

Exclusão social e descentralização político-administrativa: a especificidade da política de assistência social

Carlos Nelson dos Reis*

Marta Carrer Herpich**

Resumo

Ao longo dos anos 80, em paralelo ao processo de reestruturação industrial das economias desenvolvidas, o termo exclusão social ganha destaque e passa fazer parte da agenda dos principais congressos internacionais. A exclusão social é um fenômeno que abrange diferentes formas e níveis. Sua definição se objetiva a partir da situação e do momento político, econômico e social de cada local ou região onde o fenômeno esteja ocorrendo. Neste mesmo período, vem sendo aprofundado um conjunto de reformas institucionais que redefinem a ação estatal nas atividades produtivas e de serviços. No Brasil essa redefinição, no que respeita à esfera da produção, vem sendo efetivada, em partes, pela privatização das empresas estatais e, no referente a serviços tais como, saúde, educação e assistência social, a redefinição está sendo implementada por meio de um processo de descentralização que tem evidenciado alguma inconsistência. O presente texto busca confrontar a questão da exclusão social com a descentralização administrativa da assistência social. Para tanto, inicia tratando da complexidade que envolve o fenômeno exclusão social e, posteriormente, mostra alguns pontos da inconsistente descentralização da assistência social, tendo como referência a cidade de Caxias do Sul.

Palavras-chave: Exclusão social. Assistência social. Caxias do Sul.

Introdução

A década dos anos 1990 caracteriza-se na literatura histórica e econômica brasileira como a década das grandes transformações conjunturais e estruturais. A agenda nacional se fez reproduzir em agendas estaduais e municipais e, assim, foi implementada uma vigorosa modernização produtiva acompanhada de uma abertura do mercado nacional. Em paralelo a esses movimentos, outros se fizeram presentes, entre os quais o recrudescimento da exclusão social e a redefinição da ação estatal nas atividades produtivas e de serviços. O presente texto tem por objetivo pontuar alguns comentários a respeito de dois itens específicos retirados desses movimentos: por um lado, a exclusão social e, por outro, a descentralização da política de assistência social, que faz parte da redefinição da ação estatal. Para tanto, num primeiro momento, desenvolvem-se aspectos da exclusão social e, num segundo, analisa-se a descentralização da assistência social. A referência geográfica para tais observações é o município de Caxias do Sul.

* Doutor em Economia pela Unicamp/SP, Professor Titular da FACE/PUCRS e do PPGSS/FSS/PUCRS e Coordenador do NEPES.

** Mestre em Serviço Social pelo PPGSS/FSS/PUCRS e Assistente Social da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul – FAS, órgão da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul e Pesquisadora colaboradora do NEPES.

1 – A exclusão social: velhos e novos pontos de uma agenda permanente

A literatura recente tem apontado para a significativa complexidade que envolve o termo exclusão social, destacando a existência de uma grande dificuldade para se chegar a uma definição geral, principalmente pela compreensão do significado nas diferentes regiões onde o fenômeno ocorre. Assim sendo, para que se obtenha uma melhor compreensão da questão, é necessário que se faça uma breve retrospectiva, destacando as principais categorias que compõem o fenômeno.

É inequívoco que, do grupo de categorias que compõem a exclusão social, a pobreza¹ se destaca como uma das formas mais antigas de indicação para as desigualdades extremas entre os indivíduos. Nesta perspectiva, a pobreza sempre foi uma situação presente nas sociedades, independentemente do modo de produção por estas adotado. É importante destacar a existência de diferentes definições sobre essa categoria. Por exemplo, na sociologia clássica tem-se uma definição muito mais ampla, se comparada a da economia clássica, que se preocupa, via de regra, em medir principalmente a partir da renda. Entretanto, com o passar dos tempos e na medida em que os grandes centros urbanos vão se proliferando, outras várias formas de diferenças sociais passam a ser observadas.

Aproximando o foco da observação para o período recente, é possível destacar que nos antecedentes à reestruturação produtiva dos anos 80 é notória e significativa a existência de indivíduos privados de condições materiais, de emprego, de moradia, de saúde, de alimentação entre outros. Na verdade, uma situação que há muito fazia parte da sociedade em geral e que atingia, via de regra, apenas as camadas mais populares.

Mais pontualmente, a questão exclusão social começa a fazer parte das agendas e mobilizar o contexto mundial a partir dos anos 80, quando um conjunto de mudanças econômicas e sociais se materializa. Entre os principais fatos que compõem essas mudanças têm destaque a reestruturação produtiva e a reforma dos sistemas de proteção social. Como resultado direto destas ações, tem-se o desemprego estrutural e o aumento das desigualdades sociais que se materializam no surgimento da chamada “nova pobreza”.

