

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INSTITUTO DE PSICOLOGIA**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA SOCIAL E INSTITUCIONAL**

**Daniela Duarte Dias**

**POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, ENTRE O CONTROLE E A  
AUTONOMIA**

**Porto Alegre**  
**2009**

**Daniela Duarte Dias**

**POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, ENTRE O CONTROLE E A  
AUTONOMIA**

Dissertação apresentada como requisito  
parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Psicologia Social e Institucional. Programa de Pós  
Graduação em Psicologia Social e Institucional.  
Instituto de Psicologia. Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul.

Orientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jaqueline Tittoni

**Porto Alegre**

**2009**

**Daniela Duarte Dias**

**POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, ENTRE O CONTROLE E A  
AUTONOMIA**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação **Política Pública de Assistência Social, entre o controle e autonomia**, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Psicologia Social e Institucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Dissertação defendida e aprovada em: 29/05/2009.**

**Comissão Examinadora:**

**Dr. Sérgio Antonio Carlos - PPGPSI/UFRGS**

**Dr<sup>a</sup>. Helena Beatriz Kochenborger Scarparo - PPGP/PUCRS**

**Dr<sup>a</sup>. Jussara Maria Rosa Mendes - PPGSS/PUCRS**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram com este trabalho, principalmente aos participantes da pesquisa, às assistentes sociais Karla, Shannasis e Fabiana, à equipe do PAIF Restinga/Extremo Sul, à Cris e à Xanda pelas conversas sobre o trabalho. Agradeço à Ana e à Denise da CRB/FASC pela receptividade da pesquisa, à Luciana, ao Tharcus, ao Angelo pela ajuda, ao Rafael pela paciência e a Paulinha e Jaque por tudo.

Sou partidário convicto da igualdade econômica e social porque sei que, fora desta igualdade, a liberdade, a justiça, a dignidade humana, a moralidade e o bem-estar dos indivíduos, assim como a prosperidade das nações serão nada mais que mentiras...

(Michael Alexandzovich Bakunin)

## RESUMO

A política de Assistência Social, a partir da Constituição Federal brasileira de 1988, busca construir uma trajetória distinta das antigas propostas assistencialistas e tuteladoras das políticas construídas até então. Ao possibilitar o acesso aos serviços assistenciais através de uma proposta de direito social, propõe que as ações tenham como pressuposto a autonomia dos usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). As noções de poder, sujeito, resistência e liberdade, foucaultianas permitem problematizar esta política como uma estratégia de bio-poder. Neste estudo problematizamos como a autonomia dos usuários do SUAS está presente nas práticas profissionais dos técnicos da Assistência Social. Para tanto, focamos algumas práticas técnicas da assistência, como a orientação a respeito de direitos sociais aos usuários do sistema, a geração de trabalho e renda, o apoio técnico à família e o desligamento dos usuários do serviço. Foi através do “olhar técnico” que estudamos as ações relacionadas à produção de autonomia dos usuários do SUAS e utilizamos como estratégia metodológica a intervenção fotográfica. A fotografia coloca-se nos jogos de poder indicando visibilidades e invisibilidades do cotidiano do trabalho.

Palavras-chave: política de assistência social, bio-poder, autonomia.

## ABSTRACT

The policies of social work from the Social Work Organic Law (1993) aims to build a distinct path from the old proposals of assistantship and protection built so far. By providing access to care services through a proposal of social law, it postulates that the policies have the autonomy of the users as central assumption of the Unified Social Assistance System (USTS). The notions of power, subject, resistance and freedom in Foucault inquire this policy as a strategy of bio-power. In this study, we question how the autonomy of the USTS's users is present in the practice of Social Work professionals. For that we focus in some techniques of assistantship and guidance as orientations for the social rights of the users of the service, generation of employment and income, technical support to the family and the conclusion of the assistantship. It was user's autonomy and we use photographic intervention as a methodological strategy. The photograph is located in the games of power indicating the visibilities and invisibilities of every day work.

Keywords: social work policy, bio-power, autonomy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC (Benefício de Prestação Continuada)  
CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)  
CREAS (Centro de Referência especializado da Assistência Social)  
DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação)  
FASC (Fundação de Assistência Social e Cidadania)  
FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social)  
LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social)  
NOB/SUAS (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social)  
NASF (Núcleo de Apoio Sócio-Familiar)  
PAIF (Programa de Atenção Integral a Família)  
PCS (Programa Comunidade Solidária)  
PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil)  
Programa Família - Apoio e Proteção (usualmente tratado pelos técnicos como Programa Família)  
PNAS (Política Nacional de Assistência Social)  
SASE (Serviço de Apoio Sócio-Educativo em Meio-Aberto)  
SUAS (Sistema Único de Assistência Social)  
VT (vale-transporte)

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	<b>p. 09</b>
<b>2. Contextualização da política</b>	<b>p. 16</b>
<b>2.1 Os centros regionais</b>	<b>p. 28</b>
<b>3. Assistência, Governo, Poder: contextualização teórica</b>	<b>p. 37</b>
<b>4. Metodologia</b>	<b>p. 47</b>
<b>4.1 As oficinas de fotografia</b>	<b>p. 52</b>
<b>4.2 O trabalho com imagem nas oficinas de fotografia</b>	<b>p. 55</b>
<b>4.3 Ato de fotografar</b>	<b>p. 61</b>
<b>4.4 A construção da narrativa fotográfica com as fotografias produzidas pelos trabalhadores</b>	<b>p. 63</b>
<b>5. O trabalho e o contexto de trabalho na assistência: algumas reflexões</b>	<b>p. 77</b>
<b>5.1 O trabalho e a autonomia no contexto da Assistência Social</b>	<b>p. 79</b>
<b>5.2 Autonomia</b>	<b>p. 92</b>
<b>6. Considerações finais</b>	<b>p.101</b>
<b>Referência Bibliográfica</b>	<b>p.105</b>
<b>Anexo A - material informativo sobre Bolsa Família distribuído no centro regional</b>	<b>p.109</b>
<b>Anexo B - material informativo sobre BPC distribuído no centro regional</b>	<b>p.110</b>

## **1-Introdução**

Os dias não são iguais, nem monótonos, para os trabalhadores dos centros regionais de assistência social em Porto Alegre. Os usuários destes serviços buscam atendimentos por uma série de motivos e a possibilidade de acesso ao serviço também depende de uma série de fatores. Muitas situações influenciam no trabalho com o usuário que busca atendimento na assistência: quando está muito calor ou muito frio, se está chovendo, se o local do serviço é referência para uma região muito extensa. Estes são fatores que podem dificultar o acesso dos usuários. A paisagem e a organização social dos locais onde se inserem os serviços assistenciais também tem efeitos no trabalho: se há morros, córregos ou rios; se é no meio rural ou urbano; se tem recursos na rede de atendimentos assistenciais; se existe a presença do tráfico... Já que a demanda pelos serviços sofre influências por estes fatores e pode aumentar quando há enchentes, quando as pessoas moram em locais com risco de desabamento, quando não há outras políticas públicas atuando, se está no início do calendário escolar; se há aumento no desemprego, se o preço dos alimentos sobe muito de valor... Pensando em um destes dias de trabalho nos centros regionais de assistência social faço uma breve narrativa. A história é fictícia, mas baseada nas minhas experiências de trabalho.

São oito e meia da manhã, faríamos uma reunião técnica para discutir alguns dos casos que atendemos, entretanto, Thayane já está nos esperando para conversar sobre sua mãe Elizabete. A mãe da menina bebeu muito e não dormiu em casa na noite passada. Nesta

mesma noite, a irmã Nitiane (nove anos de idade), acabou sendo “abusada” dentro de casa por um morador da vila. Os vizinhos perceberam tarde o que estava acontecendo, mas deram um jeito no cara, ele ficou bem machucado. Thayane também não estava em casa, ela agora mora na casa de uma amiga e está grávida. Completará 15 anos no mês que vem, ela tinha o sonho de ser médica, mas acabou parando de estudar, não sabe dizer direito por que, fala que ficou “difícil ir à aula”. A mãe, Elizabete, foi diagnosticada como tendo dificuldades cognitivas moderadas, não tem renda e está incluída no PETI (Programa Erradicação do Trabalho Infantil) devido à situação de mendicância dos filhos. Através do PETI recebe uma bolsa-auxílio mensal de R\$ 200,00 e acompanhamento psicossocial. Ela tem faltado às reuniões e descumprido as combinações feitas com os técnicos, mas devido à situação precária da família, não foi desligada do programa. Elizabete tem sete filhos e estamos recebendo várias denúncias de negligência dela em relação aos filhos. Teremos que pedir a abrigagem das crianças, agora não vai ter jeito. Ela já foi encaminhada a um serviço para desintoxicação devido à situação de alcoolismo, mas desistiu de aguardar na fila de espera, o serviço ficava do outro lado da cidade. No local onde mora, os serviços de saúde mental são bem precários, há apenas grupos de convivência que acontecem em encontros de duas horas por semana, está sem acompanhamento dos serviços de saúde. Quanto a Nitiane, ligamos para o Conselho Tutelar, que não vai poder levá-la ao serviço de atendimento a crianças vítimas de violência pois estão sem carro. Conseguimos a Kombi do centro regional e fomos acompanhá-la.

Chegamos à tarde para fazer os atendimentos às famílias que estavam agendadas. Quando necessário, além do acompanhamento nos grupos, fazemos visitas domiciliares e atendimentos individuais às famílias. O primeiro atendimento da tarde foi a Simone, ela tem quatro filhos, um deles, Maicol (quatro anos de idade), possui deficiências múltiplas devido a uma doença congênita, a família ainda não conseguiu nenhum atendimento na rede. Maicol necessita de fisioterapeuta, fonoaudiólogo, neurologista e espaço adequado para fazer o

diagnóstico sobre seu quadro clínico. Simone não tem companheiro para auxiliá-la no cuidado com as crianças e os pais das crianças não pagam pensão alimentícia. Ela não tem experiências de trabalho comprovadas em carteira de trabalho, nunca fez cursos profissionalizantes e não acabou o ensino fundamental, recebe o BPC (Benefício de Prestação Continuada) que é uma bolsa-auxílio devido aos problemas de saúde de Maicol. Este benefício garante o sustento da família, entretanto deveria servir para auxiliar o tratamento do menino. Ela veio nos dar o retorno sobre o encaminhamento que fizemos para uma escolinha que trabalha com estas questões, entretanto, há aproximadamente 300 pessoas na fila de espera aguardando vaga e Maicol não pode esperar mais.

Atendemos também a Maria do Carmo, que compareceu com toda a família, ela está com problemas relacionados à moradia, foi expulsa de casa pelo tráfico, já fomos ao DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação) solicitar uma casa e nos informaram que no momento, não há nenhum programa de moradia, talvez consigam uma casa emergencial, que mede 2m x 2m e não possui banheiro, nem luz, nem água, nem janelas, nem espaço suficiente para colocar todos os seus filhos... Combinamos de encaminhar novo relatório ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público, comunicando a situação da família que está morando embaixo de uma barraca de lona. Durante a campanha para as últimas eleições municipais, muitas casas emergenciais foram facilmente adquiridas.

Duas pessoas não compareceram ao atendimento agendado. José foi o último atendimento da tarde, solicitou alimentos, como recebemos apenas duas cestas básicas por mês, e já estamos na segunda semana do mês, não havia mais alimentos. Ele está incluído no Programa NASF (Núcleo de Apoio Sócio-Familiar) que é um programa que prevê transferência de renda e acompanhamento da família. Priorizamos repassar alimentos para quem não recebe nenhum tipo de benefício, pois quem recebe, precisa fazer as contas direitinho para fazer o dinheiro esticar até o final do mês. Não queremos mais trabalhar com

repassa de cestas básicas de alimento, queremos trabalhar com direitos sociais, mas as pessoas continuam necessitando de alimentos...

Na próxima reunião de equipe, precisamos discutir novas estratégias para estes casos, parece que as coisas não mudam, talvez solicitar que alguém faça uma assessoria na discussão do caso... Talvez fazer uma nova reunião com a rede de serviços que atendem a família (escola, unidade de saúde, conselho tutelar, etc.)...

Os dias sempre começam com muita coisa para fazer e a sensação quando ele termina é de que pouco se conseguiu avançar. Há dias melhores, quando recebemos boas notícias e são estes dias que fazem todos os outros fazerem algum sentido, fazem valer a pena. As notícias boas são quando alguém consegue um emprego; quando algum adolescente se organiza com a escola e com cursos profissionalizantes; quando alguém adere ao tratamento para dependência química; quando as crianças que estavam em trabalho infantil passam a frequentar espaços de proteção e não são mais vistas nas ruas, desprotegidas; quando a família consegue dar conta das suas questões...

A assistência social busca contrapor-se aos antigos assistencialismos, que atrelam/tutelam as pessoas aos auxílios concedidos. A solidariedade aos necessitados caracteriza-se como uma prática muito antiga na humanidade, sendo possível observar ao longo da história as suas “diversas formas nas morais de diferentes sociedades” (SPOSATI et al., 1985, p.40). Já na sociedade judaico-cristã a solidariedade transforma-se em caridade e a ajuda ao próximo passa a assegurar a própria salvação, sendo que a ajuda caridosa pode vir a inscrever-se nas práticas de dominação (SPOSATI et al., 1985). Para Sposati et al. (1985) no Brasil, até 1930, a pobreza era tratada como “caso de polícia” e “disfunção pessoal”, salvo exceções, tendo como encaminhamentos para a questão a internação ou o asilamento dos indivíduos. Ainda que muitas mudanças tenham ocorrido e garantias legais tenham sido

conquistadas, observamos que a pobreza ainda é vista como caso de polícia e o sucesso ou fracasso dos indivíduos ainda são associados ao desempenho pessoal.

