

## **2. Pobreza, Desigualdade e Exclusão Social na Contemporaneidade**

*“É preciso ouvir o grito dos pobres”*

(Camdessus)

O mundo assiste, como assevera Costa (2005), ao resultado de um longo processo histórico de formação de uma civilização complexa e diferenciada, na qual os diversos grupos procuram monopolizar seus privilégios e as possibilidades de acesso à produção de bens e aos mecanismos de distribuição desses bens na sociedade.

Com efeito, a pobreza e a exclusão configuram-se como indicadores sociais que ocultam e revelam os que vivem submersos numa ordem social que os desqualifica. Mas, como frisa Mestriner (1999), esse cotidiano vivido por milhões de seres humanos no mundo é sempre marcado pela resistência. Esta primeira parte do estudo, que contempla o marco teórico do estudo, focaliza informações sobre a pobreza e a desigualdade no mundo, destacando a questão na sociedade brasileira e na cidade de Manaus, discorrendo mais adiante sobre as Políticas Públicas de Assistência Social.

### **2.1. Dimensão e significado da pobreza**

Vive-se tempos de incerteza, em que uma nova configuração da paisagem social emerge na sociedade brasileira e no mundo. Esta afirmação é feita por Mestriner (1999), acreditando que contornos econômicos, ideológicos e geopolíticos, entre outros, modificaram-se aceleradamente e que novos fatos insistem em mostrar um outro tempo: um tempo de grande desenvolvimento e de progresso tecnológico avançado, que ainda convive com a fome e a pobreza extrema

Apontando aspectos históricos da questão, Costa (2005) lembra que as evidências históricas mostram que a cultura humana esteve sempre intimamente ligada, desde os seus primórdios, à ideia da distinção e da discriminação entre grupos sociais, mesmo nas sociedades mais homogêneas e simples, e essa situação foi se tornando mais permanente e fortalecida à medida que as sociedades foram se tornando mais complexas.

Na contemporaneidade, assiste-se ao resultado desse longo processo histórico de formação de uma civilização complexa e diferenciada, na qual os diversos grupos procuram monopolizar seus privilégios e as possibilidades de acesso aos bens de produção.

Na concepção de Costa (2005), a razão para essa nova postura diante de populações excluídas ou carentes se deve inicialmente ao fato de que na sociedade moderna, nos últimos séculos, sedimentou-se a ideia de que as pessoas fazem parte de uma totalidade, que é a humanidade.

Ao contrário dos povos antigos, que tinham clara a noção de que a sociedade se diferenciava por grupos inconciliáveis – como as castas indianas, por exemplo, – o mundo ocidental desenvolveu a consciência de constituir uma humanidade à qual pertencem todos os habitantes do planeta. Uma igualdade, sem dúvida nenhuma, originada no universalismo católico, desenvolvida pelos princípios democráticos de organização política e reforçada pela expansão mundial do sistema capitalista industrial. Engendrada a ideia de humanidade como conceito capaz de conter em seus limites todas as pessoas existentes no planeta, as desigualdades sociais se tornaram cada vez mais perceptíveis (Costa, 2005, p. 255).

Nas análises de Siqueira (2011, p. 3) a construção ideológica da pobreza é uma herança medieval, em cuja sociedade a expressão maior é o evangelho e o elogio à pobreza, que enraíza-se nos programas ideológicos que tomam a Sagrada Escritura como referência.

Muitas e diferentes doutrinas nascem em torno da noção de pobreza, mas será sempre a mensagem social do Evangelho a fornecer os elementos. A imagem e a expressão social do pobre no mundo medieval [...] cria um elo de relações sociais determinantes na sociedade; afinal, o *ethos* da pobreza agrega o elogio à esmola ao elogio da salvação.

Ainda na narrativa da autora citada, a modernidade do século XVI vai gerar mudanças na reflexão da práxis social, celebrando na sociedade pré-industrial, o elogio ao trabalho, agora considerado como uma ação transformadora. Nas considerações de Geremek (1987 apud Siqueira, 2011, p.

3), o ideário da pobreza, enquanto valor espiritual enfraquece diante de novos padrões que passam a derrubar essa concepção. “O trabalho torna-se o principal direito do homem que almeja comandar o destino e conquistar riquezas”, salienta o autor, ressaltando, por outro lado, que na evolução do *ethos* da pobreza, assiste-se, na modernidade, novos sinais para um outro modelo de pauperização: a pobreza sócio-industrial, que vai gerar as noções determinantes da desigualdade social do mundo capitalista.

Desse modo, o capitalismo industrial pôs abaixo a noção tradicional que o mundo medieval, como afirma Siqueira (2011), havia construído nos preceitos divinos.

Em tempos mais atuais, a pobreza nunca pareceu tão complexa, nem tão difícil de ser aceita. Nas ponderações de Silva (2005), em todo o mundo milhões de pessoas encontram-se em situação de pobreza ou exclusão social e é pouco provável que a situação se altere no âmbito do atual contexto sociopolítico.

Ainda com base nas informações da autora, um estudo divulgado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), até 2004, metade dos 2,8 bilhões de trabalhadores no mundo inteiro vivia com uma remuneração inferior a US\$ 2 por dia; cerca de 18% (550 milhões) vivem com menos de US\$ 1 por dia. Na pesquisa, a OIT afirma que a pobreza é derivada da baixa remuneração e resulta do subemprego e da baixa produtividade. “A pobreza é um fenômeno mundial que afeta todos os países, inclusive os mais industrializados do mundo, nos quais 10% da população vive no limiar da pobreza”, argumenta Silva (2005), p. 4).

Até bem pouco tempo a pobreza era entendida em termos de rendimento ou falta deste. Ser pobre significava não dispor de meios econômicos para a alimentação e habitação adequada. Esta definição foi reformulada e divulgada pela OIT – Organização Internacional do Trabalho (Silva, 2005).

. Pela nova definição, a pobreza não consiste apenas em rendimentos parcos ou alimentação e moradia insuficiente. Tem haver também com a ausência de oportunidade e escolhas, consideradas essenciais para se ter uma existência longa, saudável, criativa, com dignidade, auto-estima e respeito pelos outros (Silva, 2005).

A esse respeito, de acordo com Friedmann & Sandercock (1995 apud Costa, 2005), existem três diferentes formas de pobreza, além da clássica carência de bens materiais e de recursos de sobrevivência, quais sejam:

a) a despossessão psicológica – que diz respeito a um sentimento de autodesvalorização das populações pobres em relação às ricas, ou de um país pobre em relação a um país rico;

b) a despossessão social que se manifesta pela completa impossibilidade de parcela da população ter acesso aos mecanismos de êxito social, de atingirem o mínimo de prestígio e manterem relações sociais estruturadas e permanentes;

c) a despossessão política – outro lado da pobreza contemporânea e diz respeito à incapacidade de certos grupos sociais terem qualquer participação efetiva na vida pública ou acesso aos mecanismos de interferência e ação política.

Na mesma linha de pensamento Castel (apud Silva, 2005) afirma que a exclusão social é a fase extrema de um processo de marginalização ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas do indivíduo com a sociedade. Essas rupturas, explica o autor, se dão nos diversos sistemas básicos de socialização e integração.

Referindo-se ao conceito de pobreza Townsend (apud Silva, 2005) a define como uma situação de privação resultante de insuficiência de recursos, havendo, porém, a pobreza absoluta – que diz respeito a todos aqueles que estão abaixo de um certo limite mínimo de subsistência – e a pobreza relativa, que define-se por comparação com a sociedade em que se vive, isto é, enquanto em um país ser pobre pode significar não ter, por exemplo, uma televisão, em outro pode significar andar descalço.