Esta classificação deve ser entendida a partir das características que compõem os sujeitos sociais nela inseridos. Via de regra são sujeitos que no passado recente tinham pleno acesso aos bens e serviços necessários à manutenção de um significativo padrão de vida. Como consequência da perda do emprego e da proteção social, esses trabalhadores passaram a ser excluídos do acesso a esses bens e serviços, das relações econômicas e dos direitos. Portanto, definir o termo exclusão social torna-se uma tarefa das mais complexas, pois são várias questões interligadas, já que o excluído no período atual, não é somente aquele que no passado vivia em condições de pobreza.

Com o auxílio das informações contidas no Quadro 1, onde se listam categorias que permitem a visualização das velhas e novas formas de exclusão social, é possível perceber uma aproximação do conjunto de situações que compõem o universo em análise. Daí, retira-se uma essência “multidimensional” do fenômeno e, para tanto, inclui-se a idéia de falta de acesso não somente de bens e serviços, mas também de segurança, justiça e cidadania.(Rodger, 1994). Nesta

¹ “Pobreza – estado de carência em que vivem indivíduos ou grupos populacionais, impossibilitados, por insuficiência de rendas ou inexistência de bens de consumo, de satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, saúde e educação. O problema está ligado a capacidade produtiva da sociedade, embora atinja até mesmo camadas sociais marginalizadas de países altamente desenvolvidos. A pobreza manifesta-se mais intensamente nos países subdesenvolvidos” (Sandroni, 1999, p. 274).

mesma direção é preciso destacar que, pelo fato de a essência apresentar várias dimensões, em termos individuais, é possível estar excluído em algumas das categorias e não em outras. Ou seja, um indivíduo pode estar excluído do mercado de trabalho formal, mas não da possibilidade de garantir a sobrevivência, pelo fato de existirem transferências relacionadas a um sistema de previdência (Dupas, 1999), ou pela alternativa do mercado de trabalho informal.

A intenção com as informações contidas no Quadro 1, é pontuar, ainda que de forma bastante ampla, duas grandes categorias: a velha exclusão social e a nova exclusão social. Na primeira, incluem-se as tradicionais categorias que indicam as diferenças sociais que, via de regra, desde há muitos anos, são variáveis comuns nos países em desenvolvimento, ou, como a literatura consagrou indicar “Problemas de Terceiro Mundo”. Por sua vez, a segunda grande categoria – nova exclusão social – deve ser vista sob duas perspectivas: (a) para os países em desenvolvimento, ela contém o estoque da velha exclusão social e o fluxo de novas variáveis que se estabelecem a partir, principalmente, do desemprego estrutural; (b) para os países desenvolvidos, a nova exclusão, ou a nova pobreza, significa, principalmente, a classificação de trabalhadores que se inserem nas categorias que se estabelecem a partir do desemprego estrutural, também entendido como desemprego de longo prazo (Quadro 1).

Quadro 1

Categorias que permitem a visualização das velhas e novas formas de exclusão social

| Velhas formas de exclusão social | Novas formas de exclusão social | |
|--|---|---|
| Países em Desenvolvimento | Países | |
| | Desenvolvidos | Em desenvolvimento |
| Pobre Miserável Mendigo Pedinte Indigente Subnutrido Morador de rua Minorias sociais Idosos Deficientes Mulheres Negros Índios | Pobre Mendigo Morador de rua Minorias sociais Mulheres Negros Índios Imigrantes | Pobre Miserável Mendigo Pedinte Indigente Subnutrido Morador de rua Minorias sociais Idosos Deficientes Mulheres Negros Índios |
| - | Desemprego estrutural Exclusão de bens e serviços Exclusão do mercado de trabalho formal Exclusão da terra Exclusão da segurança Exclusão dos direitos humanos | Desemprego estrutural Exclusão de bens e serviços Exclusão do mercado de trabalho formal Exclusão da terra Exclusão da segurança Exclusão dos direitos Humanos |

Fonte: Sistematização dos autores.

Em realidade, nos países desenvolvidos, o número de sujeitos sociais classificados como pobres, mendigos, moradores de rua e minorias sociais, de acordo com seus respectivos processos sociais, vinham se reduzindo e, isso como produto de conquistas no âmbito político, econômico e social. Entretanto, o contexto do final dos anos 80 aponta uma inflexão nesta trajetória² e o resultado se afigura no aumento progressivo desse tipo de sujeitos sociais, evidenciando situações problemáticas, até então muito comuns nos países em desenvolvimento. Acrescentam-se a esse movimento os novos excluídos, ou seja, os sujeitos que por estarem inseridos na categoria desemprego estrutural, acabam perdendo as condições de acesso aos bens e serviços, ao mercado formal de trabalho, à terra, à segurança e, por conseguinte, aos direitos humanos.