Desde 1988, com a Constituição Federal brasileira, Assistência Social tem expandido sua ação enquanto política pública garantidora de direitos e de acesso a serviços e benefícios para uma grande parcela da população. Ao construir o acesso aos serviços assistenciais<sup>1</sup> através de uma proposta de direito social, a assistência social constrói uma trajetória distinta das antigas propostas assistencialistas e tuteladoras das políticas construídas até então que consideravam os sujeitos usuários como “necessitados” e não como sujeitos potentes, capazes de fazer escolhas. O clientelismo também é uma prática a ser combatida, nela os sujeitos usuários são colocados numa relação de submissão onde os serviços assistenciais oferecidos são trocados por votos ou outro tipo de apoio e ajuda àqueles que oferecem o ingresso nos serviços, programas, projetos e benefícios públicos. Outra prática a ser combatida é o primeiro-damismo, Behring (2003) exemplifica com o Programa Comunidade Solidária (PCS), extinto em 1997 e coordenado pela então primeira dama Rute Cardoso, onde cestas de alimentos eram distribuídas e a organização do programa acontecia “por fora” da estrutura da assistência social, com orçamento próprio.

A produção de autonomia dos usuários da assistência social, que é um pressuposto para a construção desta política, mostra-se como uma tarefa difícil e imprescindível para esta parcela da população que acessa aos serviços (ainda que muitas vezes de forma limitada) e não tem outras possibilidades além destes serviços.

A discussão da implantação e implementação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) está muito presente no trabalho que faço como psicóloga do PAIF (Programa de Atenção Integral a Família), que é um programa da assistência social. Alguns questionamentos foram surgindo logo que iniciei minha experiência como trabalhadora da

---

<sup>1</sup>Segundo a LOAS (2000), os serviços assistenciais são: “atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei”.

assistência social, há três anos, tais como: o que produz a Assistência Social? Como alcançar as metas propostas? Como é possível produzir ações que se traduzam em maior autonomia das famílias em situação de risco e vulnerabilidade social? É possível diminuir a desigualdade social através de uma política pública? Questões, estas, que ainda fazem parte do meu cotidiano de trabalho. Já a autonomia surge como questão através da minha formação política enquanto militante da Resistência Popular e que tem, entre seus princípios, a autonomia frente aos governos, partidos, empresários e patrões.

Estas perguntas foram forjadas a partir de um conjunto de práticas desenvolvidas pelos trabalhadores na Assistência, tais como: atender, orientar, acompanhar, apoiar, acolher, reduzir riscos, monitorar os riscos, impedir que famílias em vulnerabilidade social venham a se somar às famílias em risco social, identificar necessidades, entre muitas outras ações<sup>2</sup>. Neste estudo, pretendemos pensar como estas práticas podem vir a contribuir para a produção de autonomia, ainda que com dificuldades e/ou impossibilidades neste processo. A pouca resolutividade de muitas ações na Assistência Social gera uma espécie de “incômodo” na forma de um “mal estar” por parte dos trabalhadores. Este incômodo pode variar desde a apatia até um ativismo militante.

Uma das coisas mais marcantes nesta experiência de trabalho foi constatar que muitas famílias estavam há muito tempo vinculadas a algum serviço ou programa da Assistência Social e, ainda assim, os fatores que as levaram a ingressar nos programas e serviços seguiam operando. Sabemos que uma política não dará conta da totalidade das necessidades, entretanto, pensamos que uma política que pretende construir um caminho para a autonomia

---

<sup>2</sup> Conforme várias indicações, sistematizadas em alguns documentos, tais como: Guia do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Guias CREAS) [http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/GUIA\\_CREAS.pdf/view](http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/GUIA_CREAS.pdf/view) capturado em 28/07/2007, e Proteção básica do Sistema único de assistência social: Orientações técnicas para o Centro de referência de assistência social (Orientação Técnicas para o CRAS), 2005. <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protacao-social-basica/paif/programa-de-atencao-integral-a-familia-paif> capturado em 28/07/2007.

dos indivíduos e das famílias precisa apontar, mesmo que de forma muito rudimentar, possibilidades para esta autonomia.

Neste estudo, problematizamos como a autonomia dos usuários do SUAS (Sistema Único da Assistência Social) está presente nas práticas profissionais dos técnicos da Assistência Social. Para tanto focamos algumas práticas técnicas na assistência, como a orientação a respeito de direitos sociais aos usuários do sistema, a geração de trabalho e renda, o apoio técnico a família e o desligamento dos usuários do serviço. Através destas problematizações percebemos que são vários os fatores implicados nos modos de perceber os processos de construção da autonomia dos usuários havendo tensionamento neste campo, bem como um questionamento por parte dos trabalhadores sobre sua própria autonomia no seu trabalho.

## **2. Contextualização da política**

Neste capítulo, contextualizamos a política pública de assistência social, que se expande através de uma proposta de proteção social enquanto direito e que apresenta avanços e impasses. Também identificamos o público usuário do SUAS e as formas de sua participação na política assistencial, para logo após, caracterizar as funções da assistência social, que são: proteção social, vigilância social e a defesa dos direitos socioassistencial e a assinalar os níveis de proteção social, na qual a família é entendida como principal espaço de proteção.

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, configurou-se o atual sistema de proteção social aos cidadãos, através da sistematização de uma política pública de Assistência Social. A conquista da proteção social enquanto um direito buscou se contrapor às cotidianas e também históricas práticas clientelistas e assistencialistas. Neste estudo, iniciamos a contextualização da política de assistência no Brasil a partir do marco jurídico da constituição de 1988, por considerar que as lutas sociais e políticas que o precederam estão, de certa forma, ali representadas. Existem outras possibilidades de recorte histórico, como o período após a II Guerra Mundial, quando nasce em alguns países europeus a “proteção social de cidadania para todos, garantida por serviços públicos custeados pelo orçamento estatal” (SPOSATI, 2007, p.8). Ou, como fez Sposati (2007) ao falar sobre a “paternidade genética”

brasileira da menina LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), que partiu da República Velha.

Segundo Fátima Valéria Ferreira de Souza (2006), a assistência social se estruturou, enquanto política pública, tardiamente, “deparando-se com quadro de miséria que a obriga a canalizar suas ações para os pobres e desvalidos. A preocupação com a pobreza torna-se então fundamental para compreendermos sua institucionalização” (SOUZA, F., 2006, p.84). Para a autora, a falta de investimentos na área social, somada à grande desigualdade social que já era sinalizada desde a década de 60 e 70, juntamente com a emergência da proposta neoliberal, contribuíram para o aumento de “fenômenos como o de crianças e adolescentes em conflito com a lei, população em situação de rua e a violência urbana” (SOUZA, F., 2006, p.84). Fátima Valéria Ferreira de Souza (2006, p. 86) também coloca que apesar do avanço conquistado em 1988, quando a assistência social passa a ser direito social, não podemos ter a “ilusão” de que esta política dará conta da “imensa massa da população” considerada “desnecessária” à nova organização capitalista que surge com os processos de globalização.

A construção do SUAS acontece de forma lenta, com avanços, recuos e, a partir de 1988, são inseridos novos elementos, dentro de uma “nova concepção” da política de Assistência Social:

[...] inaugurou-se novas perspectivas: com a unidade nacional da política de assistência social e não só federal; seu reconhecimento como dever do Estado no campo da seguridade social e não mais como política isolada e complementar da Previdência Social com papel público pouco ou nada definido; o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização sob o princípio da descentralização e da participação rompendo com a centralidade federal e a ausente democratização de sua gestão sob o âmbito governamental (NOB-SUAS, 2005, p.9).

Entretanto, a LOAS só foi homologada em 1993, garantindo o reconhecimento da Assistência Social como uma política pública universal e definindo os parâmetros para a criação e implementação do SUAS. Com a LOAS inicia-se o processo de construção desta

política, que contém, em suas diretrizes, três pontos: “supremacia do Estado” na condução da política nas esferas de governo, a participação das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) com a descentralização político-administrativa e a participação popular de forma organizada e representativa, através dos órgãos de controle social.

A gestão do Sistema deve ocorrer de forma articulada e organizada, nas três esferas de governo, “cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (LOAS, 2000, p.11). A organização da gestão acontece com a participação de entidades e organizações de assistência social, através de um “conjunto de instâncias deliberativas” e de forma descentralizada (LOAS, 2000). Entende-se por entidades e organizações de assistência social, as que prestam algum tipo de “atendimento ou assessoramento” ou na “defesa e garantia de direitos” da população que está em risco ou vulnerabilidade social e que não tenha fins lucrativos (LOAS, 2000).

No Brasil, os mecanismos de controle social ganham projeção a partir das discussões da área de saúde, com a construção do SUS (Sistema Único de Saúde), sendo que o SUS será uma importante referência para a criação do SUAS. O controle social, expressão ambígua que segundo Correia (2002, p. 120) pode adquirir o sentido de “controle do Estado sobre a sociedade” ou “controle da sociedade sobre o Estado”, deveria ser o espaço em que a comunidade, que está, muitas vezes, a mercê das leis criadas pelos parlamentares, interviria, “controlando os rumos da política”, por estar mais próximo dos sujeitos usuários destas políticas públicas. Quando falamos em controle social na assistência social nos referimos ao segundo sentido colocado pela autora.

O controle social é exercido através de conferências (municipais, estaduais, federais e no Distrito Federal) de assistência social, que acontecem a cada dois anos e através de Conselhos de Assistência Social (LOAS, 2000). As conferências seriam responsáveis por

“avaliar e propor diretrizes para a política específica nas três esferas governamentais” (CORREIA, 2002, p.124) e os conselhos seriam uma “instância colegiada de caráter permanente e deliberativo com composição paritária, entre os representantes dos segmentos dos usuários e os demais segmentos” (CORREIA, 2002, p.124).

Ao compararmos a constituição dos Conselhos de Assistência Social com a dos Conselhos de Saúde, observamos que a composição do órgão colegiado tem uma visível diferenciação entre um e outro, ainda que os dois sejam órgãos deliberativos. No SUS, o colegiado está representado com 50% de usuários, os outros 50% são de trabalhadores, prestadores de serviço e administradores públicos (Lei Federal n 8.142/1990). Enquanto no SUAS, o órgão equivalente divide-se entre 50% de representantes do poder público e 50% de representantes da sociedade civil, que se subdivide em: “1/3 de representantes dos usuários ou de organizações de usuários; 1/3 de entidades e organizações prestadoras de serviços na área da assistência social e 1/3 de entidades representantes dos trabalhadores” (SOUZA, F., 2006, p.88). A paridade conquistada pelos usuários na saúde não se manteve na assistência social e as entidades que prestam serviços, também representam os usuários, como, por exemplo, a APAE (Associação de Pais e Amigos de Excepcionais), que “defende os direitos das pessoas com deficiência, mas que também presta serviços a estas pessoas” (SOUZA, F., 2006, p.91).

A estratégia política do SUAS busca garantir atendimento às necessidades básicas da população, “visando ao enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (LOAS, 2000, p.8).

A aprovação da LOAS<sup>3</sup> não garantiu a implementação e construção do SUAS. Em 1995 acontece a I Conferência Nacional de Assistência Social e “os estados e municípios passaram a criar os aparatos institucionais necessários para viabilizar a implementação da

---

<sup>3</sup> As informações sobre a LOAS, o SUAS e a PNAS foram trazidas, em diferentes situações, dos documentos.

LOAS” (SOUZA, F., 2006, p.87). Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, foram aprovadas as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social. Em 2004 esta política é apresentada e materializada na forma de documento, possibilitando a implementação do SUAS.

Os objetivos da “nova concepção” da política da assistência como direito à proteção social, produzem um duplo efeito, que é o de “desenvolver capacidades para maior autonomia” e o de prover “sob dado padrão pré-definido um, recebimento” (PNAS, 2004, p.11/12):

[...] Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos (PNAS, 2004, p.11/12).

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), foi por conta de uma concepção de Estado mínimo com diminuição nos direitos sociais conquistados nas políticas públicas que aconteceu a “precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos” (PNAS, 2004, p.10). Ou seja, ao mesmo tempo em que se expande a Política de Assistência Social, ela se expande de forma precarizada, terceirizando os serviços, com trabalhadores mal remunerados, com diminuição de garantias dos direitos trabalhistas e com poucas possibilidades de produzir ações continuadas, com planejamento a médio e longo prazo dos serviços.

Para Correia (2002), na década de 90, assistimos à aprovação de leis em que o Estado garantia direitos sociais importantes, com ampliação de serviços e universalização do acesso, bem como a democratização das políticas públicas. No entanto, contraditoriamente, o administrador público opta pelo “projeto do grande capital e sua consequente submissão ao receituário neoliberal das agências financeiras internacionais” (CORREIA, 2002, p.128).

A lógica da precarização não acontece apenas no quadro técnico. Para Celina Souza (2006, p.20), esta concepção de Estado mínimo pressupõe equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas limitando a intervenção do Estado em setores como a economia e políticas sociais. Esta concepção de Estado passa a fazer parte da agenda da maioria dos países. Celina Souza (2006, p. 20) coloca que esta “adoção de políticas restritivas de gastos” toma maior forma em países da América Latina a partir da década de 80, principalmente em países com “trajetórias inflacionárias” ou em desenvolvimento.