Sob essa ótica, a linha da pobreza, o significado da pobreza e suas respectivas características variam de sociedade para sociedade. Mas a verdade é que a pobreza se reveste de inúmeras faces, e segundo Silva (2005), os diversos estudos sobre esta situação mostra que a pobreza tem mantido a mesma gravidade e resistido às várias políticas públicas. E mais: pobreza e exclusão estão diretamente ligadas em um ciclo vicioso, em que uma origina a outra e vice-versa.

Nas ponderações da autora:

A vida na sociedade de capitalismo avançado está organizada segundo modelos altamente competitivos que são excludentes dos menos capazes [...]. No início da década de 60, as comunidades científicas e políticas julgavam que o crescimento econômico e o progresso tecnológico a ele associado fariam desaparecer a pobreza dos países ricos e iriam ter efeitos semelhantes nos países em desenvolvimento. Pensava-se que era só uma questão de tempo [...] na década de 80 a Europa, os EUA e o Japão tomaram consciência que, nas suas sociedades de abundância material, se tinham criado bolsas de pobreza considerável (Silva, 2005, p. 4).

O Brasil, que situa-se entre as maiores economias do mundo, do ponto de vista da distribuição de renda, da qualidade de vida e do bem-estar da população, encontra-se, segundo Oliveira (2008), em níveis próximos de alguns países mais pobres do planeta, ocupando, de acordo com a classificação da ONU (Organização das Nações Unidas), a 65ª posição na escala do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)<sup>1</sup>, entre 175 países.

A cidade de Manaus não foge à regra. Ela que, como lembra Assad (2011) deixou para trás o seu passado extrativista, que deixou sua economia estagnada até o marco histórico de transformação que ocorreu em 1967, com a implantação da Zona Franca, também sofre o dramático processo das injustiças sociais e da desigualdade, com um número considerável da população em estado de pobreza absoluta, vivendo em favelas loteamentos irregulares e clandestinos.

---

<sup>1</sup> O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é um indicador que mede a qualidade de vida de um país. Para calculá-lo, os técnicos da ONU levam em conta a expectativa de vida da população, a renda *per capita* e outros itens, como saúde e educação (OLIVEIRA, 2008).

## 2.2.

### Um olhar sobre a pobreza brasileira e na cidade de Manaus

#### 2.2.1.

##### A pobreza no Brasil

No Brasil, a pobreza tem sido caracterizada de diversas maneiras. Traçando-se, porém, um perfil, ela estaria associada a um processo histórico de desvalorização de direitos básicos dos mais carentes. Esta constatação resulta altamente perturbadora em um país com milhões de pobres e uma abordagem da pobreza que se assenta, ainda em oferecer soluções centradas em ajudas emergenciais, mascaradas de subsídios, ao invés de ver no pobre uma pessoa que precisa de uma oportunidade, e/ou de condições facilitadoras de inclusão social (Nogueira, 2011).

Segundo Mestriner (1999, p. 61), os impactos destrutivos do sistema vão deixando marcas exteriores sobre a população empobrecida, tais como aviltamento do trabalho, o desemprego, a moradia precária e insalubre, a ignorância, a fadiga extrema, a resignação, e assim por diante. “São alguns sinais que anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados da sociedade [...] que muitas vezes expressam também o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza sem uma intervenção direta para minimizá-la ou erradicá-la”, adverte a autora.

Na opinião de muitos estudiosos, há razões históricas para as condições de pauperização de uma grande parte da população brasileira. Nos relatos de Siqueira (2011), em um clima de contradições, no Brasil, a escravidão negra, o latifúndio e a monocultura firmaram-se aliados a um conjunto de fatores do sistema mercantilista, assentando a economia e as bases sociais da sociedade colonial brasileira.

Nas considerações de Prado Junior (1996, p. 279), entre os vários envolvidos na colonização (o clero, a família patriarcal, a massa trabalhadora escrava e os pobres livres) legitimava-se a estrutura social da colônia, cumprindo a obra da colonização que, com o tempo, foi aumentando o número dos

desclassificados, dos inúteis. “Os recursos materiais para os destituídos eram muito escassos, o que agravava a situação entre os extremos na escala social, sinalizando a formação das raízes da desigualdade”, argumenta o autor.

Na visão de Sales (apud Siqueira, 2011), a matriz colonial, nos seus pilares de sustentação – apoiados no caráter autoritário, patrimonialista e escravocrata – criou uma herança de dominação excludente e produziu uma sociedade permeada por relações autoritárias de poder, estruturada em uma cultura política que envolveu colonizador e colonizado na reprodução da desigualdade social, dando origem a uma rígida estratificação de classes sociais.

Nos comentários de Souza (apud Siqueira, 2011, p. 6):

A pobreza perpassou toda a sociedade colonial entre a riqueza e a opulência de outras classes sociais [...] Os pobres constituíam uma camada social de impossibilitados criados na indigência, sem condições suficientes de sobrevivência. Viviam de biscates e esmolas, amparados pela caridade da Misericórdia e da igreja. Essa camada de desclassificados sociais foi se alargando até o século XVIII.

Até a abolição da escravatura, como explica a autora citada, o Brasil estava povoado de pobres, em uma sociedade marcada por extremos bem definidos: senhores e escravos. Sendo assim, fica claro que o processo contínuo de desclassificação social, situação de carência, miséria e exclusão presentes na sociedade brasileira na atualidade, tem raízes muito mais profundas que nos remete ao Brasil colonial.

Destacando um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em outubro de 2003, que revela em números o desenvolvimento da sociedade brasileira, comparando-se os dados socio-econômicos de 1901 a 2000, Gois (2003) afirma que o século XX foi aquele em que o Brasil aumentou mais sua riqueza, mas não a dividiu. Em cem anos, a riqueza total cresceu quase doze vezes em relação à população, no entanto, a distribuição de renda piorou na segunda metade do século.

Mesmo como um país rico, a estagnação econômica dos anos 80 e 90 deixou um aumento absoluto de pobres e desamparados. Apontando alguns dados socio-econômicos referentes ao Brasil até 2003, Oliveira (2008) mostra o seguintes:

- 16 milhões de pessoas viviam em estado de miséria absoluta (renda anual de menos de 30 dólares), segundo a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, órgão da ONU).
- 86 milhões de brasileiros consumiam, por dia, menos de 2,240 calorias, o que é considerado o número mínimo necessário para uma vida normal.
- PIB (Produto Interno Bruto) igual a 528 bilhões de dólares; 47,9% da riqueza produzida estava concentrada nas mãos de 20% da população.
- 10% da população sobrevivia com menos de um salário mínimo por mês; esse grupo de pessoas ficava com apenas 0,8% do total da renda do país.
- Renda *per capita*: 3.070 dólares (A dos Estados Unidos é superior a 30 mil dólares).
- Em cada grupo de mil crianças que nasciam, cerca de 32,2 até 2003, morriam antes de completar 1 ano de vida.

O Brasil, como frisa Oliveira (2008) ocupa uma posição intermediária: não se enquadra entre os países de baixíssima renda nem entre os países mais ricos. Entretanto, até 2003, era o sexto país com pior distribuição de renda do mundo, ficando atrás apenas da Namíbia, Botsuana, Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia.