Por seu turno, os países em desenvolvimento que já detinham um significativo número de excluídos sociais, ao absorverem os resultados das reformas econômicas e sociais, vêm ampliados os seus problemas, pois o número absoluto de pobres, miseráveis, mendigos, indigentes, subnutridos, moradores de rua e minorias sociais passou a ostentar uma trajetória crescente. Acrescentam-se a esse contingente os novos excluídos oriundos do desemprego estrutural, que, assim como nos países desenvolvidos, ficam fora do acesso dos bens e serviços, do mercado formal de trabalho, da terra, da segurança e, por conseguinte, dos direitos humanos.

A partir da sistematização proposta no Quadro 1, é possível formular o seguinte equacionamento: a exclusão social, independentemente da época, pode ser entendida como a soma da exclusão econômica com a exclusão política, onde cada uma dessas categorias contém as seguintes subcategorias: *A* significando a exclusão social; *b*, a exclusão econômica; e *c*, a exclusão política. Assim,

$$A = b + c$$

sendo:

b = pobre + miserável + pedinte + indigente + subnutrido + desempregado e outros.

c = minorias sociais + segurança + direitos humanos e outros.

Ao considerarem-se os aspectos anteriormente comentados, tem-se que o atual contexto da exclusão social vem assumindo grandes dimensões. Dentre outros fatores, cumpre destacar a diminuição de postos de trabalhos, problemática que vem evoluindo em proporções significativas no conjunto da classe trabalhadora mundial, gerando, dentro desse segmento, outras formas de exclusão, conforme destacado no Quadro 1.

Alguns trabalhadores, mesmo os inseridos no mercado formal, estão sujeitos a atividades inseguras e de baixa remuneração, o que representa uma forma disfarçada de exclusão. Na sua maioria, estes excluídos do mercado de trabalho formal se assemelham quanto ao sexo, à raça e à nacionalidade, sendo esta uma situação que atinge o mercado mundial (Rodgers, 1994).

Os indivíduos inseridos na categoria *velha* exclusão social, que sempre estiveram presentes na sociedade, independente do período analisado, nunca tiveram tanta expressão como os da *nova* exclusão social, pois estes, via de regra, originam-se de extratos da população que já experimentaram consideráveis padrões de vida, e, portanto têm pleno conhecimento de seus direitos e deveres sociais o que lhes concede melhores condições de reivindicação.

A particularidade brasileira mostra que, tradicionalmente, as orientações para formulação e implantação de políticas sociais que viessem encaminhar soluções para os problemas sociais,

² Além desta inflexão nos números de sujeitos sociais classificados como pobres, mendigos e moradores de rua, outras categorias como miserável, pedinte, indigente entre outros, começam a fazer parte do cotidiano das Capitais e principais cidades dos países desenvolvidos.

eram feitos de forma centralizada, Ou seja, eram os órgão do governo federal que definiam os recursos e as prioridades de gastos com os respectivos programa sociais.

Entretanto, no transcorrer dos anos 1990, o Sistema de Proteção Social brasileiro “[...] vem modificando radicalmente seu formato institucional, através de um processo de redefinição de atribuições na área social que, se mantido, modificará substancialmente o padrão centralizado de gestão [...]” (Arretche, 2000, p. 242). A resultante deste movimento se consolida em um vigoroso processo de descentralização político-administrativa.

O que chama atenção é o fato de que ao mesmo tempo em que o país tem um recrudescimento dos problemas sociais também pratica um processo de reforma das funções do Estado, onde a descentralização de funções sociais é a realidade presente. É a relevância deste contexto exclusão social e descentralização administrativa dos programas sociais que compreende o objetivo desta reflexão. Para tanto, a referência para observação é a política de assistência social tendo como evidência empírica a experiência do município de Caxias do Sul.

2 – Breve panorâmica socioeconômica sobre Caxias do Sul

O município de Caxias do Sul vem, principalmente ao longo das últimas três décadas, consolidando-se como um dos principais pólos de urbanização e industrialização capitalista do Rio Grande do Sul. As informações estatísticas do Município permitem aferir o grau de urbanização do município (Tabela 1).

Tabela 1
Município de Caxias do Sul
População urbana e rural – 1994 a 2000

| ANOS | POPULAÇÃO EM PORCENTAGEM | | TOTAL |
|------|--------------------------|-------|---------|
| | Urbana | Rural | |
| 1994 | 89 | 11 | 307.921 |
| 1995 | 90 | 10 | 315.540 |
| 1996 | 89 | 11 | 325.694 |
| 1997 | 89 | 11 | 341.978 |
| 1998 | 89 | 11 | 359.077 |
| 1999 | - | - | 349.581 |
| 2000 | 93 | 7 | 360.223 |

Fonte: IBGE, 2000.

Nota: Os anos de 1997 a 1999 são estimativas do IBGE.