Draibe (2002) faz uma análise das políticas de proteção social entre os anos 1980 e 2000 e aponta que, o Brasil foi um dos países latino-americanos que mais realizou gastos com bens públicos e sociais e mostrou algumas “tendências positivas” em alguns indicadores sociais (aumento do IDH, queda na mortalidade infantil e o acesso quase universal ao ensino fundamental). Porém, a mesma análise indica que, em termos de resultado, o Brasil vem mostrando pouca capacidade para intervir neste agravamento da desigualdade social e da pobreza, ainda que possam ser consideradas as “tendências positivas” apontadas pela autora. Draibe (2002) sugere que há mudanças positivas na área assistencial neste período, tais como: “a maior densidade da política, a amplitude da cobertura e a atenção ao maior número de categorias sociais; razoável redução do clientelismo e dos mecanismos de corrupção; a introdução da cultura da avaliação, entre outros” (DRAIBE, 2002, p.53). A autora aponta que há alguns entraves como a “fragmentação institucional da área” da Assistência, perseverança de práticas clientelistas, insuficiência de mecanismos de controle, necessidade de maiores investimentos na área e integração das redes de proteção que necessitam ser melhor discutidas e definidas.

Lavinas (2007), ao discutir sobre investimentos com gastos sociais públicos, coloca que ocorreu um aumento nos gastos referentes à “transferência monetária direta de renda”

(entre 2001 e 2004 houve um aumento de 29%<sup>4</sup> dos gastos do governo federal) e na área da habitação e saneamento básico ocorreu uma retração nos gastos em 45,8% no mesmo período. A autora discute que a transferência de renda direta, isoladamente, não tem como “romper com o ciclo da pobreza e sua reprodução intergeracional” (LAVINAS, 2007, p.1475). Ainda assim, a transferência de renda direta, se bem articulada com as outras políticas públicas e utilizada com o devido respeito aos usuários do sistema, pode mostrar-se como uma importante estratégia no enfretamento da miséria.

Segundo Lavinias (2007), os estados e municípios também diminuíram sua participação nos gastos públicos, sendo que os estados reduziram seus gastos (dados por pessoa) entre 2002 e 2004, nas áreas de: assistência social (- 29,7%), saneamento básico (- 20,8%), urbanismo (-12,1%), habitação (-16,4%), gestão ambiental (-20,6%) e educação (-14,4%)<sup>5</sup>. Nas áreas de saúde e direitos da cidadania ocorre um aumento de 16,8% e 4,6% respectivamente, sendo que o aumento no orçamento da saúde, para Lavinias, se deve a emenda constitucional n. 29/2000 que impõe ao estado que gaste 12% do orçamento nesta área, sendo que o município deve investir 15% do orçamento. Quanto aos municípios, à retração nos gastos públicos por pessoa também foi encontrada no período de 2002 a 2004, nas áreas da habitação (-14%), direitos da cidadania (-19,1%) e saneamento (-10,1%)<sup>6</sup>. A autora analisa estes dados, colocando que:

As constatações acima não deixam dúvida quanto ao fato de não ter havido no período 2002-2004 um esforço coordenado por parte das instâncias federal e subnacionais na provisão de serviços públicos indispensáveis à redução das desigualdades no modo de vida e ao aumento do bem-estar em

---

<sup>4</sup> Tabela 1 sobre o gasto social direto do Governo Federal (2001-2004). Valores constantes em milhões de reais de 2004, Lavinias (2007). Fonte: Orçamento Social do Governo Federal: 2001-2004.

<sup>5</sup> Tabela 3 sobre a evolução dos gastos sociais *per capita* por função nos Estados brasileiros - R\$ de 2004 (2002-04), Lavinias (2007). Fonte: Tesouro Nacional (STN) [www.fazenda.tesouro.gov.br](http://www.fazenda.tesouro.gov.br); IPEADATA [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br); IBGE.

<sup>6</sup> Tabela 4 sobre a evolução real dos gastos\* sociais *per capita* por função nos Municípios brasileiros - R\$ de 2004 (2002-04), Lavinias (2007). Fonte: Tesouro Nacional - Base de Dados Finbra 2002, Finbra 2003 e Finbra 2004 e IPEADATA.

paralelo à elevação da renda familiar e individual e do consumo, estes impulsionados pela maior cobertura dos programas de transferência de renda assistenciais e por melhorias no mercado de trabalho (LAVINAS, 2007, p.1467).

Draibe (2002) aponta que o orçamento público pode ser considerado um “entrave” na implementação desta política necessitando ser repensada em termos da intersetorialidade - considerando que muitas ações necessitam de investimentos em outras áreas. Outro entrave é a responsabilidade ao produzir uma política que possa dar conta do rompimento do ciclo da pobreza e seus efeitos. Estas questões indicam a implantação e implementação do SUAS e a produção de autonomia dos usuários necessita um grande aprimoramento.

O financiamento da política de assistência social é de responsabilidade da União, estados, Distrito Federal e municípios. O orçamento é definido, conforme o site da prefeitura municipal de Porto Alegre<sup>7</sup>, a partir das “contribuições sociais ligadas à seguridade social e outros tipos de receita, inclusive oriundas de pessoas físicas, que compuserem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)”. O FNAS baseia-se no Plano Plurianual de Assistência Social e na Política para a alocação orçamentária possibilitando maior “visibilidade no gerenciamento dos recursos e o controle social<sup>8</sup>”.

O SUAS tem público delineado e o artigo 203 da constituição federal de 1988 define que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar”, ou seja, nem todos precisarão dela, ainda que seja um sistema que garanta direito e acesso a todos. A noção de assistência contém também a ideia de que a condição de assistido é, ou deveria ser, transitória. Pereira (2002, p.229) utiliza o termo “demandatários” para discutir a quem as políticas de assistência social se destinam, e aponta dois públicos que se relacionam com as funções da assistência: o primeiro seria o público “tradicional”, demandatários da “ação resgatadora de direitos”

---

<sup>7</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=16), acessado no dia 10/02/09, às 17h15min.

<sup>8</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=16), acessado no dia 10/02/09, às 17h15min.

(PEREIRA, 2002, p. 229) e está descrito na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) como sendo pessoas em risco ou vulnerabilidade social, caracterizando-se como:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 31).

O segundo seriam demandatários de “ações preventivas” (PEREIRA, 2002, p.229) e o público a quem a prevenção está destinada seriam pessoas que estão em vulnerabilidade e/ou risco, ainda que usufruam de uma condição social minimamente satisfatória. Poderíamos pensar aqui, como exemplo, nas campanhas feitas contra a pedofilia para proteção de crianças e adolescentes e que são destinadas aos dois públicos.

Para atender a estes usuários, a Assistência Social desenvolve três funções: Proteção Social, Vigilância Social e a Defesa dos Direitos Socioassistenciais. A Vigilância Social está ligada ao conhecimento sobre o território de modo a detectar, identificar e monitorar os riscos, sistematizar informações e conhecer a população, entre outros. A Defesa dos Direitos Socioassistenciais faz a “articulação com outras políticas do campo social”, que busquem garantir o acesso a “direitos e condições dignas de vida” (NOB/SUAS, 2005, p. 19).

A Proteção Social está relacionada a um “conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios”, encontrando como desafio e objetivo a “redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional” (NOB/SUAS, 2005, p.16/17).

Para cumprir tais objetivos, organiza-se dentro de um território determinado (locais com maior grau de vulnerabilidade social), com ênfase no atendimento à famílias (com serviços que priorizam o atendimento a crianças e adolescentes), devendo respeitar as características da comunidade em sua diversidade e complexidade. Com a territorialização e a descentralização política, espera-se “identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares” (PNAS, 2004, p. 42).

Neste estudo, discutiremos a configuração do SUAS a partir da Proteção Social, para visualizarmos a composição dos serviços, programas, projetos e benefícios distribuídos em níveis de proteção social que se encontram em constante interação, ficando muitas vezes impossível saber localizar a “linha” que divide a vulnerabilidade do risco. A proteção social básica deve atender pessoas em vulnerabilidade social, na tentativa de uma prevenção de riscos sociais, enquanto que a proteção social especial deve atender as famílias já em risco social, havendo certa graduação na disposição dos níveis. A proteção especial se divide em média e alta complexidade.

Segundo a PNAS (Política Nacional de Assistência Social) a proteção social básica é destinada a atender famílias em vulnerabilidade, prevenindo os riscos sociais, potencializando a autonomia e os vínculos sociais, familiares e comunitários (vínculos não rompidos). Esta vulnerabilidade seria decorrente da pobreza, privação, fragilidade dos vínculos afetivos, entre outros.

Os serviços da atenção básica são ofertados no CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), que é a principal “porta de entrada” na Assistência Social, devendo fazer a referência e contra-referência dos usuários na rede socioassistencial. O início do atendimento no CRAS acontece por “demanda espontânea”, mas pode também se dar por

encaminhamentos da rede socioassistencial e por “busca ativa” através dos técnicos (Orientação Técnicas para o CRAS, 2006).

Conforme a PNAS, os serviços que deveriam compor o CRAS são:

Programa de Atenção Integral as Famílias; programas de inclusão produtiva e de projeto de enfrentamento a pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de zero a seis anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Centros de informação e educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (PNAS, 2004, p.34).

A proteção social especial atende famílias que já se encontram em risco social, “por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (PNAS, 2004, p.35). Deste modo atende pessoas que tiveram, de alguma forma, seus direitos violados.

A proteção social especial de média complexidade trabalha com pessoas com vínculos não rompidos (situação de trabalho infantil, medidas socioeducativas, etc.) e tem como orientação:

a) proteger as vítimas de violências, agressões e as pessoas com contingências pessoais e sociais, de modo a que ampliem a sua capacidade para enfrentar com autonomia os revezes da vida pessoal e social; b) monitorar e reduzir a ocorrência de riscos, seu agravamento ou sua reincidência; c) desenvolver ações para eliminação/redução da infringência aos direitos humanos e sociais (GUIA CREAS, 2007, p.3).

O CREAS (Centro de Referência especializado da Assistência Social) é o local de referência para a média complexidade. Além de oferecer os serviços sócio-assistenciais em suas especialidades, o CREAS deve atuar na articulação de outros serviços de média complexidade, fazer a referência e contra-referência com a “proteção social básica e especial,

com as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos<sup>9</sup> e movimentos sociais” (GUIA CREAS, 2007, p.5). O CREAS pode abranger uma região (mais de um município compartilham o serviço) ou um local dentro de um município, isto dependerá da demanda e das condições de gestão dos municípios. Quanto aos encaminhamentos:

As crianças e adolescentes e suas famílias serão encaminhadas ao CREAS pelos Conselhos Tutelares, Vara da Infância e Juventude, Promotoria de Justiça e da Juventude, pela rede socioassistencial, por equipe de agentes institucionais responsável pela busca ativa de crianças e adolescentes em situação de risco ou violação de direitos, ou ainda por demanda espontânea dos usuários. A situação deverá ser reportada às autoridades competentes quando o caso assim o exigir (GUIA CREAS, 2007, p.13).

O CREAS encaminhará os usuários de seus serviços ao CRAS, sempre que possível, proporcionando o atendimento em locais próximos à moradia dos usuários. Outros encaminhamentos específicos, como para serviços de saúde mental, também serão feitos via CREAS e CRAS. O trabalho especializado dos técnicos é operacionalizado “de modo a criar condições para o fortalecimento de identidade e auto-estima; promover possibilidades de construção de propósitos de vida, (re) estabelecimento de vínculos familiares e sociais e alcance de autonomia” (GUIA CREAS, 2007, p.14).

Na proteção social especial de alta complexidade os vínculos já estariam rompidos (crianças em casa lar, casas de passagem, albergue, etc.). Sabemos que na prática, não é tão fácil esta divisão, mas auxilia na demonstração da intensidade e da variabilidade de situações que a Assistência precisa dar conta. Neste estudo enfocaremos, especialmente, a proteção social básica.

---

<sup>9</sup> Este Sistema, segundo o Guia CREAS, é composto por: Conselhos de Defesa da Criança e Adolescente, Ministério Público, Conselhos tutelares, entre outros.

Como podemos perceber até aqui, os serviços do SUAS são direcionados, principalmente, ao trabalho com famílias, por entender que é um espaço de proteção “insubstituível” (PNAS, 200004, p.39), mas que também exige cuidados. O entendimento do que seja uma família, modificou-se, ampliando seu sentido, “podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (PNAS, 2004, p. 39). Para Pereira (2002) é necessário ter certo cuidado ao discutir a família e a comunidade como espaço de proteção, evidenciando o tipo de “ideologia que está por trás dessa política, bem como as possibilidades e os limites reais da contribuição desses grupos, para que eles não venham a arcar, indevidamente, com a responsabilidade e garantias que competem predominantemente ao Estado” (PEREIRA, 2002, p. 230/231).

## **2.1 Os centros regionais de assistência social**

Em Porto Alegre, os serviços de assistência social tem como referência para a sua organização, os centros regionais de assistência social, pois “abrigam” muitos dos serviços assistenciais e serão os futuros CRAS e/ou CREAS, dentro da nomenclatura do SUAS.