Pouca coisa mudou nos últimos anos, apesar de alguns avanços. Segundo o relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para 2010 (G1-BRASIL, 2010), o Brasil mantém-se numa trajetória harmônica, ou seja o IDH brasileiro vem crescendo igualmente nas três dimensões – saúde, educação e renda – com o número de pobres caindo de 47% para 38% da população brasileira.

Conquanto, apesar do país, como coloca Escosteguy (2010), encontra-se na melhoria substancial do padrão de vida dos mais pobres, permanece abaixo da média na América Latina.

Como revela o IDH realizado pela ONU. “O Brasil, com nota 0,699, obteve uma nota abaixo da média na América Latina, que foi de 0,704”, diz o



documento (UOL NOTÍCIAS, 2010), ficando atrás do Chile (0,783), Argentina (0,775), Uruguai (0,765), Panamá (0,755), México (0,750), Trindad e Tobago (0,736), Costa Rica (0,725) e Peru (0,723).

Ao abordar a questão da pobreza no Brasil, Sousa (2011) cita que a miséria nacional alastrou-se mais intensivamente dentro de algumas classes e nas regiões mais periféricas como Norte e Nordeste. Estas regiões não foram beneficiadas pelos investimentos diretos injetados na Nação nesses últimos vinte anos.

Na opinião do autor, as causas fundamentais da pobreza no Brasil encontram-se principalmente na má distribuição de renda, tendo em vista que o afunilamento na posse da renda nacional é visível.

Em outros termos, o Brasil não é um país pobre, é um país desigual e isso o coloca entre os países de alta renda e alta pobreza, considerado um dos primeiros do mundo em desigualdade social, com 56,9 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza e 24,7 milhões vivendo em absoluta miséria (Fala Brasil, 2004).

Essa é também a opinião de Wlodarski (2011, p. 7) quando diz: “No Brasil, a existência da pobreza não ocorre devido à falta de recursos e sim da desigual distribuição de renda destes. Entendo que o Brasil é um país rico, porém, com maiores índices de desigualdade do mundo”.

A desigualdade, portanto, é apontada como um dos fatores responsáveis pela pobreza no Brasil, que não é um país pobre, mas que precisa superar o quadro de injustiça social sempre presente na sua história.

De acordo com Muchagata (2003), as desigualdades sociais estão presentes em todo o país, o que se reflete em uma posição intermediária ocupada pelo Brasil no ranking de países do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para o autor, isso significa que ainda há muitas dificuldades a serem superadas nas áreas de educação, assistência social, saúde, distribuição de renda e emprego.

A pobreza é, certamente, a mais urgente questão com a qual se depara o país neste novo milênio. Tecendo comentários, diz Cardoso (1999, p. 144):

Somos um país com pobres. O Brasil não é um país subdesenvolvido, mas sim um país injusto. Temos uma renda per capita cerca de dez vezes maior do que a de qualquer país da África. O problema é que há muitos pobres. Há razões históricas para isso [...] Aqui há muita gente rica e muita gente pobre [...] A pobreza não é uma questão que não se resolve do dia para noite.

Em síntese, como afirma Cesconeto (2011), o contexto atual tem acelerado o processo de exclusão de um contingente populacional cada vez maior, sendo importante lembrar que esta população sofre não apenas a carência de bens materiais, mas também de carência de direitos de oportunidades e de esperanças.

Nas observações da autora:

Houve um incremento do “desprezo social”, evidenciando uma mudança na própria qualidade dessa miséria – que também se modernizou. Pode-se dizer, nas condições históricas observadas [...] que a exclusão social tornou-se um escândalo e os excluídos um estorvo (Cesconeto, 2011, p. 3).

A exclusão social nas sociedades, como a do Brasil, é como diz Souza (2005), um fenômeno particularmente inquietante, porque não se pode invocar como causa a escassez de recursos, uma vez que estes são suficientes para suprimir a pobreza, caracterizada nas péssimas condições de vida a que são submetidas as populações carentes, conforme figura abaixo:



Figura 1- Aspecto da pobreza no Brasil

Fonte: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS (2011).

A pobreza no Brasil, como entende Cesconeto (2011), é sem dúvida fruto de uma longa trajetória onde as exclusões se acumulam, evidenciando a constituição de um fenômeno absolutamente permanente, uma triste realidade também na cidade de Manaus.

### **2.2.2.**

#### **A cidade de Manaus e a problemática da pobreza**

Manaus já foi considerada como “Paris dos Trópicos”, uma cidade de estilo europeu, com monumentos, construções típicas da Europa e com um Teatro construído em estilo neoclássico, símbolo arquitetônico de uma cidade que enriqueceu com a produção da borracha. Com a chegada da Zona Franca, a cidade foi transformada e hoje convive com muitos problemas sociais.

Nas ponderações de Sombra (1996), nos últimos anos a cidade sofreu mudanças na sua paisagem urbana devido ao seu crescimento desordenado. Surgiram novas favelas e as invasões são uma constante. O principal motivo do crescimento desordenado apontado pelo autor é o êxodo rural – a saída do homem do interior do Estado para a capital, em busca de melhores condições de vida – e a má distribuição de renda, que sempre existiram, mas que nas últimas décadas aumentaram em uma proporção incontrolável.

Se observamos Manaus mais detalhadamente, iremos deparar, de imediato, com as diferenças e os contrastes sociais existentes, como por exemplo, bairros e residências nobres e conjuntos habitacionais luxuosos rodeados de favelas e palafitas. Diante desse quadro caótico, fica claro o contraste entre a riqueza e a pobreza existente em nosso Estado, em particular na cidade de Manaus (Sombra, 1996, p. 46).

De fato, as mudanças ocorridas por conta do processo de industrialização que se instalou em Manaus, como afirma Assad (2011), afetou rapidamente a vida cotidiana da população local. A estrutura da cidade modifica-se; o espaço urbano ganhou outra visibilidade com o crescimento populacional decorrente do processo migratório que gerou inúmeros novos bairros, muitos deles sem delimitação oficial, que passaram a constituir a periferia da cidade.

Em decorrência dessa urbanização acelerada Manaus vem se deparando com um número elevado de ocupações irregulares, as chamadas “invasões”. Segundo dados da Secretaria de Estado de Terras e Habitação, nos anos 2002 e 2003 ocorreram mais de 100 novas ocupações no perímetro urbano. Tal fato demonstra, por um lado, a ausência ou equívocos de políticas públicas para o problema [...], mas por outro, evidencia uma forma de segregação social (Assad, 2011, p. 2).

Essa situação sem dúvida agrava a situação de pobreza na cidade, favorecendo um crescente quadro de desigualdade e discriminação social. “O acesso aos direitos básicos é privilégio de poucos e os recursos naturais são cada vez mais dizimados”, denuncia Assad (2011, p. 15), acrescentando que nos dias atuais na cidade de Manaus milhares de famílias pobres residem em barrancos e encostas com risco de desabamento, às margens dos igarapés que recortam a cidade, em baixo de fios de transmissão de eletricidade e também em locais com focos de malária.

Conforme dados fornecidos por Infante (2006), a proporção de pobres aumentou em 68 das 81 regiões de Manaus entre 1991 e 2000, na contramão da meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que prevê reduzir em 50%, até 2015, o percentual de pessoas em situação de extrema pobreza. Em outras cinco regiões, o nível de pobreza permaneceu estagnado e apenas em seis a taxa diminuiu, mas não o suficiente para cumprir a meta.