A leitura destas informações apontam para uma cidade com altíssimo grau de localização populacional no perímetro urbano, o que implica a necessidade de atendimento da demanda por serviços públicos, tais como saneamento, educação, saúde entre outros, em proporções crescentes. Agrega-se a essa distribuição o fato de o crescimento populacional de 1994 a 2000 ter sido em torno de 17%.

De outra parte, o Município tem uma notável configuração produtiva consolidada no setor industrial, fato que o qualifica como um dos principais pólos industriais do Estado. As informações contidas no Quadro 2 permitem visualizar a pujança da indústria de Caxias do Sul, bem como perceber que, seu segmento mais representativo é o metal-mecânico seguido, por

ordem de grandeza dos segmentos de alimentação e fiação, tecelagem e vestuário, respectivamente.

Quadro 2

Composição da indústria de Caxias do sul

| SETORES DA INDÚSTRIA DE CAXIAS DO SUL | PARTICIPAÇÃO |
|---------------------------------------|--------------|
| Alimentação | 12% |
| Fiação, Tecelagem e Vestuário | 11% |
| Madeira e Mobiliário | 9% |
| Material Plástico | 6% |
| Metal Mecânica – Bens de Capital | 40% |
| Metal Mecânica – Bens de Consumo | 20% |

Fonte: IBGE, 1996.

Por fim, as evidências mais significativas quanto à importância deste Município no conjunto da economia do Rio Grande do Sul ficam por conta do Produto Interno Bruto (PIB) produzido pelo Município e sua relação com o PIB estadual:³ em 1980, representava 57,01% do PIB municipal e 6,58% do PIB estadual referente à indústria (Borba, 2000, p. 72-73). Esse índice manteve-se com oscilações positivas durante a década de 90 (Borba, 2000; Câmara de Indústria e Comércio, 1999; FEE, 2000; *Jornal Pioneiro*, 1999).⁴ Essa performance da produção industrial e da geração de riqueza mostrada pelo PIB reflete-se na renda per capita do município que se apresenta bem acima da do Estado e chega quase ao dobro da renda per capita de Porto Alegre (Tabela 2).

Tabela 2

Renda *per capita* do Rio Grande do Sul
Caxias do Sul e Porto Alegre – 1996 a 1999

| ANOS | LOCALIDADES | | |
|------|-------------|--------------|---------------|
| | RGS | PORTO ALEGRE | CAXIAS DO SUL |
| 1996 | 6.654,00 | 6.159,00 | 9.950,00 |
| 1997 | 7.086,00 | 6.282,00 | 12.128,00 |
| 1998 | 7.122,00 | 6.423,00 | 12.053,00 |
| 1999 | 7.435,00 | 6.957,00 | 11.566,00 |

Fonte: FEE – Núcleo de Contabilidade Social.

³ Não desconsiderando o PIB produzido pelo subsetor serviços (comércio e demais serviços), que também apresenta índice representativo, com 40,32% do PIB municipal e 3,22% do PIB de serviços estadual em 1980. Na década de 90, o PIB desse subsetor em relação ao PIB municipal apresentou os seguintes índices: 36,84% em 1990; 36,26% em 1995; 39,12% em 1996; e 38,57% em 1997. Em relação ao PIB do subsetor serviços do Estado do Rio Grande do Sul, o PIB de serviços do Município oscilou na casa do 4% (Borba, 2000, p.72, 73; FEE, 2000).

⁴ O PIB produzido pela indústria de Caxias do Sul, comparado ao PIB total do município, apresentou os seguintes índices: 60,01% em 1990; 59,92% em 1995; 57,27% em 1996; 58,12% em 1997. Esses índices, em termos de PIB da indústria do Estado do Rio Grande do Sul, representam, respectivamente, 7,19%, 7,97%, 7,41% e 7,41% (FEE, 2000).

Nota: Valores em R\$.

No outro extremo deste desempenho, tem-se os indicadores sociais que não refletem o movimento dos dados anteriormente comentados. Pelo contrário retratam uma dimensão de exclusão social que, considerando os tradicionais padrões de vida dos caxienses, impõe forte preocupação. A Fundação de Economia e Estatística (FEE) produz o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA) que tem por objetivo elencar os municípios e as regiões do Estado, levando em consideração as respectivas condições econômicas e sociais. Em linhas gerais o ISMA é composto pelo seguinte bloco de indicadores: condições de domicílio e saneamento, educação, renda e saúde. Este índice varia de 0 a 1 e sua leitura responde à magnitude do município ou região em termos de desenvolvimento social. Portanto, quanto mais próximo à unidade melhor o grau de desenvolvimento social. No cômputo geral do índice, o município de Caxias do Sul situa-se em 0,59, estando 4 pontos acima do índice total do Estado, mas 8 pontos abaixo do de Porto Alegre.