O site da prefeitura de Porto Alegre fornece informações sobre a história dos centros regionais, que antes eram conhecidos como centros de comunidade. Em 1969 a prefeitura inicia o programa, ligado a Secretaria Municipal de Educação e Cultura e com o objetivo de “oferecer esportes, recreação e cultura às comunidades que não dispunham desses equipamentos<sup>10</sup>”. Este programa teve como proposta a promoção de “educação integral

---

<sup>10</sup> Segundo os dados do site da prefeitura de Porto Alegre, [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=16), capturados no dia 10/02/09, às 17h15min)

oportunizando desenvolvimento a todas as capacidades do ser humano e enfatizando o papel da recreação e das manifestações artísticas<sup>11</sup>”.

O primeiro centro de comunidade foi criado em 1970, o CECOBI, no Bairro Ipiranga. Em 1972 surge o CECOPAM (Centro de Comunidade do Parque Madepinho), o CEPRIMA (Centro Esportivo 1º de Maio) e o CECORES (Centro de Comunidade Vila Restinga), em 1973 inaugura o CECОВI (da Vila Ingá) e o CECOFLOR (da Vila Floresta), em 1974 o CECOVE (da Vila Elizabete), em 1975 o CEGEB (ver qual a vila) e o CESMAPA (da Vila Mapa).

Segundo informações do site de prefeitura, os centros, em 1973, passaram a ser administrados pela PUC (Pontifícia Universidade Católica) devido a problemas administrativos enfrentados, e, então, é que “por meio de um convênio se criava o Centro de Estudos de Lazer e Recreação”<sup>12</sup>. Com a interrupção do convênio em 1977, foi criado a FESC (Fundação de Educação Social e Comunitária) que em 1985 passa “a focar o atendimento a crianças na fase pré-escolar, idosos, saúde preventiva e trabalho”<sup>13</sup>. A FASC (Fundação de Assistência Social e Cidadania) é constituída em junho de 2000, já dentro dos pressupostos da LOAS, e os centros comunitários passam a ser chamados de centros regionais de assistência social (CRAS). Entretanto, CRAS, segundo o Guia de Proteção básica do SUAS, significa Centro de Referência de Assistência Social e estaremos utilizando a sigla no segundo sentido em nosso estudo.

Em Porto Alegre os serviços de proteção básica são descentralizados e regionalizados, com ações voltadas para o trabalho com famílias, crianças, adolescentes, adultos, idosos e portadores de deficiência, assim como preconiza o SUAS. Os serviços acontecem “nos nove

---

<sup>11</sup> Segundo os dados do site da prefeitura de Porto Alegre, [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=16), capturados no dia 10/02/09, às 17h15min)

<sup>12</sup> Segundo os dados do site da prefeitura de Porto Alegre, [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=16), capturados no dia 10/02/09, às 17h15min)

<sup>13</sup> Segundo os dados do site da prefeitura de Porto Alegre, [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=16), capturados no dia 10/02/09, às 17h15min)

centros regionais de assistência social, nos 14 módulos de assistência social subordinados aos centros regionais e em aproximadamente 250 organizações não-governamentais conveniadas com o Município<sup>14</sup>”.

No ano de 2008, os trabalhadores da assistência social do município passaram por uma longa capacitação proporcionada pela FASC, que foi iniciada em janeiro e acabou em novembro. Este foi um ano de grandes discussões nos serviços, pois foi preciso uma “adaptação” da política de assistência social do município em relação à política nacional do SUAS. Este reordenamento dos serviços é um processo complexo, que tem provocado muitas questões em relação a como deveria ser a estrutura dos serviços e o que será possível fazer. Como vimos acima, a maioria dos serviços são conveniados, o que fragiliza bastante as relações políticas, já que os interesses são múltiplos. Uma discussão que surge quanto a este processo de estruturação dos níveis de proteção social, é que a FASC tem grande experiência em atendimentos a situações de risco, que são situações de proteção social especial, sendo o grande desafio construir a proteção básica na assistência social. É neste momento de discussões, expectativas e incertezas que damos início ao nosso trabalho de campo.

Neste contexto, consideramos que existem, ao menos, quatro segmentos que interagem com a política da Assistência Social: os trabalhadores técnicos (com diferentes vínculos trabalhistas), os usuários, os gestores e os prestadores de serviço. Neste estudo, enfocamos os trabalhadores técnicos por entendermos que os saberes que produzem sobre seu trabalho podem ser, muitas vezes, o corpo mais visível da política pública. Foi através do “olhar técnico” que estudamos a produção de autonomia dos usuários presentes nas práticas profissionais dos técnicos da Assistência Social.

Os participantes do estudo foram trabalhadores do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e do Programa Família - Apoio e Proteção (usualmente tratado pelos técnicos

---

<sup>14</sup> Segundo os dados do site da prefeitura de Porto Alegre, [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=16), capturados no dia 10/02/09, às 17h15min)

como Programa Família) que compõem os serviços da proteção básica deste centro regional. Não houve nenhum tipo de restrição quanto aos participantes serem de entidades conveniadas da prefeitura ou pertencerem ao quadro de trabalhadores efetivos da FASC. A proteção básica foi definida como sendo o espaço preferencial de nosso estudo, ainda que saibamos que esta divisão entre proteção social básica e especial não acontece na prática e que os trabalhadores da proteção básica também atendem situações de risco social.

O PAIF é um programa federal, mas a sua execução no município de Porto Alegre tem particularidades, necessitando se modificar, se reordenar em relação à Política Nacional (PNAS). No projeto federal, ele é o principal programa da atenção básica, compondo o CRAS, junto com outros serviços, programas, benefícios e projetos, tendo suas ações direcionadas a: “provocar impactos na dimensão da subjetividade política dos usuários, tendo como diretriz central a construção do protagonismo e da autonomia na garantia dos direitos com superação das condições de vulnerabilidade social e potencialidades de riscos” (Orientação Técnicas para o CRAS, 2006, P.13).

Os serviços e ações ofertados pelo PAIF, da PNAS, são executados pela equipe do CRAS que deve ser, minimamente, composta por: um assistente social, um psicólogo, um auxiliar administrativo, quatro estagiários e um coordenador, podendo ampliar a equipe com outros estagiários e profissionais de “áreas afins”. A equipe deve fazer o acompanhamento de famílias referenciadas pelo Bolsa Família e pelo Benefício de Prestação Continuada (PBC), o atendimento a comunidade, entre outras ações. A carga horária dos profissionais trabalhadores do PAIF, segundo a PNAS (2004) é de 40 horas semanais.

No projeto executado atualmente em Porto Alegre, o PAIF é composto por uma equipe com dois psicólogos (com carga horária de 30 horas semanais) e três educadores (com carga horária de 20 horas semanais) sendo que existem sete equipes alocadas em sete regiões de Porto Alegre. As ações do PAIF são complementares ao Programa Família e a equipe divide

sua atuação, trabalhando com os assistentes sociais do Programa Família dos módulos, centros regionais e entidades conveniadas. O PAIF em Porto Alegre não faz atendimento à comunidade, ou seja, não atende a demanda espontânea da população, atendendo apenas os encaminhamentos dos assistentes sociais das famílias inseridas no NASF (Núcleo de Apoio Sócio Familiar) e PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), havendo exceções, como por exemplo, acompanhamentos de BPC (Benefício de Prestação Continuada).

O atendimento a comunidade em Porto Alegre é feito pelo Programa Família e tem dia específico da semana para acontecer, possuindo número limitado de “fichas” de atendimento, conforme organização local, ainda que com pouca variação no número distribuído destas fichas<sup>15</sup>. Este atendimento é a porta de entrada dos usuários que demandam os serviços e os atendidos podem ou não estar inseridos em programas da assistência. Segundo site da prefeitura de Porto Alegre, o atendimento a comunidade é também uma forma de identificar as demandas das regiões.

O Programa Família é uma proposta municipal realizada através de uma equipe composta por assistentes sociais, psicólogos e estagiários das duas áreas que fazem atendimento à comunidade e acompanhamento às famílias que tenham idosos, adolescentes e crianças em vulnerabilidade social, com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, produzindo “ações sistemáticas de apoio e orientação, na perspectiva do resgate e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (Resolução 120/2004)<sup>16</sup>, buscando “fortalecer os papéis e valores dos membros da família, na sua função protetiva em relação aos filhos” (Resolução 120/2004)<sup>17</sup>. Através do atendimento à comunidade, identifica-se se há alguma família com necessidade de ingresso nos programas dos centros regionais, já citados.

---

<sup>15</sup> Em Porto Alegre, a FASC solicita que se atenda no mínimo 10 pessoas por turno, manhã ou tarde, no atendimento à comunidade, segundo relatos dos participantes da pesquisa.

<sup>16</sup> Acessado no site da prefeitura:

[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fundocrianca/default.php?reg=5&p\\_secao=17](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fundocrianca/default.php?reg=5&p_secao=17) , dia 08 mar. 2009.

<sup>17</sup> Acessado no site da prefeitura:

[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fundocrianca/default.php?reg=5&p\\_secao=17](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fundocrianca/default.php?reg=5&p_secao=17) , dia 08 mar. 2009.

Segundo site da prefeitura de Porto Alegre<sup>18</sup>, o NASF e o PETI integram o Programa Família e nestes programas, as famílias recebem um auxílio financeiro de até R\$ 200,00 e o acompanhamento de técnicos. O NASF tem duração entre seis meses a um ano e meio, e o PETI pode ter duração de até quatro anos. As famílias não podem participar dos dois ao mesmo tempo, mas pode ocorrer que uma família saia de um programa e entre em outro.

O PETI é um programa federal, que tem complementação da prefeitura de Porto Alegre. Nele “a família tem o compromisso de retirar a criança ou adolescente das atividades de trabalho e de frequentar grupos de acompanhamento sócio-familiar quinzenais. Conforme a necessidade, são estabelecidas as visitas domiciliares. A criança ou adolescente participa do Serviço de Apoio Sócio-Educativo em Meio-Aberto (SASE)”<sup>19</sup>. Além destas condicionalidades, as crianças precisam estar freqüentes na escola e a família precisa empregar o recurso para toda a família, construindo uma vida saudável, segundo o Contrato de Bolsa-auxílio feito pela FASC .

O NASF é um programa municipal de transferência de renda e trabalha com as outras situações de vulnerabilidade que não são o trabalho infantil, realizando acompanhamento quinzenal nos grupos. Para permanência no programa, as condicionalidades são: a matrícula e a frequência escolar das crianças e adolescentes em idade escolar, frequência nas reuniões do Programa e empregar o recurso financeiro em ações para toda a família, de modo a construir uma vida mais organizada e saudável. A matrícula e a frequência em creches ou escolas infantis das crianças em idade pré-escolar fica sob apreciação do técnico Social, assim como a inscrição e frequência das crianças e adolescentes nos programas assistenciais que permitam o desenvolvimento das crianças de forma integral, segundo o Contrato de Bolsa-auxílio do NASF.

---

<sup>18</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=16), acessado dia 10 fev. 2009, às 17h15min.

<sup>19</sup> Segundo os dados do site da prefeitura de Porto Alegre, [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=16), capturados no dia 10/02/09, às 17h15min)

O BPC, que é um benefício com fonte orçamentária federal, garante mensalmente um salário mínimo a pessoas idosas, com mais de 70<sup>20</sup> anos ou para a pessoa portadora de deficiências, incapacitada para o trabalho e que “comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família” (LOAS, 2000, p. 17). A família da pessoa idosa ou portadora de deficiência precisa usufruir de uma renda mensal per capita de até ¼ de salário mínimo, não podendo ser acumulado com outro benefício da seguridade social (ou de outro regime), com exceção da assistência médica, e devendo ser reavaliado a cada dois anos (LOAS, 2000). Gomes (2004), ao criticar os critérios para acessar ao BPC afirma que se constitui como “um direito restrito e arbitrário, posto que é guiado pelo critério de menor elegibilidade” (GOMES, 2004, p.205), ainda que ao garantir este recurso de forma regular, possibilita a “sobrevivência” dos beneficiários. O BPC se inscreve dentro de um expressivo avanço conquistado na Constituição de 1988 por ser um benefício que é acessado sem necessidade de contribuição prévia e de caráter distributivo (CORREIA, 2002).

As condicionalidades são as obrigações da família com relação ao contrato assinado para inclusão nos programas de transferência de renda. Muitos usuários também estão cadastrados no Bolsa Família e além da obrigação em relação a escola e ao comparecimento nos grupos e atendimentos propostos nos serviços assistenciais, a família precisa levar as crianças de até seis anos para os atendimentos em saúde (vacinação, pesagem e exames) e as mulheres grávidas devem fazer o acompanhamento do pré-natal<sup>21</sup>.

O acompanhamento às famílias é feito através dos grupos com usuários do programas NASF e PETI, do atendimento individual ou familiar, de visitas domiciliares e através da rede assistencial, discutindo “os casos” com técnicos de serviços que atendem a família. Nesta rede estão presentes as escolas, o Conselho Tutelar, os serviços de saúde, os serviços de assistência social, entre outros. Nestes acompanhamentos acontecem ações como a orientação sobre os

---

<sup>20</sup> Atualmente a idade é de 65 anos, segundo folder informativo sobre BPC, distribuído no centro regional.