A comparação entre os indicadores de 1991 e 2000 mostra que a deterioração da condição social da maior parte das regiões foi intensa [...] O mapa de Manaus deixa claro que o fracasso da maioria das regiões na tentativa de reduzir a pobreza representa a intensificação do quadro de desigualdade já verificado em 1991. Apenas cinco UDHS<sup>2</sup> a proporção de pobres é inferior a 10%, todas ficam no centro ou centro-oeste de Manaus. A pobreza é superior a 50% em 15 UDHS, todas localizadas na periferia da zona urbana, no leste, norte e oeste, ou na zona rural do município (Infante, 2006, p. 2).

Outro problema que torna ainda mais preocupante a situação de Manaus, segundo o autor em referência é que a intensidade da pobreza aumentou em 61 Unidades de Desenvolvimento Humano, e isso significa que em 75% das UDHS, renda dos pobres ficou ainda mais distante do meio salário mínimo que precisam para ultrapassar a linha da pobreza.

Ao abordar a questão, Ossame (2010, p. 2) revela que o Estado do Amazonas está entre os Estados do país que menos reduziu os índices de

---

<sup>2</sup> UDHS – Unidades de Desenvolvimento Humano, subdivisão municipal feita com base nas condições de vida da população (INFANTE, 2006).

pobreza absoluta e extrema entre os anos de 1995 a 2008<sup>3</sup>. “Em 1995, as taxas de pobreza absoluta no Amazonas eram de 56,4%, caindo para 44,9% em 2008. Já a taxa de pobreza extrema, que era de 21,9% em 1995, passou para 19,9% em 2008”, assinala a autora.

Em síntese, a capital do Estado do Amazonas, que abriga um Pólo Industrial composto de empresas com elevado índice de inovação tecnológica, competitividade e produtividade, como as grandes cidades brasileiras, também padece com a desigualdade social e os bolsões de pobreza que se espalham pela cidade. Nas reflexões de Oliveira (2003), o progresso que chegou trazido pelo processo de industrialização, ocasionou mudanças substanciais na cidade de Manaus, expulsando os pobres para as favelas, nos moldes da figura abaixo:



Figura 2- Aspecto da pobreza em Manaus  
Fonte: Ossame (2010).

Conquanto, os pobres, como afirma Oliveira (2003), continuamente resistem e se transformam. Suas ações estão preñes de desejo de mudanças, cujo significado está no vivido, isto é, na vida.

Daí ser tão importante que essa população como acredita Wlodarski (2011), alcance autonomia e liberdade, por meio da minimização da pobreza e da desigualdade social e da garantia do acesso aos bens necessários para o

---

<sup>3</sup> Esses dados foram divulgados em julho de 2010, no Comunicado n° 58 do Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas (IPEA), sob o título “Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por Estados do País (OSSAME, 2010).

seu desenvolvimento. Neste sentido, o Estado passa a ser o regulador desta situação, através de políticas públicas direcionadas ao combate à pobreza e à exclusão.

Não há dúvida de que devem existir sistemas cujo desenvolvimento assegure uma melhor distribuição dos bens sociais, que prevêm formas mais adequadas de assistência à população. Nas observações de Costa (2005), não se pode mais aceitar que se considere o homem como vítima da história e dos sistemas sociais.

Sendo assim, uma vez que a pobreza aparece sempre como um fenômeno assustador, que exige medidas conscientes e responsáveis, um esforço conjunto se faz necessário, envolvendo políticas públicas estatais.

### **2.3. As Políticas Públicas de Assistência Social relativas às famílias em Manaus**

Estabelecendo os objetivos da Assistência Social, a Constituição Federal de 1988 determina: a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes e a promoção da integração no mercado de trabalho.

Neste sentido, portanto, a Constituição brasileira de 1988 põe a Assistência Social na condição de um direito social, possibilitando direcioná-la em um patamar mais estratégico, assentado no avanço político dos grupos populacionais que recorrem a seus serviços, reconhecendo, assim, as necessidades e as reivindicações dos direitos das populações, especialmente as mais carentes, com intuito de proporcionar-lhes bem-estar e dignidade (Sposat, 1991).

Esta parte do estudo contempla um aporte teórico sobre as famílias em seu contexto histórico, significado e desafios na atualidade, especialmente a

família que vive em situação de pobreza e de marginalidade social, buscando em seguida identificar o papel das Políticas Públicas no âmbito da problemática.

### **2.3.1.**

#### **A família: significado, origem e dimensão na atualidade**

A família é uma unidade básica em um sistema de vínculo; lugar onde os indivíduos desenvolvem seus padrões de comportamentos e sua personalidade. (DIAS, 2002). Nessa ordem de conceito, a família é esfera de influência, forma de sustentação de valores e costumes.

Nas ponderações de Szysmanski (2005), cada família tem um modo particular de ser, circulando em um modo singular de comunicar-se e interpretar as comunicações, a partir de uma 'cultura' familiar própria, com seus códigos, regras, ritos e jogos.

Além disso, há o lado emocional, e o universo de significados. "Tais emoções e interpretações geram ações que vão formando um enredo cuja trama compõe o universo do mundo familiar", cita Szysmans (2005, p. 25).

Mas, nem sempre foi assim. Nos relatos de Ariès (1981), houve um tempo em que a densidade social não deixava lugar para a família, pois ela não existia como sentimento de valor, o que somente vem acontecer a partir do século XVIII, quando torna-se uma sociedade fechada onde seus membros gostam de permanecer. De acordo com este autor, a família enfim triunfa, e passa a ter assegurada sua função de transmissão da vida, dos bens e dos nomes.

O sentimento de família, tal como é conhecido hoje, surgiu a partir do século XV, especialmente a partir dos estudos dos palácios florentinos, onde se observou uma privatização da vida familiar: os locais ocupados por estranhos desapareceram e o espaço tornou-se reservado à família (Ariés, 1981, p. 24).

No caso da formação básica da família brasileira, nas considerações de Souza (1996), esta alicerça-se na diversidade de influências portuguesa,

indígena e africana, além de outras culturais que deixaram traços marcantes até no tipo físico do povo brasileiro.

No caso da formação básica da família brasileira, nas considerações de Souza (1996), esta alicerça-se na diversidade de influências portuguesa, indígena e africana, além de outras culturais que deixaram traços marcantes até no tipo físico do povo brasileiro. Revela também a autora que a família brasileira evoluiu de um modelo 'hierarquizado', caracterizado por alguns fatores, tais como:

a) Obedecia a uma ordem pré-estabelecida em que o homem e a mulher eram considerados como sendo intrinsecamente diferente – o poder masculino era extremamente forte, com direitos ao controle rigoroso da vida de todos os membros da família, enquanto a mulher ocupava um segundo plano, disfarçado por seu 'reinado doméstico';

b) O casamento não se baseava numa escolha afetiva dos parceiros, mas em uma forma de obediência às expectativas familiares e sociais;

c) Os valores familiares eram de grande importância – os indivíduos eram julgados em função dos êxitos e fracassos de sua família;

d) A relação entre pais e filhos era marcada pelas mesmas diferenças que as relações de gênero. Os pais deviam se manter numa posição ativa e distante, considerada a única forma capaz de manter o respeito dos filhos. As refeições eram realizadas em separado, a presença das crianças era considerada como elemento de perturbação. Os assuntos familiares considerados importantes não eram tratados em presença dos filhos.

