvador, Centro de Recursos Humanos, n. 19, p. 8-21, jul./dez. 1993.
- UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria pobreza nas formulações de política social do Banco Mundial. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2013.
- YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2012, n. 110, p. 288-322.