<sup>21</sup> Segundo folder informativo sobre Bolsa Família, distribuído no centro regional.

direitos sociais dos usuários, o apoio psicossocial à família e a construção de oficinas e cursos para geração de trabalho e renda. Ainda existem outras ações desenvolvidas pelos técnicos no seu espaço de trabalho, como por exemplo, a execução de relatórios e a construção de dados sobre os atendimentos, mas não estaremos focando nossa atenção nestas atividades. Ressalta-se que o momento de desligamento dos usuários dos programas, também será evidenciado, por ser considerado o objetivo final das ações de assistência.

Este estudo foi realizado num centro regional de Porto Alegre, que foi contatado e se dispôs a participar livremente, encaminhando os procedimentos formais necessários para sua viabilidade junto à FASC. É importante considerar minha inserção no trabalho de assistência como psicóloga e os efeitos desta experiência neste estudo, sendo que definimos buscar um local que tivesse as características previstas para a pesquisa e não fosse o mesmo em que trabalho.

Para conhecer o local e as discussões que faziam parte do cotidiano da equipe do centro regional, utilizamos o acompanhamento das reuniões que aconteciam em duas grandes equipes. Uma das reuniões era composta por trabalhadores dos programas ligados a infância e juventude, que são: SASE, Trabalho Educativo e Agente Jovem (este último foi extinto no final de 2008) e a outra tinha a participação dos trabalhadores dos programas ligados ao trabalho com as famílias: PAIF e Programa Família - Apoio e Proteção. No centro regional também acontece o Programa de Atenção ao Idoso, mas eles estavam sem uma agenda fixa para as reuniões e acabamos não conseguindo acompanhar a equipe.

Na reunião de apresentação do projeto, foi feito um convite aos trabalhadores para participar da pesquisa, sendo que, inicialmente, quatro deles mostraram-se disponíveis. O grupo que se formou especificamente para as oficinas de fotografia aumentou e teve participação constante na totalidade dos encontros, de seis mulheres e um homem, sendo duas psicólogas e cinco assistentes sociais. As psicólogas trabalham em dois lugares diferentes e as

assistentes sociais trabalham em apenas um local, sendo que uma das assistentes sociais estava iniciando o trabalho no mês em que iniciamos o acompanhamento ao local. Apenas uma das participantes trabalhava para uma entidade conveniada da FASC e os outros eram do quadro de trabalhadores efetivos. Importante salientar que duas participantes não acompanharam todo o processo, sendo que uma participou apenas da primeira oficina e a outra da primeira e da terceira oficina de fotografia. Estas participantes não fotografaram, ainda que algumas falas suas tenham sido referenciadas no estudo. Estas duas trabalhadoras não foram consideradas entre os sete trabalhadores que participaram de todos os encontros.

Para proteger a identidade de cada trabalhador, conforme solicitação do Comitê de Ética, colocamos nomes fictícios para os trabalhadores, que são: Letícia, Janete, Luiza, Beatriz, Carlos, Simone, Lia, Elizabete.

### 3. Assistência, Governo e Poder: contextualização teórica

Inicialmente, situaremos algumas questões acerca das relações de poder, dos jogos de verdade e das artes de governar que envolvem a execução, condução e manutenção da política pública de Assistência Social baseados no pensamento foucaultiano. Após, problematizamos a política pública de Assistência Social como uma estratégia bio-política que acontece através do que Foucault (1999, p.176) chama de “governo sob sua forma política”. Ao analisar ações de técnicos da Assistência que pressupunham autonomia, pensamos a política pública como uma estratégia de sujeição que, no jogo de poder, pode implicar controle, resistência e, enfim, o que podemos chamar de governo da população.

Quando pensamos em todo um aparato que se desenvolve para que o “indivíduo não escape de nenhuma maneira ao poder” (FOUCAULT, 1999), estamos falando de relações de poder que são cambiáveis, deslocam-se e estão presentes não apenas nas estruturas políticas (de governo), mas em toda a parte:

[...] todas as relações humanas, quaisquer que sejam elas – quer se trate de comunicar verbalmente, como fazemos agora, ou se trate de relações amorosas, institucionais ou econômicas –, o poder está sempre presente: quero dizer, a relação em que cada um procura dirigir a conduta do outro (FOUCAULT, 1999, p.276).

As relações de poder implicam jogos de verdade, que seriam um “conjunto de regras” onde quem tem a possibilidade de exercer o poder, também tem a possibilidade de estabelecer

o falso e o verdadeiro na “produção de verdade”. Estes jogos seriam um: “conjunto de procedimentos que conduzem a um certo resultado, que pode ser considerado, em função dos seus princípios e das suas regras de procedimentos, válido ou não, ganho ou perda” (FOUCAULT, 1999, p.282).

A noção de jogos de verdade aparece na discussão sobre as condicionalidades exigidas aos usuários da assistência social que ingressam nos programas de transferência de renda, onde os técnicos tem o papel de dizer quem tem direito e quem não tem, quem se “encaixa” no perfil de tal projeto e quem não se “encaixa” e como o sujeito deve conduzir-se para acessar os programas. Neste jogo, quem opera as regras são os trabalhadores técnicos, através das imposições de verdades legitimadas nos critérios estabelecidos nas normas e regulamentações do SUAS, sobre como e quem seria o usuário que teria acesso a este ou aquele benefício. Entretanto, é possível perceber que os usuários utilizam, muitas vezes, diferentes maneiras para resistir e subverter as regras impostas, seja através de astúcias ou por colocação da própria vontade, mostrando que quem tem a verdade, nem sempre tem o controle. Ou seja, ainda que o Estado desenvolva uma série de técnicas para que o indivíduo não escape ao poder, este controle se mostra limitado, cheio de espaços vazios onde outros fluxos de poder e luta podem atuar, interagir, se contrapor. Para Foucault:

Quando definimos o exercício do poder como um modo de ação sobre a ação dos outros, quando as caracterizamos pelo “governo” dos homens, uns pelos outros – no sentido mais extenso da palavra, incluímos um elemento importante: a liberdade. O poder só se exerce sobre “sujeitos livres”, enquanto “livres” – entendendo-se por isso sujeitos individuais ou coletivos que tem diante de si um campo de possibilidade onde diversas condutas, diversas reações e diversos modos de comportamento podem acontecer. Não há relação de poder onde as determinações estão saturadas – a escravidão não é uma relação de poder, pois o homem está acorrentado (trata-se então de uma relação física de coação) – mas apenas quando ele pode se deslocar e, no limite, escapar (FOUCAULT, 1995b, p.244).

Neste entendimento de poder enquanto relação, na qual “cada um procura dirigir a conduta do outro”, o poder é positivo, e ao afirmar que ele está por toda a parte, Foucault (1999) não conclui que haveria dominação por toda a parte, mas sim liberdade, já que as relações de poder acontecem com “sujeitos livres”. A diminuição da liberdade seriam “os estados de dominação” (FOUCAULT, 1999) e a resistência seriam as possibilidades de luta/reação contra a dominação.

Ainda que neste estudo enfatizemos o poder que o Estado exerce sobre a população, é preciso sinalizar que esta noção de poder enquanto relação indica diferentes fluxos de poder e luta agindo nas comunidades em vulnerabilidade e risco social, no intuito de conduzir a população. Logo, encontramos não apenas o poder do Estado, exercido através dos serviços públicos prestados, incluindo também as ONG's e suas transformações, mas também das Igrejas (das mais diversas religiões), do tráfico, das gangues, dos policiais (que funcionam como uma força paralela, mesclando-se, ora com o poder do Estado, ora com o poder do tráfico), dos políticos candidatos às eleições aliados aos “falsos” representantes da comunidade (com temporalidade definida, que são os períodos eleitorais), entre outros.

Estas comunidades são espaços de disputas moral, política, ideológica, econômica, entre outras, onde poderes rivais ou complementares (todos estes fluxos podem combinar-se para atingirem seus objetivos) utilizam mecanismos diversos para exercer seu poder, podendo ser através da força, medo ou drogadição (polícia, traficantes, gangues), da coerção moral através dos imperativos morais de “bom” sujeito e de “bom” cidadão (Igrejas, Estado) assim como através de troca de favores e promessas de um futuro melhor, entre outros.

É preciso observar que há fluxos de poder e luta atuantes nas comunidades mais visíveis e legitimados, como o Estado e a Igreja, enquanto outros estariam inscritos numa esfera mais invisível e pouco legitimadas, como as estratégias de sobrevivência utilizadas pelos sujeitos usuários da assistência para acessar benefícios.

Logo, esta discussão sobre poder permite refletir sobre a produção de resistência nas comunidades, já que, para além das estratégias individuais, organizam-se em rádios comunitárias, cursinhos pré-vestibulares populares, movimentos sociais, como por exemplo, o Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável (MNCR), grupos de teatro, entre outros. As gangues e o tráfico, ainda que possam ser vistos como formas de resistência, consideramos inscritos numa mesma lógica de dominação dos poderes legitimados, fazendo a reprodução e manutenção dos sistemas de dominação. Para Foucault, a forma de exercer o poder tem se governamentalizado:

[...] É certo que o Estado, nas sociedades contemporâneas não é simplesmente uma das formas ou um dos lugares – ainda que seja o mais importante – de exercício do poder, mas que de um certo modo, todos os outros tipos de relação de poder a ele se referem. Porém, não porque cada um dele derive. Mas, antes, porque se produziu uma estatização contínua das relações de poder (apesar de não ter tomado a mesma forma na ordem pedagógica, judiciária, econômica, familiar). Ao nos referirmos ao sentido restrito da palavra “governo”, poderíamos dizer que as relações de poder foram progressivamente governamentalizadas, ou seja, elaboradas, racionalizadas, e centralizadas na forma ou sob a caução das instituições do Estado (FOUCAULT, 1995b, p. 247).

Foucault, em seu artigo “A governamentalidade” discute que entre o século XVI até o final do século XVIII produziu-se uma imensa literatura sobre as “artes de governar”. Ele problematiza que em *O Príncipe*, de Maquiavel, texto escrito no século XVI, o príncipe é único em seu principado “em uma relação de exterioridade e transcendência”, ele governa um território e os sujeitos que lá habitam. Este pensamento sintetiza a noção de governo da época. Entretanto, há algumas modificações muito importantes na caracterização do governo que aparecem inicialmente já no século XVI e tomam amplitude no século XVII em textos antimachiavélicos, como o de Guillaume de La Perrière. Para La Perrière, as práticas de governo são múltiplas, “porque muita gente governa”, havendo “imanência de práticas” (FOUCAULT, 1999, p.180) e diferentemente da noção colocada por Maquiavel, o governo se

exerce sobre as coisas, ou seja, sobre as relações, vínculos, costumes, hábitos, pensamentos, relação com as doenças, a morte...

A primeira racionalização desta noção de governo, colocada inicialmente por La Perrière de forma bastante simples, acontece no Mercantilismo, onde se observa o “exercício de poder como prática de governo” (FOUCAULT, 1999). Já no século XVIII, a ciência chamada de “economia política”, constitui-se a partir de “relações entre a população, o território e a riqueza” (FOUCAULT, 1999), constituindo uma ciência política e as técnicas de governo. A ideia de governo da população se dá através de “um triângulo: soberania-disciplina-gestão governamental cuja meta principal é a população e cujos mecanismos essenciais são os dispositivos de seguridade” (FOUCAULT, 1999, p.194).

Para Foucault (1995b, p. 237) o "Estado moderno" se desenvolveu “como uma estrutura muito sofisticada na qual os indivíduos podem ser integrados sob uma condição: que a esta individualidade se atribuísse uma nova forma, submetendo-a a um conjunto de modelos muito específicos”. Para ele, com a emergência do “Estado moderno”, se dá uma outra organização na forma do Poder Pastoral (iniciado com a institucionalização eclesiástica), uma forma de poder individualizante que está voltada para “assegurar a salvação neste mundo” (a salvação se transforma em saúde, bem estar, seguridade social, etc.); também os multiplicadores do poder pastoral se diversificam (podendo ser exercidos por aparatos do Estado - públicos ou privados – a medicina, a família, etc.) e por último, surge o interesse em desenvolver o “conhecimento humano” sobre a população de forma globalizante e o conhecimento sobre o indivíduo de forma analítica (FOUCAULT, 1995b).

Foucault (1999, p.127) coloca que a assistência e a seguridade tem produções, de forma individualizante, que: “fazem do indivíduo, de sua existência e de seu comportamento, da vida, da existência não só de todos, mas de cada um, um acontecimento que é pertinente, que é necessário, indispensável para o exercício do poder nas sociedades modernas”.

Quanto a esta discussão dos “efeitos individualizantes”, em “Nascimento da medicina social”, Foucault (1995a, p. 97) discute que foi apenas numa terceira etapa da formação da medicina social que surgiu a medicina interessada em controlar os corpos das classes pobres. Com o capitalismo, deu-se a passagem de uma medicina privada (como era na Idade Média) para uma medicina coletiva (e não ao contrário). A hipótese de Foucault (1995a, p.80) é que foi no final do século XVIII e início do XIX que o corpo passa a ser “socializado” – o corpo do proletário enquanto força produtiva – constituindo uma “realidade bio-política”, através de uma “estratégia bio-política”, que seria a medicina.

Para o autor, esta socialização do corpo não teria se dado num primeiro momento na “evolução da medicina social”, já que na Alemanha, no século XVIII, se desenvolveu uma prática médica chamada “política médica de Estado” que se centrou na população, preocupada com a melhoria do nível de saúde. Na Alemanha, desenvolveu-se um Estado preocupado com seu funcionamento e com o conhecimento sobre o próprio Estado (FOUCAULT, 1995a).