Configura-se em tais colocações que a família brasileira tinha como principal característica a rigidez de padrões de comportamentos. Todavia, conforme ainda analisa Souza (1996), mudanças significativas nesse modelo começam a ocorrer a partir de 1950, quando a verticalidade das relações começa a ceder lugar a uma horizontabilidade, que caracteriza a 'família igualitária', que tem como premissa alguns fatores como:

a) O homem e a mulher tendem a se tornar iguais;

b) As diferenças individuais são mais importantes do que a posição social, sexo e a idade, anteriormente, fundamentais;



c) A mulher entra no mercado de trabalho, com participação efetiva no orçamento doméstico;

d) Surgem mudanças nas relações com os filhos, com estímulo à livre Expressão de ideias e sentimentos. As diferenças entre gerações são valorizadas e consideradas como fator de enriquecimento;

e) O conceito de certo e errado perdem sua rigidez, e os castigos corporais são banidos, e recorre-se ao diálogo, à argumentação.

A sociedade evoluiu, transformou-se, rompeu com tradições e amarras. Modelos não tradicionais de famílias foram se tornando públicos, implicando, necessariamente mudanças de comportamento, devido a uma multiplicidade de fatores de ordem social, emocional, cultural, como por exemplo, a diminuição no número de filhos (Viana, 1998).

Apontando algumas premissas básicas da família na atualidade, Carvalho (2004, p. 16) ressalta que

a maior expectativa é de que ela produza cuidados, proteção, aprendizado dos afetos, construção de identidades e vínculos relacionais de pertencimento, capazes de promover melhor qualidade de vida a seus membros e efetiva inclusão social na comunidade e sociedade em que vivem.

Entretanto, estas expectativas, acredita a autora, são possibilidades e não garantias, porque a família vive em um dado contexto que pode ser fortalecedor ou esfacelador de suas possibilidades e potencialidades.

Procurando compreender a família como uma estrutura que se modifica segundo contextos sociais, culturais e históricos e considerando seu papel ao longo dos tempos, Viana (1998) afirma que entre os vários organismos sociais e jurídicos, o conceito de família, a compreensão e a extensão de família são os que mais se alteraram no curso dos tempos.

Para este autor, no alvorecer de mais um século, a sociedade de mentalidade urbanizada, embora não necessariamente urbana, cada vez mais globalizada pelos meios de comunicação, pressupõe e define uma modalidade conceitual de família bastante distante das civilizações do passado.

A análise do autor evidencia que as mudanças que estão ocorrendo na atualidade cunharam um perfil diferenciado aos arranjos familiares. A família

tradicional, com um bom número de crianças e de outros parentes – avós, tios, tias –, está desaparecendo. Uma boa parte das mulheres encontra-se hoje no mercado de trabalho, atuando em diversas áreas profissionais, tão diferentes e tão distantes das mulheres do passado que tinham apenas a obrigação de cuidar da casa, cozinhar e criar grande quantidade de filhos, muitas vezes sem a ajuda de ninguém.

Assim sendo, a família parece que acabou se fragmentando. Como lembram Sayão e Aquino (2006), antes tinha-se uma relação maior de pertencimento familiar, hoje isso não ocorre mais com a mesma intensidade do passado. Antes fazer parte de uma família era, sobretudo, identificar-se com alguns valores específicos, tradição tinha a ver com ascendência, hoje é a descendência que tem mais valor.

Posicionando-se acerca do assunto, Mito (2004) afirma que duas vertentes têm alimentado o debate contemporâneo sobre as famílias. A primeira tende a olhar a família numa perspectiva de perda de funções, de sentido, de autonomia e de capacidade de ação, vendo o Estado cada vez mais intrusivo, cada vez mais regulador da vida privada.

A segunda procura indicar que a invasão do Estado na família tem se realizado não por meio de uma redução de funções, mas, ao contrário, de uma sobrecarga de funções. Ou seja, para essa linha de interpretação, a família continua sendo uma unidade econômica e de serviços, portanto, não especializada.

Com relação a primeira vertente Mito (2004), salienta que a tomada de posição mais candente em relação à condição de perda de sentido e de funções da família, se relaciona sobremaneira a uma imagem de família mais homogênea, ou seja, a família com valores e interesses comuns, está ameaçada no seu núcleo de afeto e autoridade pelo Estado e pela inserção das mulheres no mercado de trabalho.

No que se refere a segunda vertente, no entendimento de Mito (2004, p. 49), esta tem uma visão menos homogênea da família: considera-a em sua diversidade, tanto em termos de classes sociais como em termos das diferenças entre os membros e de suas relações. “Nessa perspectiva prevalece muito mais a idéia da família sobrecarregada e menos da família esvaziada”, ressalta a autora, observando, contudo, que essas interpretações, que tendem a oscilar

entre um pólo que vê a família contrista a adequar-se às imposições externas e um outro, que a vê apenas como produto, expressam a complexidade, a contraditoriedade e as ambivalências das relações familiares.

Nesse momento, nem as famílias são unidades simples e homogêneas e nem o Estado é uma unidade monolítica. As formas de relação que ele assume com as famílias dependem, sobretudo, da história política e social dos diferentes países (Miotto, 2004, p. 50).

Em meio a esses discursos, outras posturas emblemáticas da situação se fazem notar. Para Bilac (2006, p. 30), o campo da família, independentemente do padrão social é particularmente sensível às mudanças que se operam na sociedade, mas essas mudanças, acredita a autora, se refletem em proporções maiores nas camadas mais pobres, que sofrem com mais intensidade o enfraquecimento das redes primárias de sociabilidade.

### **2.3.2. Breve reflexão sobre famílias em condição de pobreza**

Em sua dinâmica atual, a família pobre, sobretudo nas grandes cidades vive em subordinação social, e parece não contar com a necessária dimensão da identidade social, com o fortalecimento de valores, com referências culturais, com tradições, fatores estes fundamentais da existência humana. Nas análises de Abreu (2002), as famílias pobres foram sempre associadas à ignorância, negligência, incapacidade, vícios, abandono, promiscuidade, imoralidade e, definitivamente, foram lócus privilegiados das políticas de proteção, pelos menos no Brasil, desde a chamada fase higienista<sup>4</sup> até a atualidade.

---

<sup>4</sup> A chamada fase higienista refere ao período (final do século XIX), em que a medicina se apresenta como poder político e técnico. Em outros termos, a intervenção médica no espaço social se dá por meio da higiene pública, como também através de propostas práticas que levavam a uma reorganização do espaço urbano no sentido de uma maior vigilância e controle de sua população. A criação de instituições de assistência pública passa a ser um recurso importante na operacionalização da intervenção médica na sociedade. A higiene será, então, a estratégia principal do controle social exercido pela assistência pública (RIZZINI, 1993).

A esse respeito, percebe-se que a família pobre insere-se em um modelo calcado em variáveis sociais, econômicas e culturais, abrigando práticas que comprometem a sociabilidade, que produzem situações-problemas graves.

Nas observações de Pires et. al. (2004), o que atinge essas famílias não é um estresse meramente situacional, mas histórias mórbidas, repletas de exemplos de tratamentos falhados, desenvolvimento de sintomas nos seus membros, crises familiares múltiplas, funcionamento interpessoal seriamente afetados. Ou seja, as famílias empobrecidas ou desestruturadas convivem com circunstâncias existenciais sérias e graves, algumas, muitas vezes, de longa duração.