Tabela 3
Índice Social Municipal Ampliado de Caxias do Sul
Porto Alegre e do Rio Grande do Sul – 1998

| LOCAL | ISMA | | DOMICÍLIO SANEAMENTO | | EDUCAÇÃO | | RENDA | | SAÚDE | |
|---------------|------|-----|----------------------|-----|----------|-----|-------|-----|-------|-----|
| | ISMA | ORD | ISMA | ORD | ISMA | ORD | ISMA | ORD | ISMA | ORD |
| RS | 0,55 | - | 0,66 | - | 0,63 | - | 0,45 | - | 0,47 | - |
| Caxias do Sul | 0,59 | 26 | 0,64 | 44 | 0,72 | 110 | 0,59 | 15 | 0,41 | 286 |
| Porto Alegre | 0,67 | 1 | 0,97 | 1 | 0,66 | 195 | 0,54 | 51 | 0,53 | 60 |

Fonte: FEE, 2002.

Esse índice quando desagregado, em seus respectivos blocos, conforme informação contidas na Tabela 3, mostra que o Município se sobressai positivamente no quesito renda, o que confirma a análise feita com dados da FEE (Tabela 2); entretanto, nos quesitos saneamento, educação e, principalmente, saúde, os índices demonstram um comportamento insatisfatório. Ou seja, se do ponto de vista do crescimento econômico Caxias do Sul é um exemplo, o mesmo não pode ser dito com respeito ao desenvolvimento social.

Outro dado que também chama atenção em Caxias do Sul é o referente ao nível de indigência⁵ no município.

Tabela 4
Mapa do fim da fome
Indigência por Municípios do Rio Grande do Sul

| Municípios Auto-representativos | Proporção de Indigentes | | Taxa de variação anual |
|---------------------------------------|-------------------------|-----------|------------------------|
| | 1996/1997 | 1998/1999 | |
| Total Estado | 17.63 | 15.91 | -5.01 |
| Total Municípios auto-representativos | 12.33 | 10.95 | -5.73 |

⁵ Existem várias interpretações e metodologias para definir indigência. Entretanto para efeitos deste texto entende-se por indigentes os indivíduos que não têm nenhum rendimento ou que o rendimento auferido não possibilita a aquisição da alimentação básica.

| | | | |
|---------------|-------|-------|--------|
| Canoas | 13.52 | 14.33 | 2.96 |
| Caxias do Sul | 5.07 | 6.89 | 16.61 |
| Gravatá | 12.32 | 11.56 | -3.15 |
| Novo Hamburgo | 14.82 | 11.81 | -10.74 |
| Pelotas | 14.63 | 5.60 | -38.13 |
| Porto Alegre | 10.84 | 10.29 | -2.56 |
| Santa Maria | 19.69 | 11.92 | -22.19 |
| Viamão | 16.97 | 20.37 | 9.56 |

Fonte: Centro de Políticas Sociais (CPS) – FGV, 2001.

Segundo pesquisa realizada pelo Centro de Políticas Sociais (CPS) da FGV, enquanto municípios gaúchos de menor porte econômico como Pelotas e Santa Maria, no período 1996-1997 em comparação a 1998-1999, diminuíram o número de pessoas indigentes, o de Caxias do Sul, com toda sua pujança econômica, teve aumentado este índice em 16,61%. Essas informações indicam a existência de exclusão social, tanto no que se refere às novas formas expressas no índice de desenvolvimento social, quanto no referente às velhas formas de exclusão social expressas pela taxa de indigência do município. Dentre o leque de políticas sociais existentes para encaminhar soluções para a exclusão social está a de assistência social.

No Brasil, desde meados dos anos 90, vem sendo adotado o princípio organizativo da descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social. Embora esteja previsto em Lei desde 1988, ainda se encontra em fase de implantação. Provavelmente a lentidão do processo se justifique por demandar alterações significativas na concepção e na forma de gestar essa política social. Conforme a concepção que entidades, governos, sociedade civil tiverem de assistência social, ela pode ser gestada de forma a seguir pressupostos para formação de cidadania, ou continuar sendo executada de forma a preservar princípios assistencialistas. Neste sentido, o item a seguir tem como objetivo identificar e analisar peculiaridades na implementação da Política de Assistência Social, a partir do processo de descentralização político-administrativo em uma experiência concreta de Gestão Municipal, em Caxias do Sul, a partir de entrevistas com o órgão gestor e com outras doze entidades não-governamentais de assistência social que participaram do processo de implantação da descentralização no município.⁶