Enquanto na França, no final do século XVIII, se desenvolve uma medicina urbana preocupada em construir um “corpo urbano”, uma unidade coerente, pois nas grandes cidades existia um “emaranhado de territórios heterogêneos e poderes rivais”, com crescente aumento da tensão política e o confronto entre ricos e pobres, tornando necessário aos governantes o esquadramento da população urbana (FOUCAULT, 1995a, p.85/86).

A medicina preocupada com a força de trabalho, segundo Foucault (1995a), pode ser melhor discutida no exemplo Inglês no final século XIX, quando os pobres aparecem como um perigo para a cidade. Até então, eles prestavam serviços ao meio urbano (já que conheciam a cidade muito bem e ainda não existiam “casas numeradas, nem serviços postais”, entre outros) e além do mais, não havia grandes aglomerados de pessoas pobres morando na cidade, não representando perigo. O autor coloca que a medicina Inglesa proporcionou:

“assistência médica ao pobre, controle de saúde da força de trabalho e esquadramento geral da saúde pública” (FOUCAULT, 1995a, p.97).

Mas por que uma discussão sobre o corpo? Para Foucault (1995a, p.80), na sociedade capitalista o controle “começa no corpo” e é no corpo que se traçam as estratégias bio-políticas: é no corpo produtivo e no corpo proletário que se exerce o poder. A bio-política é a forma como a prática de governo tentou elaborar seus problemas em relação aos “fenômenos próprios” da população. A partir do século XVIII, “a saúde, a higiene, natalidade e longevidade”, tornam-se questões a serem analisadas através do exercício de governo (FOUCAULT, 1999, p.209).

Ao ler a NOB/SUAS (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social), percebemos que há uma tentativa de diferenciar-se das antigas formas tuteladoras das políticas aplicadas nesta área até então, pois ao universalizar o acesso à política, coloca, como meta, a construção de condições para a autonomia dos usuários. Para tanto, considera que os usuários dos serviços assistenciais são sujeitos de direito e não mais pessoas “carentes ou necessitadas”. O SUAS faz uma outra diferenciação quando trata da família e do cidadão, que não seriam mais vistos como “objetos de intervenção” e sim como “sujeitos protagonistas da rede de ações e serviços”(NOB/SUAS, 2005, P.19).

Há, entretanto, um paradoxo entre uma política pública que se propõem a construir condições para que os sujeitos possam conduzir suas vidas com maior liberdade e a violência que este mesmo Estado pode exercer sobre a população. Este paradoxo conduz a pensar sobre de que autonomia estamos falando e que esta política deseja produzir. Para construir autonomia, pressupõe-se que os sujeitos se reconheçam e sejam reconhecidos como agentes sociais “nos tempos e espaços que os compõem” (ROCHA, AGUIAR, 2003). No entanto, para isto, estes sujeitos terão que se defrontar com a relação ambígua, entre o Estado que garante direito em leis e, ao mesmo tempo, negligencia as condições da população pobre do

país, negando o acesso a políticas de saúde, de trabalho, de moradia, de saneamento básico, de transporte público, entre outras.

Foucault (1999, p.127) coloca que muitas vezes se diz “que o Estado e a sociedade moderna ignoram o indivíduo”, entretanto, quando observamos melhor nos surpreendemos com as “técnicas postas em marcha e desenvolvidas para que o indivíduo não escape de nenhuma maneira ao poder”. As máquinas disciplinares, as ciências humanas, a estatística, todas tem algo a dizer sobre os sujeitos: quem são, como se relacionam, como se comportam em grupo... Confirmando esta ideia de que o Estado e a sociedade não ignoram ao indivíduo, mas, ao contrário, desenvolvem técnicas de governo para melhor controlá-lo. Este fato pode ocorrer em relação às políticas de assistência social, na medida em que a proteção social tem como foco: “as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem” (PNAS, 2004, p.11). As artes de governar parecem se atualizar nas práticas de assistência contemporâneas...

Os instrumentos do controle social, ao se estruturarem na assistência social, proporcionaram um espaço menor para a participação de usuários, indicando outros modos como o Estado aprimora as técnicas para exercício do controle. Desta forma observa-se, mais uma vez, um descompasso na construção da política em termos da tensão entre uma concepção de política pública e participativa e uma possível prática de “falsa democracia”. Esta tensão sugere o fato de que o poder se exerce sobre “sujeitos livres” (FOUCAULT, 1999), que podem se organizar e votar, ainda que seja com uma liberdade e participação restritas.

Foucault (1995b, p.235), discute a noção de sujeito através de dois significados: “sujeito a alguém pelo controle e dependência, e preso à sua própria identidade por uma consciência ou autoconhecimento. Ambos sugerem uma forma de poder que subjuga e torna

sujeito a”. É neste jogo entre poder, verdade, governo e resistência, que os sujeitos se forjam, se constituem, não havendo em Foucault, uma forma “universal” de sujeito. Para o autor, o sujeito “se constitui por meio das práticas de sujeição, ou de uma maneira mais autônoma, através das práticas de liberação, de liberdade, como na Antigüidade – a partir, obviamente, de um certo número de regras, estilos, convenções que se encontra no meio cultural” (FOUCAULT, 2006, p.291).

Ao analisar a possibilidade de criação de práticas de liberdade, Foucault (1999, p.265) problematiza que as práticas de liberação (o autor dá o exemplo de um país "colonizado" que luta para libertar-se de seu "opressor") por si só não “bastam para definir as práticas de liberdade”, embora em alguns casos seja uma “condição política e histórica” que permite chegar até elas. Para entender as práticas de liberdade é necessário entender as relações de poder que se exercem “entre indivíduos” e os “estados de dominação” onde as relações de poder encontram-se fixadas, enrijecidas e, nestes estados, as “práticas de liberdade não existem ou existem unilateralmente, ou existem de forma limitada” (FOUCAULT, 1999, p.395). A liberdade, para o autor, está associada a ética, sendo que se pode pensar a ética como “prática reflexiva da liberdade”.

Relacionamos as práticas de liberdade, práticas de insubordinação e resistência, com a autonomia, que seria uma forma de lidar com a liberdade. Através de práticas mais autônomas, os sujeitos podem viver suas próprias vidas de forma criativa e reflexiva, tendo como condição para o seu exercício a possibilidade de escolhas. Para Foucault:

A relação de poder e a insubmissão da liberdade não podem, então, ser separadas. O problema central do poder não é o da “servidão voluntária” (como poderíamos desejar ser escravos?): no centro da relação de poder, “provocando-a” incessantemente, encontra-se a recalcitrância do querer e a intransigência da liberdade. Mais do que um “antagonismo” essencial, seria melhor um “agonismo”- de uma relação que é, ao mesmo tempo, de incitação recíproca e de luta; trata-se, portanto, menos de uma oposição de termos que se bloqueiam mutuamente do que de uma provocação permanente (FOUCAULT, 1995b, p.244/245).

Neste estudo, as noções de poder (bio-poder), sujeito, resistência e liberdade, permitem problematizar a noção de autonomia prevista no estudo. Pode-se pensar que a política pública funcione como estratégia de bio-poder, implicando insubmissão da liberdade, resistência e dominação.

#### 4. Metodologia

Este estudo fundamenta-se nos pressupostos da pesquisa participativa, onde a relação entre pesquisador e objeto de estudo é concebida como complexa e articulada, bem como no modo de entender a investigação como proposta de ação transformadora (ROCHA, AGUIAR, 2003). Nesta relação, não existe uma verdade que será “descoberta”, “desvelada”, mas criada, construída através de um domínio explicativo. Rocha e Aguiar (2003)<sup>22</sup> sugerem como essencial, nas pesquisas participativas, que “o conhecimento produzido esteja permanentemente disponível para todos e possa servir de instrumento para ampliar a qualidade de vida da população”.

A pesquisa intervenção, que se inscreve na pesquisa participativa, busca investigar “a vida de coletividades na sua diversidade qualitativa” através da proposta de transformação da “realidade sócio-política” (ROCHA, AGUIAR, 2003)<sup>23</sup>. O processo da pesquisa-intervenção é da ordem micropolítica e pode desconstruir, deslocar, romper com as “práticas e discursos instituídos” (ROCHA, AGUIAR, 2003)<sup>24</sup>.

Para Maraschin (2004, p.4), “todo pesquisar é uma intervenção, criação de sujeitos, objetos, conhecimentos, de territórios de vida”, a autora aponta que o próprio perguntar tem

---

<sup>22</sup> Texto sem numeração de páginas, disponível: <[http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1414-9893. Acesso em: 20 fev. 2008.

<sup>23</sup> Texto sem numeração de páginas, disponível: <[http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1414-9893. Acesso em: 20 fev. 2008.

<sup>24</sup> Texto sem numeração de páginas, disponível: <[http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1414-9893. Acesso em: 20 fev. 2008.

efeitos não apenas no observador (pesquisador), mas no pesquisado, efeitos que podem possibilitar auto-produção e autoria. Segundo Maraschin (2004), autoria seria o “exercício de autonomia e de implicação”, provocando também responsabilidade com a criação, a produção e a pesquisa. Entendendo que nossa aproximação num campo de atuação/intervenção sempre tem efeitos, e provoca diferenças, a implicação seria o questionamento sobre o lugar ocupado pelo pesquisador, “ela inclui uma análise do sistema de lugares ocupados ou que se busca ocupar ou, ainda, do que lhe é designado, pelo coletivo, a ocupar, e os riscos decorrentes dos caminhos em construção” (ROCHA, AGUIAR, 2003).

Ao pensar sobre minha implicação neste estudo, surge a imagem do canteiro florido que está numa das fotografias feita pelos participantes, a fotografia mostrou a contradição ao ser colocada juntamente com uma fotografia contendo imagens de escombros. Lembro do meu primeiro emprego, depois de formada, e as constatações de que algumas ações da assistência social alimentavam a condição de submissão de alguns sujeitos usuários da política. Penso também que a escolha sobre problematizar as ações na proteção básica, que trabalha com a prevenção, surge junto com o desconforto e com o entendimento de que “algo mais” é possível, ou seja, surge com a vontade de construir o jardim da fotografia. Ao lembrar de tudo que aprendi com as pessoas com quem trabalhei, usuários e trabalhadores, é que me dou conta da relação de troca existente e das possibilidades transformadoras desta relação.

A autonomia, enquanto esforço coletivo em construir uma maneira de se relacionar com liberdade que não encontre barreiras no outro (BAKUNIN, 2002), surge enquanto aspiração política e ética de uma militância anarquista e que tem como campo de lutas justamente os espaços em que circulam os sujeitos marginais, periféricos, que inventam com criatividade um jeito de resistir.

Assim, pensando nas implicações como pesquisadora e trabalhadora, foram sendo definidas as estratégias para a produção deste estudo. A participação de uma pesquisadora

observadora que esteve presente durante o acompanhamento das reuniões da equipe e das oficinas de fotografia foi importante para ampliar e problematizar uma possível visão marcada pela minha experiência profissional.

A principal estratégia metodológica em nosso estudo foi a intervenção fotográfica, que pressupõe o acompanhamento da equipe do centro regional e a criação de um espaço diferenciado para as oficinas fotográficas com a equipe técnica, o registro em diários de campo e a avaliação do processo.

Acompanhamos, por um mês, as duas reuniões de equipe que aconteciam no centro regional onde se discutiu sobre questões de ingresso dos usuários nos programas, como ficariam a implantação dos CRAS e CREAS, os casos acompanhados pela equipe, socializou-se informações diversas, foram feitos o planejamento, a organização e reflexões sobre o trabalho. Nas reuniões, o programa Ação Rua, que é um programa considerado de proteção especial, participava algumas vezes.

O início das oficinas ocorreu após o intervalo de um mês, sendo que esta foi a agenda sugerida pelo serviço para que pudessem se organizar. Apenas a equipe que trabalha com famílias conseguiu participar das oficinas de fotografia, sendo que equipe da infância e Juventude não conseguiu disponibilizar um horário para tanto. Definidos os participantes, planejamos as oficinas, que aconteceram durante o horário de trabalho.

A utilização do diário de campo foi explicada ressaltando que este recurso seria utilizado dando relevância ao *como* e *se* aparecia a questão da autonomia dos usuários no cotidiano do trabalho. O gravador foi utilizado nas duas últimas oficinas, mediante autorização dos participantes, pois a minha implicação enquanto trabalhadora e pesquisadora proporcionou uma certa dificuldade em lembrar das discussões nas oficinas fotográficas. Realizamos quatro oficinas de fotografia onde trabalhamos a sensibilização com imagens, o ato de fotografar, a construção de uma narrativa visual e a avaliação do processo. A

construção da narrativa partiu das categorias criadas para responder coletivamente à pergunta: *como é o trabalho na assistência social?*

Quanto ao tema autonomia, considerando que não apareceu espontaneamente, perguntamos se os trabalhadores percebiam, nas discussões realizadas neste processo, os temas ligados à autonomia dos usuários.

Neste estudo, as fotografias e as narrativas indicam sobre as ações técnicas na assistência e seus efeitos, de modo a evidenciar os “modos de ver” instituídos e os aspectos mais invisibilizados nas lógicas de sentido legitimados nas práticas profissionais dos trabalhadores técnicos da assistência social. Estes modos de ver poderão indicar os movimentos e processos que podem legitimar – deslegitimar estas políticas, aproximando-se do que Sontag (2004) chama de “Ética de ver”.