Ainda que esta situação possa acontecer em qualquer estrato social, segundo Miotto (2004, p. 50),

as famílias pobres, “desestruturadas”, são mais facilmente visitadas, por um assistente social, para verificar suspeita de violência, educação inadequada. As famílias consideradas “normais” conseguem defender com mais facilidade a sua privacidade, esconder com mais sucesso as suas violências e buscar alternativas de soluções sem publicização.

Revelando algumas situações reconhecidamente problemáticas inerentes às famílias ditas desestruturadas, Pires et. al. (2004), aponta:

a) Permanentes conflitos entre os elementos do subsistema conjugal – A instabilidade, que impede o amadurecimento das relações conjugais, é a regra que pauta a vivência da conjugalidade nessas famílias;

b) Função parental degradada – Como a conjugalidade está diretamente associada à parentabilidade, a inconstância conjugal provoca a deterioração da função parental. Neste contexto, os filhos interiorizam modelos inseguros de vinculação, que lhes dificultam a verdadeira autonomização e a tranqüila exploração do meio. Ou seja, as crianças destas famílias, na verdade, são criadas e vivem em um círculo de abandono e de falta de cuidados, carência de estrutura de socialização que acarreta perturbações e incompetência na integração aos sistemas externos.

c) Problemas de comunicação – As principais características da comunicação nas famílias desestruturadas é a pobreza emocional das mensagens e a falta de diretividade e clareza.

d) Fragilidade nas respostas às crises – A carência de estrutura de socialização familiar tem sido a justificativa da família desestruturada para a escassez nas capacidades de enfrentar crises e resolver problemas. Segundo Pires et. al (2004), a falta de apoio mútuo e padrões de alianças enviesados induzem estados afetivos negativos nos membros da família.

e) Raridade de uma carreira profissional – Seus empregos não conferem um significado destacado na vida, trabalham para receber salário ou para se sustentarem. Tanto faz um emprego como outro, desde que sejam similares em salário, estímulo e estatuto social.

Diante disso, pode-se dizer que o termo ‘famílias desestruturadas’ continua sendo de uso corrente, não apenas por uma questão semântica, mas também para nomear as famílias que falharam no desempenho das funções de cuidados e proteção dos membros e trazem dentro de si as expressões de seus fracassos, como alcoolismo, violências e abandonos (MIOTO, 2004).

Além disso, as famílias pobres sofrem preconceitos. Como diz Melo (2002) são declaradas incompetentes se seus membros adultos são desqualificados culturalmente; suas funções essenciais de socialização são acusadas de responsáveis pela geração de ‘personalidades deformadas’, ou seja, inaceitáveis, capazes de cometer as mais bárbaras atrocidades.

Essa exibição de preconceitos não deixa de encontrar apoio em camadas amplas da população. As famílias das classes populares estão nos bancos dos réus e fornecem explicações simplistas para a explosão contínua da violência que tem mudado a vida social brasileira (MELO, 2002, p. 52).

Dentro desse contexto Sposati (2002, p. 2) comenta:

O rosto da miséria e as estratégias de resistência e sobrevivência dos segmentos pobres majoritários em nosso Brasil, é a barbárie [...] Consagra-se uma relação invertida onde não é o Estado o pilar fundamental da segurança social aos mais pauperizados, e sim a “Sociedade Providência”. É a rede de solidariedade social da sociedade civil a protagonista principal na atenção aos despossuídos e destituídos.

Tematizando a questão, Blay (1990, p. 52), comenta que o imediatismo caracteriza as vivências das populações mais carentes, não havendo para elas tempo para decisões planejadas, porque tudo o que lhes ocorre é também rápido e imprevisível. “A sua vivência de situações inseguras, imprevistas e

dolorosas ocorre praticamente desde o momento do nascimento”, observa o autor, explicando ainda que as justificativas de suas reações aparecem sempre em seus discursos, e vão encontrando bases mais seguras na medida em que vão se acostumando ou aceitando as circunstâncias adversas, que são uma constante na vida em que se encontram.

Diante de tal realidade, cabe às políticas públicas colaborar para que as camadas mais pobres da sociedade tenham aspirações que lhes permitam formular projetos, valorizar o futuro, e diluir a força das carências vividas no presente. Nos comentários Sposati (1991), a insólita situação brasileira que faz conviver uma massa de pobreza em um país de grande desenvolvimento industrial exige um perfil das políticas sociais, onde se inscreva estrategicamente a políticas de assistência social, como instrumento do trabalho e, conseqüentemente, instrumento de socialização da política.

#### **2.4.**

#### **Os avanços e as fragilidades das Políticas Públicas e de Assistência Social no Brasil**

A formulação e implementação das políticas públicas, conforme análise de Menezes (2004, p. 11), ainda é tema novo para a sociedade brasileira, tendo-se em conta que na Europa a construção dos Estados levou no mínimo 200 anos. Essa dificuldade, explica o autor, é decorrente do próprio processo histórico de formação do Estado brasileiro

Com efeito, os embriões das políticas públicas brasileiras surgiram a partir da década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, e como observa Menezes (2004, p. 11) já nasceram desiguais: “O direito social estava atrelado ao trabalho, mas só aos trabalhadores reconhecidos pelo Estado. Parte da mão-de-obra urbana e a totalidade da rural ficaram de fora dessas políticas”, enfatiza o autor.

Com a queda de Getúlio Vargas, a retomada do Estado de direito e a promulgação da Constituição de 1946, o país entra no período democrático-populista, recebendo novo impulso. Nos relatos de Mestriner (1999, p. 115):

Com o golpe de Estado contra Vargas e com a Constituição de 1946 abrem-se ao país novas perspectivas no sentido de uma maior liberação da vida política nacional, embora as exigências de “desenvolvimento” preservem ainda alto grau de arbítrio e centralização. O padrão getulista de ação política, paternalista e protetora, construído durante o Estado Novo, vai se transmutar, passando a expressar-se por meio do nacionalismo e da democracia.

Eurico Gaspar Dutra, presidente eleito pelo voto popular e que governará o país de 1946 a 1951, instala um novo perfil de relação com a nação, trazendo para a área social um novo aporte. Conforme observa a autora em referência, pela primeira vez, o Estado brasileiro admite sua responsabilidade social, não só pela regulação do trabalho, mas também pela educação pública

Logo no início do seu governo, Dutra cria macroorganismos como o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), o Serviço Social do Comércio (SESC), e o Serviço Social da Indústria (SESI), dando ampla capilaridade aos já existentes como LBA e Senai, que, por intermédio de suas unidades regionais, desencadeiam vários programas e projetos de execução direta (Mestriner, 1999).

Em 1964, uma coalização civil-militar, toma poder no Brasil, com o regime militar estendendo-se por duas décadas, de 1964 a 1985, quando ocorre o advento da chamada Nova República.

Com o golpe de Estado em 1964, as ações no social, de acordo com Mestriner (1999), tornam-se essencialmente institucionais e governamentais.

Na abordagem de Serra (2002):

a) O governo Castelo Branco cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), que se caracterizava de início, por sua formulação e objetivos, como um banco a serviço dos setores mais despossuídos, instrumento pela qual o governo buscava obter alguma legitimidade popular;

b) Em 1966, ocorre a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), representando um mecanismo de defesa dos setores empresariais, como uma aparente proteção ao trabalhador.

A consolidação do Estado Assistencial, na opinião de Mestriner (1999), se dá como compensação ao achatamento salarial, à situação de miséria que se disseminava no país e à forte repressão às manifestações dos trabalhadores.