3 – A descentralização político-administrativa da política de assistência social

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS – define que a inserção, a prevenção, a promoção e a proteção são as quatro funções básicas do novo paradigma da Assistência Social, que tem como eixo central a cidadania. Como resultado da experiência em Caxias do Sul detectou-se que, do conjunto de entrevistados que afirmaram ter conhecimento sobre as funções básicas da Política de Assistência Social, 88,89% referiram-se à inserção como função básica. Daí conclui-se que não existe um total conhecimento, pois, enquanto instituições responsáveis pela execução da política de assistência social, é incompreensível que 11,11% não tenham o conhecimento de que sua ação tem como objetivo básico a inserção de sujeitos alijados do contexto de uma sociedade. Sociedade essa que tem como característica peculiar a geração de

⁶ Para maiores esclarecimentos a respeito de Políticas Sociais, Lei Orgânica da Assistência Social, Descentralização Político-Administrativa bem como o aporte metodológico para a realização das entrevistas e suas respectivas tabulações e resultados estatísticos, ver Herpich, 2001.

riqueza capitalista com origem na produção industrial, que, sabidamente, gera um alto valor agregado. Além do mais, a própria PNAS define a inserção como a “[...] forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas proporcionando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população [...]” (Brasil, PNAS, MPAS, 1999, p. 69).

No tocante à prevenção, a PNAS a entende como um meio “[...] de criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alcançado ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços [...]” (Brasil, PNAS, MPAS, 1999, p. 69). Nesse quesito, os entrevistados em Caxias do Sul respondem de maneira a permitir referenciais mais acentuados no que concerne à sua demonstração de despreparo, nos fundamentos básicos da nova proposta da PNAS. A confirmação dessa observação está no fato de que somente 66,67% dos entrevistados, que afirmaram conhecer as funções básicas da Política de Assistência Social, destacaram conhecimento a respeito dessa função, o que remete à lamentável constatação de que 33,33 % não têm a mínima noção de que a Política de Assistência Social tem como função básica a prevenção.

A função básica de promoção, na concepção da PNAS, é “[...] vista como função de promover a cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que submetem, fragmentam e desorganizam o destinatário da Assistência Social” (Brasil, PNAS, MPAS, 1999, p. 69). Nesse quesito, as entidades entrevistadas que responderam conhecer as funções da política de Assistência Social, também concluem com respostas insatisfatórias, pois 77,78% referem o conhecimento dessa função e até mesmo sua essencialidade. Os restantes 22,22% não fazem, nem de longe, alguma referência à necessidade dessa função no contexto da Política de Assistência Social. Novamente é preocupante o despreparo dessas entidades para levar adiante os princípios básicos e filosóficos do novo paradigma da assistência social. Esses, se aplicados conforme os objetivos traçados, provavelmente romperiam com a tradicional cultura de assistência pura e simplesmente compensatória e criariam as condições para gerar uma promoção de assistência social cidadã.

Por fim, a proteção, no contexto do novo paradigma, é “[...] compreendida como atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meio de ações de redistribuição de renda direta ou indireta [...]” (Brasil, PNAS, MPAS, 1999, p. 69). Certamente, essa função, se bem entendida e operacionalizada pelas Entidades, tanto gestoras quanto executoras, seria o instrumento que ajudaria na ruptura com a histórica concentração de renda existente no país e, conseqüentemente, nas Unidades Federadas. No entanto, em Caxias do Sul, *locus* referencial dessa observação, as respostas não retratam pleno conhecimento do real significado dessa função. Do universo entrevistado que afirmam conhecer as funções da Política de Assistência Social, 77,78% fazem referência a essa função, o que não significa que sabem exatamente do que se trata. Os restantes 22,22% desconhecem totalmente o significado. As informações contidas no Quadro 1 permitem uma visualização da análise feita a partir dessas funções propostas pelo novo paradigma da Assistência Social.

Quadro 1
Concepção da Política de Assistência Social segundo
as Entidades pesquisadas – Caxias do Sul, 2001

| FUNÇÕES BÁSICAS | TEM CONHECIMENTO | | |
|-----------------|------------------|---------|-----------|
| | Sim (%) | Não (%) | Total (%) |
| Inserção | 88,89 | 11,11 | 100 |

| | | | |
|-----------|-------|-------|-----|
| Prevenção | 66,67 | 33,33 | 100 |
| Promoção | 77,78 | 22,22 | 100 |
| Proteção | 77,78 | 22,22 | 100 |

Fonte: Informações sistematizadas pelos autores.