Ao nos ensinar um novo código visual, as fotos modificam e ampliam nossas ideias sobre o que vale a pena olhar e sobre o que temos o direito de observar. Constituem uma gramática e, mais importante ainda, uma ética do ver. Por fim, o resultado mais extraordinário da atividade fotográfica é nos dar a sensação de que podemos reter o mundo inteiro em nossa cabeça - como uma antologia de imagens (SONTAG, 2004, p.13).

Fontcuberta (1998) problematiza a objetividade da técnica fotográfica em seu projeto artístico *Herbarium*, onde recria flores artificiais através de montagens. Para Flusser (1998, p.30), o projeto de Fontcuberta cria novas espécies de plantas através de “manipulação da informação fotográfica”, pois elas não são “reais” e sim, símbolos, e, desta forma, não estão sujeitas às “leis de evolução biológica”. Ao comparar as plantas de Fontcuberta com as submetidas às “leis da natureza”, as primeiras seriam “inefícazes e inúteis” (FLUSSER, 1998, p.30).

Quando identificamos a fotografia no campo da veracidade, do real, da “função documental”, deixamos de fora imagens abstratas ou desfocadas – os “erros técnicos” (FONTCUBERTA, 1998). Ao inserir o questionamento sobre a existência de diversos pontos

de vista que dependem das “circunstâncias do observador”, deslocando da perspectiva do homem como centro do mundo, Fontcuberta insere a ideia de relatividade das representações.

Para Antonio Aguilera<sup>25</sup>, citado por Fontcuberta (1998):

[...] a fotografia não dá mais informação nem nos cerca mais a realidade que uma pintura rupestre ou um quadro cubista [...]. Crer que os meios mecânico são “realistas”, que transmitem a realidade facilmente, supõe não compreender que o realismo, como toda invenção humana, é relativo, histórico, condicionado pela ideia que os homens fazem do mundo e de si mesmos (FONTCUBERTA, 1998, p.37).

O autor atenta que é necessário confrontar o realismo dogmático através de uma estratégia de “contravisão”, cuja função seria a “vontade de questionamento e transgressão” (FONTCUBERTA, 1998, p.46) e, desta forma, aspira perverter o princípio de realidade presente na fotografia.

Neste estudo, entendemos a fotografia através de seu caráter autoral, circunstancial e questionador e é neste sentido que se inscreve a fala de Janete, durante as oficinas, ao comentar que, mesmo não sabendo de quem eram as fotos, “podia imaginar de quem fosse”. Do mesmo modo, a fala de Luiza: “as fotos demonstram muito de nós”. Utilizamos as fotografias para fazer pensar, como colocou Letícia, “pensei na imagem e, às vezes, na falta de imagens. Imagens que possam traduzir o que se passa, o que se percebe, o que se sente no contato com os ‘usuários’”. E também Beatriz, ao discutir sobre as imagens que, no cotidiano, passam “despercebidas” e a possibilidade de “retomar o processo de trabalho de outra forma...”

Este trabalho mostrou também a ideia de fotografia que pode mudar de sentido, evidenciando a diversidade dos pontos de vista, como expressa na fala de Carlos: “me chamou atenção quando a Luiza trouxe ter fotografado o pé, porque o pé representa a

---

<sup>25</sup> Antonio Aguilera, Tentativas sobre fotografía, “realismo” y encantador de serpientes, Materiales n 11, Barcelona, septiembre/octubre 1978).

caminhada. Eu não tinha me dado conta, mas é tão óbvio, tão positivo isto que eu achei bem importante, de repente o pé poderia estar representando uma outra coisa para mim naquele momento”.

Na equipe, a fotografia passou a ter sentidos coletivos, de acordo com a composição das ideias construídas pela equipe, como aparece na fala de Lia ao questionar sobre “se não faria mal misturar as fotos”. Simone coloca que “acho que agora elas perderam a característica individual e estão no grupo”.

#### **4.1 As oficinas de fotografia:**

Utilizamos como estratégia metodológica a construção de um espaço diferenciado para discutir e pensar o trabalho, através da produção de fotografias, baseados nas estratégias da “intervenção fotográfica”. Segundo Tittoni (2007), a fotografia coloca-se nos jogos de poder indicando visibilidades e invisibilidades, que podem ser tomadas na forma de imagens, constituindo uma estratégia de pesquisa e uma ferramenta de produzir conhecimento.

As oficinas de fotografia ocuparam o espaço da reunião de equipe, sendo que a **primeira oficina** inicia após alguns informes da coordenação e dura em torno de duas horas. A pesquisa se incorpora ao trabalho, está no espaço em que se discute e se organiza o trabalho.

Neste primeiro encontro, ainda havia dúvidas sobre como se dariam as oficinas e sobre quais trabalhadores poderiam participar. A restrição em fotografar pessoas, trazidas pela comissão de ética, colocou pontos positivos e negativos<sup>26</sup>. Esta restrição foi considerada um

---

<sup>26</sup> O indicado pela Comissão de Ética do SUS (CONEP), no Instituto de psicologia seria o de fazer o Termo de consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para quem fotografa e para quem é fotografado, entretanto, como

impasse, sendo que apareceu até o final das oficinas, com falas no sentido de sinalizar a importância dos usuários nas fotografias, já que são os sujeitos a quem a política se destina. Considerando que os usuários aparecem mais claramente como o sentido do trabalho da assistência, ocorreu um esforço reflexivo maior para pensar em imagens que seriam utilizadas para “representar” o trabalho na assistência sem a presença de pessoas, o que foi positivo.

Na primeira oficina trabalhamos com a “sensibilização” através de imagens de alguns fotógrafos profissionais e também de alguns iniciantes. Trabalhamos com máscaras de papel, que eram colocadas sobre as fotos, possibilitando olhar de diferentes maneiras a mesma fotografia e os detalhes presentes nas imagens.

Também distribuimos as máquinas fotográficas, uma para cada participante e falamos sobre as “etapas” das oficinas, explicando que o TCLE (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido) foi disponibilizado no final do processo, após verem o resultado das fotografias e concordarem com sua utilização nesta pesquisa.

O funcionamento das máquinas fotográficas foi colocado em dúvida, pois utilizamos máquinas fotográficas simples, descartáveis, com um filme de 27 poses colorido. Simone não estava presente na primeira oficina, mas pediu que deixássemos uma máquina para ela. Alguns disseram lembrar da infância ao verem as máquinas descartáveis, quando brincavam com máquinas de brinquedo semelhantes às distribuídas.

No final da oficina, colocamos o tema a ser fotografado, a saber: “*Como é o trabalho na Assistência Social*”. Com este tema pensamos em discutir de que forma a questão da autonomia do usuário aparecia no cotidiano do trabalho e se aparecia, para depois discutir como a autonomia aparecia na relação com o usuário. Pedimos que trouxessem para o encontro seguinte algumas fotografias, poderia ser no trabalho ou pessoais.

---

conseguir o TCLE quando fotografamos da janela do carro, quando fotografamos a vendedora ambulante, ou o menino que vende balas no semáforo? Acabamos optando por não utilizar pessoas nas fotografia.

Na **segunda oficina** trabalhamos o “ato fotográfico” e recolhemos as máquinas para fazer a revelação das fotografias. Quanto às fotografias solicitadas, apenas Letícia trouxe algumas feitas no trabalho por ela e Carlos. As imagens trazidas foram sobre registros de confraternizações, passeios, entre outros e os participantes olharam as fotografias e conversaram sobre quando e onde aconteceram os momentos registrados.

Após este primeiro momento, conversamos sobre como foi fotografar e solicitamos que escrevessem sobre esta experiência. Os trabalhadores trouxeram da dificuldade em fotografar, pois nem todos fizeram as 27 fotografias do filme, por diferentes motivos: seja por falta de planejamento, por colocar como uma tarefa de trabalho, “retirando a espontaneidade” ou por “acúmulo de trabalho” e falta de tempo. Lembramos a eles que não havíamos falado que precisavam fazer todas as fotos.

Na **terceira oficina**, trouxemos as fotografias reveladas, eles abriram os pacotes e falaram sobre as fotografias que foram reveladas e as que não foram, depois olharam as fotografias dos colegas de trabalho. Neste momento, pedimos para que colocassem as fotografias na mesa, para que todos pudessem olhar.

Em seguida, pedimos que criassem categorias explicativas de modo a integrar as imagens que estavam analisando, o que permitiu serem organizadas, posteriormente, em uma narrativa. Foram criadas nove categorias e escolhidas 16 fotografias para representar estas categorias. No final da oficina, perguntamos se conseguiam identificar a autonomia dos usuários nas fotografias e como ela aparecia. Tendo sido selecionadas mais seis fotografias, dentre as 16, para a discussão específica sobre autonomia.

Por último, na **quarta oficina**, havíamos destinado à avaliação, entregamos os TCLE (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido), explicamos como se daria a escrita da dissertação, que pensamos em fazer a narrativa através da ordem em que surgiram as

categorias no debate que eles fizeram sobre o trabalho. A discussão da autonomia é retomada quando lemos o TCLE.

#### **4.2 O trabalho com imagem nas oficinas de fotografia**

Na primeira oficina de fotografia trabalhamos a partir da sensibilização dos trabalhadores em relação às imagens, como “oficinas do ver”. Discutimos sobre quem eram os sujeitos envolvidos na fotografia, quem fotografa, quem é fotografado (ou o quê) e quem olha. Também discutimos sobre os motivos de fotografar, que podem ser para registro, recordação, evidenciar fatos, entre outros.

Entre os trabalhadores, muitos já utilizavam a fotografia no trabalho, principalmente enquanto registro (passeios, confraternizações, eventos), mas também utilizavam a fotografia para evidenciar fatos, sinalizando situações como o “antes e o depois” de terem participado de “oficinas de beleza” (como as “transformações”, na televisão). Letícia comenta que uma vez, levaram alguns usuários a uma exposição de fotografias do Sebastião Salgado e os usuários não gostaram, “acharam feio”.

Também utilizamos imagens do Sebastião Salgado nas oficinas, além de Cunningham, Fontcuberta, Tiago Bassani Rech e Angelo Brandelli Costa, os dois últimos são alunos do curso de psicologia da UFRGS e fazem parte do PET (Programa de Educação Tutorial). As fotografias fazem parte da exposição Cidades, feita pelos alunos. Trouxemos imagens de diferentes fotógrafos, problematizando a ideia da fotografia enquanto registro e abrindo possibilidades à discussão sobre o que é uma fotografia e se ela é uma “cópia” e/ou representação da realidade. Também discutimos sobre o que despertou, neles, as imagens

trazidas, o que viram nas imagens, quantos são os sujeitos envolvidos numa fotografia e quem são os autores da fotografia.

Para pensarmos a ideia usual de que a fotografia é uma cópia e/ou representação da realidade, utilizamos as fotografias de Fontcuberta e de Tiago Bassani Rech. Elizabete queria saber que animal era o da fotografia de Fontcuberta, e se ele existia.

Fontcuberta<sup>27</sup>



Tiago Bassani Rech

---

<sup>27</sup>Imagem capturada do google imagens em junho de 2008.



Para a pergunta sobre quem são os autores, utilizamos as fotografias da Cunningham, e perguntamos se o fotógrafo era homem ou mulher, se as fotografias eram recentes, e o que viam nas fotografias. Janete e Letícia comentavam sobre uma fotografia de Cunningham, Janete achava que era uma mulher que havia feito a fotografia e disse que pensou “coisas” que era “melhor não falar” sobre a imagem. Letícia comenta que não sabe como ela pode pensar isto ao olhar uma fotografia que parece uma alcaçofra.

Cunningham<sup>28</sup>



Utilizamos algumas máscaras para que fizessem um exercício de ver a imagem. As máscaras consistiam em duas folhas de papel, uma branca e a outra preta, com recortes em formas geométricas (quadrado, retângulo, triângulo) onde se via a fotografia apenas através das pequenas aberturas, possibilitando olhar os detalhes das fotografias.

---

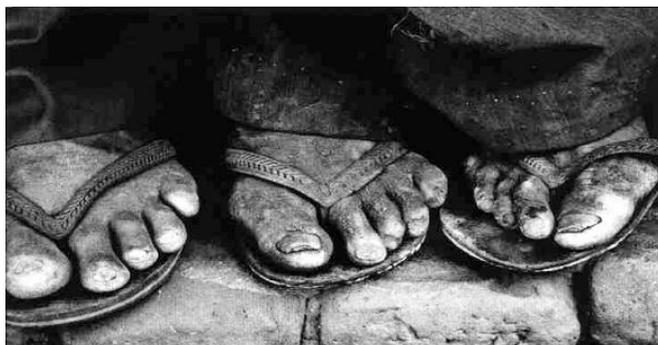
<sup>28</sup>Imagem capturada do google imagens em junho de 2008.

Tiago Bassani Rech



Janete olhou os dois livros de fotografias do Sebastião Salgado e disse que pode ver todos os programas da assistência social nele, citando o Programa do Idoso, o Ação Rua, o Programa Família e as coordenadorias e ficou “se questionando” se eram situações para serem atendidos pelo CREAS ou pelo CRAS. Elizabete lembrou de um caso que atendeu ao ver a fotografia da “pazinha de criança na areia”, disse que teve um sentimento de abandono e lembrou de uma criança de três anos que estava andando sozinha na rua.