As práticas assistenciais ganham mais estruturas e racionalidade, desenvolvendo-se um aparato estatal que cresce e se burocratiza continuamente, durante todo o período, desmembrando serviços, programas e projetos, seguindo a lógica da segmentação de necessidades, problemas e faixas etárias (Mestriner, 1999, p. 164).

Assim, durante a década de 1960, as práticas assistenciais vão sendo incorporadas pelas várias instâncias governamentais, expandindo-se em toda a federação, com as prefeituras municipais implementando o atendimento social como serviço complementar. São criadas secretarias e/ou departamentos específicos, com competência e relações 'difusas', funcionando com orçamentos mínimos

Refletindo sobre essa questão, Sposati e Falcão (1989 apud Mestriner, 1999, p. 166) afirmam:

Este tipo de controle inaugura um novo papel para os órgãos governamentais, o de assessoria e supervisão, geralmente difuso e pouco exercido. Não parte de uma clara definição da função do Estado que não assume efetivamente a responsabilidade pelas necessidades sociais da população; nem de uma subordinação efetiva da iniciativa privada, que está comprometida com outros princípios ético-morais

Esse modelo só passou a ser questionado no início da década de 90, quando se começou a discutir a idéia de que o Estado precisava sair do setor produtivo e focar sua atuação em áreas como educação, saúde e segurança pública.

Essa mudança, contudo, só começou a acontecer – e de forma ainda tímida – com a Constituição de 1988, que estabeleceu a descentralização das políticas públicas (com a divisão de responsabilidades entre União, Estados e Municípios) e uma maior participação social no processo de formulação, execução e controle dessas ações.

Uma das conquistas resultantes da Constituição, de acordo com Chaves (1999), foi a criação de novas maneiras de relação entre o Estado e a sociedade civil. Um bom exemplo são os Conselhos de Políticas Públicas, formados paritariamente por representantes do Poder Público e da sociedade, cuja



principal missão é deliberar e realizar o controle sobre as políticas adotadas em setores como educação, saúde, meio ambiente e desenvolvimento agrário.

Conquanto, com bases na observação de Mestriner (1999), tradicionalmente, as ações públicas de enfrentamento das graves questões sociais na sociedade brasileira têm sido acompanhadas por algumas distorções, que lhes conferem um perfil limitado e ambíguo, podendo-se destacar:

a) Seu apoio, muitas vezes, na matriz, a favor do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas, situação essa que reproduz a 'cidadania invertida' e relações de dependência.

Essa matriz conservadora, esclarece Mestriner (1999), baseada na reciprocidade e em relações de caráter personalizado, permeia o conjunto da vida nacional e, para os segmentos populacionais inclusos nas faixas de renda mais baixas, vem gerando uma condição de 'prisioneiros de relações de dependência pessoal, da deferência e da lealdade, reforçando as figuras do 'pobre beneficiário', do 'desamparado' e do 'necessitado', com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pelas condições de pobreza.

b) Sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sua vida na sociedade, o que vem permitindo identificar a intervenção técnica com a ação voluntária.

A atuação da rede privada no campo da assistência à pobreza, relata a autora citada, remonta às origens da sociedade brasileira que, ao ser regulamentada pelo Estado, configura-se como uma relação cartorial, que se efetiva a partir de registro e cadastramento para obtenção de subvenções e auxílios técnico-financeiros.

c) Sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na política pública e pela escassez de recursos para a área. A observação do caráter desarticulado do aparato estatal no campo da assistência social permite, inicialmente, pôr em questão seu perfil descontínuo e compartimentado.

A inexistência de uma política mais ampla que articule as ações assistenciais, explicitando competências e defina a alocação de recursos para as diversas instâncias de governo acaba por estimular ações emergenciais e circunstanciais em que não se altera o perfil da desigualdade e se nega a dimensão redistributiva que deveria orientar a intervenção estatal no campo da política assistencial.

O governo Lula, como frisa Pereira (2010), embora tenha assumido com promessas de mudanças, sobretudo na área social, manteve a fragmentação das políticas sociais, com a criação, no primeiro ano de governo, do MESA<sup>5</sup> (Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar), responsável pela implantação do Programa Fome Zero e a criação do Programa Bolsa-Família

A verdade é que, como diz Mestriner (1999), os padrões brasileiros de assistência social se estruturam ao sabor do casuísmo, em bases ambíguas e difusas, garantindo apenas um atendimento precário aos usuários.

Assim configurada, a política de Assistência Social no Brasil se mantém opaca, sem visibilidade, sem identidade, sem direção clara, germinando e proliferando uma caótica rede de instituições públicas produtoras de assistência e serviço social que se apresentam marginais até mesmo para seus agentes técnicos (Falcão 1989 apud Mestriner, 1999, p. 52).

As políticas sociais (já precárias e pouco cidadãs), com o agravamento das condições econômicas e da instabilidade do mercado de trabalho, sofreram sérios agravantes.

Primeiro, como afirma Matoso (1999), pela redução de recursos que acompanhou os diversos ajustes fiscais e deteriorou qualitativa e quantitativamente os serviços sociais básicos, sobretudo nas áreas com elevada participação de recursos da esfera federal. Segundo, pela redução do uso de políticas universalistas e pela generalização do uso de programas sociais extremamente focalizados. Terceiro, porque estas mudanças vieram, quase sempre, acompanhadas de

reformas sociais explicitamente privatizantes, favorecidas pela falência organizada dos serviços públicos.

---

<sup>5</sup> O MESA (Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar), responsável pela implantação do Programa Fome Zero e a criação do Programa Bolsa-Família, no início de 2004, com a reforma ministerial e as dificuldades enfrentadas pelo Programa Fome Zero para a efetivação de ações, foi dissolvido, sendo substituído pelo MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – que passa a reunir as competências do MESA (PEREIRA, 2010).

A discussão sobre as Políticas Públicas de Assistência Social tem, nas diversas correntes do pensamento atual sobre o assunto, um suporte fundamental: a pobreza e a desigualdade social, que para muitos devem ser tratados como meta prioritária nas esferas governamentais. Mas são questões complexas e de difícil solução, porque para muitos estudiosos, os programas de governo de combate à pobreza são dirigidos aos sintomas desta e não às verdadeiras causas que lhe dão origem.

Nesse sentido, somente com uma estratégia articulada a uma política social de resultados duradouros e de longo prazo, dirigidas à consolidação e ao alargamento da cidadania, é que os programas sociais poderiam ter uma efetiva participação complementar em determinadas áreas e/ou situações específicas.

Fazendo um diagnóstico da situação, Torloni (1990) comenta que para começar, os programas destinados a garantir uma economia sólida e saudável são o melhor que o Governo tem a fazer, pois eles contribuem significativamente para ajudar os mais pobres.

Para Chaves (1999), uma política pública ideal seria aquela que promovesse o bem-estar da população, ampliando as possibilidades dos cidadãos de levarem uma vida saudável, serem educados, terem acesso aos recursos necessários para o padrão de vida digno e poderem participar na vida da comunidade.

Essa também é a opinião de Silva (2005) quando diz que é necessário haver uma inversão de prioridades, com o país colocando no centro de suas preocupações os milhões de brasileiros que não têm alimento, nem emprego, nem moradia e que vivem em uma realidade de desigualdade e injustiça.