Com os resultados obtidos dos entrevistados, sobre as funções da Política de Assistência Social, têm-se indicadores concretos de que as entidades, mesmo as que responderam conhecer as funções da Política de Assistência Social, não as conhecem em sua totalidade. Ainda mais grave é o percentual de 30,77% das entidades pesquisadas que dizem não conhecer as funções da Política de Assistência Social. Assim, mais uma vez, fica claro que as entidades têm dificuldade no entendimento da Política de Assistência Social, quanto à sua abrangência, o que remete à reflexão sobre como essas entidades definem sua linha de ação e como percebem seus usuários. Possivelmente, a maioria das entidades entrevistadas não realiza suas ações à luz das funções da Política da Assistência Social. Isso implica ações desvinculadas do novo paradigma da Assistência Social centrado na cidadania. Nessa perspectiva, o projeto de descentralização, no caso específico da assistência social, remete a concluir para a formação de uma brutal complexidade, pois se as entidades executoras não conseguem assimilar, por desconhecimento ou não, os fundamentos básicos do novo paradigma da Política de Assistência Social, logo e por *causa* da descentralização, acaba, na sua implantação, sendo contaminada pelos mesmos ambientes e hábitos que caracterizavam o modelo centralizado.

Um outro ponto importante a ser destacado refere-se à identificação dos usuários da Política de Assistência Social. Para tanto, destaca-se que existe uma multiplicidade de termos que são utilizados para apontar esse sujeito. De maneira sintética, a partir das três esferas governamentais, tem-se que, em nível nacional, na PNAS, o termo utilizado é *destinatário*; na esfera estadual, segundo o Plano de Ação do Estado, a terminologia utilizada é *grupo social* e em nível municipal, especificamente em Caxias do Sul, o Plano Municipal de Assistência Social denomina os usuários de *segmentos atendidos*.

Se em nível das esferas de governo a terminologia tem a multiplicidade referida anteriormente, as entidades entrevistadas, sem a utilização desses termos, aumentam a complexidade do problema no momento em que buscam apontar quem são os usuários da Política de Assistência Social. As entrevistas apontam uma extensa lista de terminologias, onde se destacam as de maior ocorrência, tais como: pessoas em situação de pobreza⁷ com 53,85%, o que permite referir a permanência da tradicional forma de ver o objeto da assistência social; pessoas em situação de vulnerabilidade⁸ sejam crianças, adolescentes, adultos, idosos e famílias, com 38,46%; pessoas em condições de desvantagem pessoal⁹, com 30,77%; pessoas dependentes de drogas, com 23,08%; pessoas vítimas de maus-tratos e adolescentes que tenham cometido ato

⁷ Pessoas em situação de pobreza são, nesta pesquisa, consideradas aquelas que de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo assim excluídas em graus diferenciados da riqueza social, como os que não possuem meios de prover sua própria subsistência, os trabalhadores de baixa renda, os desempregados, enfim, todos aqueles que precisam que sejam supridas suas necessidades básicas, tais como saúde, educação, trabalho, transporte e alimentação.

⁸ As vulnerabilidades sociais definem-se como “[...] as situações decorrentes da pobreza, do abandono, de maus tratos físicos e psicológicos, na fragilidade no papel de adultos responsáveis, da deficiência física, mental, visual e auditiva e da dependência química” (Rio Grande do Sul, PEAS, 1999, p. 22).

⁹ Pessoas em condições de desvantagem pessoal são aquelas “[...] resultantes de deficiência ou de incapacidade, que limitam ou impedem o indivíduo no desempenho de uma atividade considerada normal para sua idade e sexo, face ao contexto sócio-cultural no que se insere” (Brasil, MPAS, PNAS, 1999, p. 68).

infracional, com 23,08%; pessoas que necessitem integração ao mercado de trabalho, com 15,38%; pessoas vítimas de abusos sexuais ou exploradas sexualmente, com 15,38%; e pessoas moradoras de rua e crianças e adolescentes abandonados ou desagregação familiar, com 7,69%. Em linhas gerais, a lista de terminologias utilizada pelos entrevistados reproduz a lista de categorias que permitem visualizar as velhas formas de exclusão social, principalmente nos países em desenvolvimento (Quadro 1). Chama atenção que, em uma cidade industrial como Caxias do Sul, os problemas sociais decorrentes das novas formas de exclusão social não fazem parte do cotidiano das instituições executoras da assistência social.

A questão relacionada aos segmentos/grupos sociais/destinatários que devem ser atendidos pela Política de Assistência Social foi elaborada com o objetivo de analisar se as entidades conseguem ter uma visão do todo, ou seja, do conjunto de segmentos/grupos sociais atendidos por essa política, ou se têm uma visão parcial ou restrita aos segmentos que são usuários de seus serviços/programas/projetos.

O levantamento dos resultados da questão referente aos destinatários da Política de Assistência Social chama atenção, pois de fato as entidades, em sua grande maioria, não têm noção do conjunto de mandatários da Política de Assistência Social. Apenas uma entidade coloca que a Assistência Social é para quem dela necessitar; o restante das entidades cita duas ou mais situações em que se encontram os mandatários e, na sua maioria, essas situações estão ligadas ao tipo de atendimento que prestam ou a alguns encaminhamentos que realizam. Portanto, fica claro que o mandatário da Assistência Social é caracterizado pela sua condição de dependência, necessitado da intervenção estatal direta.