Nas observações da autora:

Então, a responsabilidade maior, nós sabemos, é das instituições públicas, que deve fazer sua parte e buscar uma parceria com os setores da sociedade que, de certa forma, já estão mobilizados, como é o caso de muitas ONGS, de Igrejas, de instituições voltadas para o atendimento de pessoas carentes (Silva, 2005, p. 11).

Conquanto, as políticas públicas de assistência social, enquanto vertente circunscrita aos setores empobrecidos da sociedade, consistindo, resumidamente, em compensar carências e necessidades de grupos que vivem

em condições de miserabilidade, tem se apresentado como uma questão polêmica e complexa, havendo aqueles que as considera como acintosas, assistencialistas e ineficientes. É o caso de Pereira (2010), que acredita que na vida real – e não no plano ideológico, do discurso – por mais que se afirme os direitos sociais, a cidadania, estes encontram-se extremamente limitados diante da perpetuação do direcionamento neoliberal à política econômica, com o conseqüente resultados de se produzir uma política social limitada para os mais pobres.

A solução, certamente, não é calar as críticas, mas modificar a situação atual com políticas de inclusão que garantam condições de cidadania. Se uns as vêm com desconfiança e descrença; outros acreditam que as políticas sociais dão outro significado para a questão da pobreza e da desigualdade.

Na concepção de Sposati (2002, p. 13), a assistência social, como área de ação governamental, longe de ser ação complementar, constitui forma específica e estratégica de atribuir alguns serviços sociais a determinados segmentos da população. Para a autora, a Constituição Brasileira de 1988, no campo da assistência social atribui direito a todo sujeito desamparado e que não possui meios para prover sua manutenção e sobrevivência, responsabilizando o Estado pelo amparo mínimo a tal cidadão.

Assim sendo, tanto os princípios constitucionais quanto a legislação daí decorrentes tomam o caráter de instrumentos que orientam e legitimam a busca de transformações da realidade. Nesse sentido, como enfatiza Melo (1994), discutir políticas públicas de assistência social e cidadania no Brasil de hoje, significa apontar a necessidade de transformação das relações sociais nas dimensões econômicas, políticas e cultural, para garantir a todos a efetivação do direito de ser cidadãos.

Significa reconhecer também que os direitos humanos contemplam um universo de prerrogativas que se expressam no cotidiano e que garantem o acesso igualitário como: melhor atendimento na área de saúde, saneamento básico, melhores salários, um meio ambiente saudável, emprego, segurança, entre outros. A luta por essas garantias sociais é a reafirmação constante desses direitos e de sua condição de cidadão (Melo, 2002).

Políticas públicas, portanto, como frisa Gabriel et. al. (2011, p. 10), são ações que visam garantir o acesso efetivo da população aos direitos constitucionais, e estas devem ser pensadas a partir do diagnóstico dos problemas que demandam intervenção governamental, diagnóstico este que representa uma leitura da realidade, em outros termos, representa a

compreensão e a sistematização dos problemas e necessidades das famílias, assim como o conhecimento de suas características culturais e socioeconômicas. “A garantia dos mínimos sociais por parte do Estado, viabilizada pelas políticas públicas [...] é hoje uma ação consolidada fundamental e necessária em países marcados por desigualdades econômicas profundas como o Brasil”, assevera a autora.

## **2.5. A família e as Políticas Públicas Assistenciais**

Desde a crise econômica mundial dos fins dos anos 70, a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção. Em vista disso, quase todas as agendas governamentais prevêm, de uma forma ou de outra, medidas de apoio familiar. Segundo Fonseca (2010, p. 3), a família vem se tornando cada vez mais objeto e instrumento para a formatação e gestão das políticas sociais.

Certamente as crises que enfrentam os Estados de bem-estar de natureza fiscal, ideológica e de legitimidade contribuem para a maior visibilidade da complementaridade de responsabilidade na provisão de bem-estar entre o Estado, o mercado e as famílias.

Com efeito, observa-se na atualidade um amplo arco de políticas articuladoras para as famílias. Nas argumentações de Gabriel et. al. (2010), seguindo a tendência mundial, as políticas públicas no Brasil têm avançado no sentido de focalizar o público para o qual os programas são criados, como forma de qualificar e aperfeiçoar os seus resultados.

Para tanto, explica a autora, o Governo Federal têm investido na criação e no uso adequado de instrumentos que permitem identificar, localizar e classificar as famílias com perfil para ingressar nas políticas públicas desenvolvidas, como é o caso do Programa Bolsa Família, cujas principais características é o forte grau de focalização que logrou alcançar desde sua criação em outubro de 2003 e sua pertinente integração com outras políticas e programas que buscam o desenvolvimento das capacidades produtivas e

intelectuais das famílias beneficiadas, visando à sua emancipação econômica em médio e longo prazo, por meio de programas complementares a transferência de renda.

Nas argumentações de Takashima (2004), a tendência de compreensão das políticas públicas sempre conduziu à compreensão da família de forma isolada de seu contexto, com predominância generalizante.

Para Emiliano (2010), soma-se a este quadro a questão do processo de concentração de renda, sentido na diminuição do poder de compra dos trabalhadores, situação que favorece o empobrecimento cada vez maior de suas famílias.

Num sentido paradoxal as responsabilidades que deveriam ser do Estado passam a ser assumidas pela comunidade e famílias. Assim sendo, a família tem sido chamada a enfrentar responsabilidades para quais não tem tido suportes para enfrentá-las. Os efeitos da crise econômica e das políticas de ajustes econômicos iniciados na década de 90, no Brasil, não tomaram, na prática, possíveis reformas institucionais mais amplas nos sistemas de proteção social [...] Ocorre a convivência de modalidades de proteção social que combinam velhos padrões e novos elementos de gestão pública de programas sociais, sendo priorizados programas focalizados, os fundos sociais de emergência e os programas compensatórios direcionados ao atendimento dos grupos pobres e vulneráveis (2006 Alencar apud Emiliano, 2010, p. 4).

Com base nessas colocações, fica evidente que políticas de atendimento e proteção à família, além da necessidade de se tornarem uma exigência emergencial, devem ser também inovadora, dinâmica e estrategicamente articulada através de parcerias. Afinal, como antes colocado, milhares de famílias em condições de miserabilidade adquirem, cada vez mais, dimensões complexas e desumanas. “O Brasil pode acabar com a miséria. Basta que haja uma decisão política para um trabalho conjunto articulado e planejado entre governo e sociedade”, sintetiza Arms (2001, p. 37).

Em suma, diante dos inúmeros riscos sociais que se apresentam na sociedade contemporânea, há que se repensar a relação entre Estado e famílias em situação de pobreza. Como lembra Fonseca (2011), as famílias devem ser respeitadas promovidas em sua dinâmica e diversidade e apoiadas em suas vulnerabilidades. Em outros termos, deve-se favorecer as potencialidades das famílias enquanto organização social, instância de direitos e mediadora de cidadania.

Por fim, como coloca Takashima (2004, p. 90), a prática de assistência às famílias e aos mais necessitados deve estar sempre voltada às programações de efeito sinérgico, onde as necessidades atendidas provoquem um aprendizado político e pedagógico, com maior auto-estima e noção de cidadania. Acredita este autor que apenas imaginando soluções mágicas não levará a uma ação transformadora, mas permanecerá numa intervenção periférica e superficial, sujeita a retrocessos. “É possível criar, reinventar, enriquecer os modos de vida, a sensibilidade para contribuir para alguma transformação na vida das famílias pobres”, justifica o autor.