Dos entrevistados, apenas 53,85% citaram as pessoas em situação de pobreza, como mandatários da Política de Assistência Social. Muito se ouve falar que a Assistência Social só trabalha com ou para a pobreza; assim, preocupa muito esse percentual, pois se a Constituição Federal de 1988 define como critério de acesso à Assistência Social a condição de necessitado, esta, em geral, decorre da pobreza. Daí seria de se esperar que quase, senão 100% das entidades, citassem a pobreza.

Retornando a atenção especialmente às entidades que responderam ter desconhecimento das legislações que norteiam a assistência social, que se situam em 30,77%, fica muito difícil aceitar que entidades que executam ações da política de assistência social desconheçam a legislação que a orienta. Isso remete às dificuldades existentes para a reversão do processo de gestão paternalista para o de gestão cidadã, pois o percentual de 30,77% das entidades de Assistência Social pesquisadas, que desconhecem as Legislações que norteiam a assistência social, sem dúvida é preocupante, pois leva a indagar sobre que linha de ação essas entidades estão seguindo. O não-conhecimento da Lei Orgânica da Assistência Social, por exemplo, que é a Lei que regulamenta a Política de Assistência Social, traz consigo o desconhecimento de seus objetivos, diretrizes, forma de organização e gestão, mas, em especial, de seu fundamento básico, que é conceber a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado.

Considerações finais

O resultado destas reflexões encaminha para algumas considerações que não têm a pretensão de serem definitivas. Desde o início dos anos 80, está em pleno vigor a ocorrência de um vigoroso conjunto de modificações no centro do capitalismo internacional e seus reflexos. Nos anos 1990, também passaram a fazer parte da agenda das economias periféricas. Essas

modificações alteraram sobremaneira hábitos, costumes e até mesmo relações pessoais dos indivíduos, independente do grau de desenvolvimento do respectivo local ou região.

A exclusão social, na realidade brasileira, toma expressões muito preocupantes, dado que reúne indivíduos classificados tanto nas velhas formas de exclusão, em razão do histórico número de indigentes e pobres, como nas novas formas originadas no desemprego de longo prazo. A recíproca é verdadeira quanto se observa nas unidades federativas, tanto os estados como os municípios, principalmente naqueles de maior densidade demográfica e de aglomeração urbana. A peculiaridade de Caxias do Sul não foge à regra, pois detecta-se a ocorrência destas expressões em trajetória crescente. Ou seja, o município tem uma pujança de geração de riqueza que se expande com a modernização produtiva, mas ao mesmo tempo seus indicadores sociais não expressam performance favorável. O que leva a concluir a existência de níveis consideráveis de exclusão social.

Para enfrentar essa questão, via de regra as sociedades utilizam-se do conjunto de políticas sociais em áreas como saúde, habitação, educação, previdência e assistência social entre outras. No que se refere especificamente à política de assistência social, assim como à saúde e educação entre outras, atualmente, encontra-se no contexto da descentralização político-administrativa que no Brasil faz parte de um conjunto de reformas, entre as quais a do Estado. Detectou-se, por meio de um exemplo prático, que em Caxias do Sul existem dificuldades na implementação da Política de Assistência Social. O núcleo destas dificuldades está na concepção e entendimento, por parte dos executores, do real significado da nova forma de conceber a política de assistência social fundamentada na Lei Orgânica da Assistência Social. Certamente que em outros tantos municípios brasileiros a situação não deve apresentar diferenças de fundo, se não pelas mesmas dificuldades na busca pela ruptura da cultura e dos valores anteriores, com certeza por outras.

Referências

- ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: REVAN, 2000.
- BRASIL. *Constituição de 1988*. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.
- . Ministério da Previdência e Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.
- . Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social, *Norma operacional básica da assistência social*. Brasília: MPAS, SEAS, 1999.
- CAXIAS DO SUL. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Fundação de Assistência Social. Diretoria de Promoção da Cidadania. *Relatório da descentralização da assistência social no município de Caxias do Sul*. out. 1998.
- DORNELLES, Aline Espíndola e REIS, Carlos Nelson dos. Exclusão Social: velhos e novos pontos de uma agenda permanente. IN: AMÉRICA LATINA: crescimento no comércio mundial e exclusão social. Porto Alegre : DacasaPalmarinca, 2001
- HERPICH, Marta. *Aspectos da Acumulação Capitalista e Políticas Sociais: A implementação da Política de Assistência Social em Caxias do Sul*. Porto Alegre. 2001. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

REIS, Carlos Nelson dos. A relação Estado sociedade: o desmonte das instituições públicas e a exclusão social. *ANÁLISE. Revista da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas*, Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 8, n. 2, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. *Plano Estadual de Assistência Social*. Porto Alegre: [s.ed], 1999.