Sebastião Salgado<sup>29</sup>



Angelo Brandelli Costa



---

<sup>29</sup>Imagem capturada do google imagens em junho de 2008.

Estes procedimentos possibilitaram pensar diferentes modos de abordar a fotografia e exercitar o olhar para as imagens. Possibilitaram pensar a “ética do ver” (SONTAG, 2004) em termos do que “usualmente” se vê e outras visibilidades possíveis.

### **4.3 O ato de fotografar**

No segundo encontro, trabalhamos sobre o ato de fotografar, que para Beatriz, foi importante, pois “pode repensar seu trabalho e sobre o que estava fazendo de modo a mostrar isto através de imagens”. Ela conta que conversou com o grupo de usuários com o qual trabalhava, pois queria tirar uma fotografia do grupo e pediu para fazer a fotografia mostrando apenas os pés das pessoas, comentou que uma usuária havia dito que se deixaria fotografar. Outros participantes também fizeram imagens com partes do corpo e Carlos disse que como não poderia fazer fotografias da pessoa de corpo inteiro, optou por não mostrar partes do corpo.

Sinalizamos que alguns não utilizaram apenas o espaço do trabalho para fazer as fotografias, pois fotografaram, por exemplo, o caminho de casa. Beatriz não havia percebido isto, dizendo que utilizou apenas o espaço/horário do trabalho, mas em seu relato contou que fotografou um livro em casa, o caminho para casa, a hidroginástica que fazia como “terapia” e acabou percebendo que o trabalho foi além das horas previstas como trabalho.

Solicitamos que escrevessem sobre esta experiência de fotografar e, através dos relatos escritos durante a oficina, pudemos perceber que a atividade das oficinas foi encarada como uma tarefa do trabalho, provocando diferentes sensibilidades e produzindo diferentes modos de olhar, retomando o cotidiano do trabalho de outra maneira. Luiza fala sobre sua relação

com a fotografia, pois para ela, “através de fotografias entendemos melhor nosso processo de construção pessoal, conseguimos contextualizar (...). Em uma fotografia podemos transmitir um pouco do outro e muito de nós, pois 'captamos' aquilo que nos é importante, um fragmento da nossa história ou de alguma estória”. Carlos procurou fotografar o que representava o trabalho, dividindo em ambientes externos e internos, escreve: “boa parte das imagens que fotografei ficou realmente bem representado, principalmente nos ambientes externos, (...), no entanto, em se tratando do ambiente mais interno (espaço do módulo), tive a sensação de que faltava algo (pessoas)”. Lia também fala na fotografia enquanto representação do trabalho, e, para ela, a fotografia é uma “expressão livre” e por isto, deixou de se “preocupar com o planejamento, de fixar prazos, organizar o material a ser fotografado”, entretanto, ela se justifica dizendo que este entendimento fez com que ela não fizesse todas as fotografias. Lia faz uma autocrítica dizendo que “se tivesse que repetir faria diferente” e tentaria “cumprir” a tarefa de fotografar as 27 fotos do filme.

Letícia escreve sobre imagens que “traduzem” o trabalho e os sentimentos em relação aos usuários, “seus contextos, ambientes, com certeza são importantes e dão uma dimensão do que vivem, mas não são 'tudo'. (...) fotografar é uma forma de tentar 'congelar', prender o tempo e muitas vezes, boas lembranças”. Simone também escreve sobre fotografias que “traduzem”, como ela não tinha participado da primeira oficina, acabou fotografando apenas sobre o aspecto do trabalho em relação à autonomia e escreve: “nas poucas fotos feitas, tentei traduzir com imagens tudo que encontrei relativo à geração de trabalho e renda, por acreditar ser essa a via para autonomia das famílias atendidas. A informação também é fundamental para esse processo”.

#### **4.4 A construção da narrativa fotográfica com as fotografias produzidas pelos trabalhadores**

A ideia de narrativa proposta neste estudo tem referência no que Biazus (2006), coloca como “explicação” para a concepção de Achutti sobre narrativa fotográfica, a saber, a narrativa como uma “forma de restituição dos possíveis ângulos de um cotidiano já vivido, não esquecendo que o olhar do fotógrafo é aquele de alguém que escreve com a câmera e, portanto, realiza um exercício de abstração, de considerações sobre o mundo”, para ele, a narrativa fotográfica não deve incluir textos com as imagens. (BIAZUS, 2006, p.302/303). Segundo Achutti<sup>30</sup>, citado por Biazus (2006, p. 303) as “narrações visuais” trabalham com uma leitura sequenciada de imagens, através de associações, estimulando o leitor “a praticar outras associações para nelas encontrar uma significação”.

Na oficina destinada à produção da narrativa, trouxemos as fotografias reveladas, que não haviam sido vistas pelas pesquisadoras, fato que confirmou a pesquisa enquanto participativa, na fala de um dos participantes. Entregamos os pacotes fechados e pedimos que, depois que olhassem, colocassem as fotografias sobre a mesa para que todos pudessem ver. Explicamos que podiam escolher quais fotografias gostariam de expor e nenhuma fotografia ficou de fora desta exposição. Entretanto, muitas fotografias não foram reveladas por problemas técnicos e isto foi lembrado em mais de um momento.

Inicialmente, surgiu uma discussão sobre o local onde foram produzidas as fotografias. Após este primeiro momento de reconhecimento, pedimos que cada um falasse sobre as fotografias que produziram e o que pensaram quando fizeram a fotografia, não sendo necessário falar sobre cada uma individualmente. O próximo passo foi construir categorias

---

<sup>30</sup> ACHUTTI, Luiz Eduardo Robinson. Fotoetnografia da Biblioteca Jardim. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Tomo Editorial, 2004. 319 p.

sobre os temas retratados, tendo sido criadas nove categorias. Também pedimos que escolhessem em torno de 12 fotografias para representar o trabalho na assistência social e foram escolhidas 16 fotografias. A proposta da criação de categorias foi de sistematizar o processo de trabalho de um modo geral e as categorias surgiam quando mais de uma fotografia lembrava determinados assuntos.

Os trabalhadores discutiram sobre o que poderia ser uma categoria, qual sua abrangência e se apenas uma fotografia poderia formar uma categoria. Para Beatriz “pode ser uma foto, só temos que ver como vamos fazer depois para selecionar as fotos”, Beatriz sugere que terminem de fazer as categorias primeiro e depois continuem a classificação, mas o processo continuou sendo simultâneo, tentando classificar nas categorias já existentes, e, não se enquadrando, aguardavam para ver se haviam outras fotografias para compor um nova categoria.

Solicitamos que construíssem uma narrativa com as fotografias, dando uma sequência às imagens e proporcionando uma leitura visual sobre o processo de trabalho do técnico da assistência social. Foram feitas algumas tentativas individuais para fazer a narrativa, mas não havia consenso de por onde iniciaria a narrativa, por onde seguiria e/ou terminaria. Beatriz faz uma tentativa também e diz “a gente está querendo dar uma história linear, mas não é assim”, “a base do trabalho não precisa ser os afetos e as condições de trabalho, pode ser as contradições e esta sequência está lá na outra ponta”, entre as fotos dispostas na mesa. Luiza complementa: “de onde cada um de nós vai partir, do olhar de cada um de nós. Até isto foi uma coisa que eu comentei com Elizabete. Que as fotos demonstram muito de nós, porque a gente procurou captar aquilo que nos interessa, o que é importante para cada um de nós”.

Beatriz pede licença e “embaralha” as fotografias e diz “daqui a pouco isto aqui não fica em cima, fica em baixo e daqui a pouco não dá certo o trabalho da rede e a gente bota a rede para escanteio”, “tirem uma foto disso aqui” e assim ficou a narrativa. Os outros

participantes concordam, ou não discordam da narrativa feita, que poderia começar e terminar por mais de um ponto.

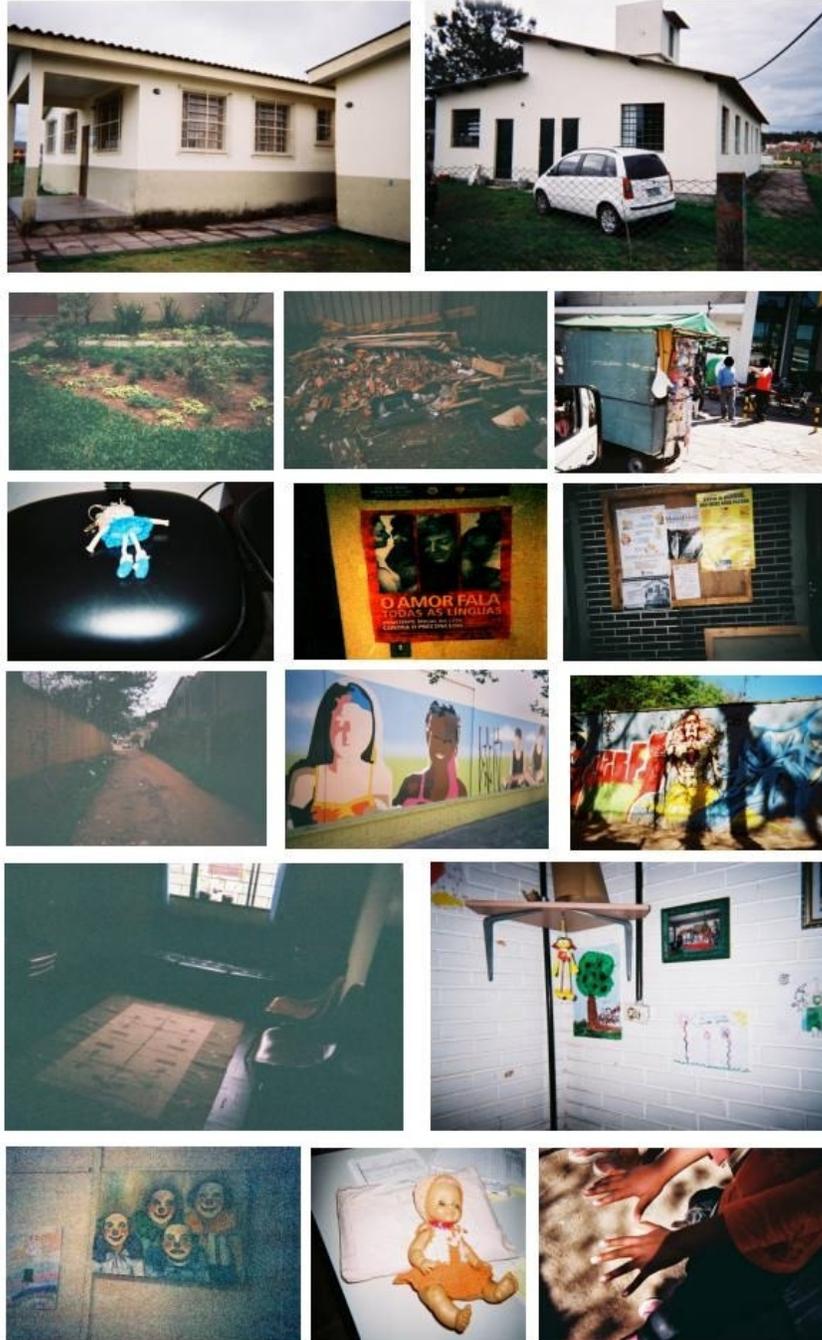
Na avaliação final sobre as oficinas, conversamos como seria a escrita da dissertação e sobre a narrativa que surgiu de uma maneira inesperada. Ao perguntarmos aos trabalhadores sobre os possíveis motivos que dificultaram a montagem de uma narrativa linear de forma coletiva, obtivemos algumas hipóteses:

Luiza relaciona isto ao fato de cada trabalhador ter uma história, “vai bater com a nossa história, vai bater com o que eu elejo como prioridade neste processo de trabalho, por onde eu vou”. Esta fala nos remete a pensar na construção do trabalho, que é dependente do operador da política.

Lia relaciona ao próprio processo de trabalho com o usuário que é dinâmico: “ele se realimenta, dentro do próprio processo, porque à medida que tu vai avançando tu vê onde tem as falhas e retoma o caminho e busca outro caminho, e vai indo, tu entende?” Poderíamos pensar num processo de trabalho que é criativo, que necessita de invenções cotidianas, acontecendo de forma reflexiva.

Para Beatriz, o trabalho feito com as famílias é muito diversificado e muitas vezes direcionado especificamente para cada núcleo familiar: “com cada família tu vai fazer um processo diferente, na verdade, e semelhante em algumas coisas”, Simone complementa a fala: “assim como a gente vai construindo este processo de autonomia com a família porque tu organiza de um jeito, daqui a pouco tu reconstrói, reorganiza”.

A narrativa produzida foi a que segue:



Problematizamos em definir a construção da narrativa a partir do ordenamento das categorias e Beatriz concorda: “talvez a linha condutória possa ser realmente o processo que a gente montou aqui, de forma coletiva, no sentido de como a gente foi construindo isso, e não de colocar uma coisa com início, meio e fim”.

As três primeiras categorias são sugeridas, no momento de construção coletiva das categorias, nesta ordem, por Beatriz: **condições de trabalho, rede e contradições**.

A categoria **condições de trabalho** não obteve explicação sobre quais elementos fariam parte dela. A categoria **rede** também não recebeu explicações e apenas em um momento foi relacionada com “comunidade”, na tentativa de construir uma categoria única (“comunidade e rede”), comunidade passou a ser contexto. Para explicar a categoria **contradição** surgiram algumas frases soltas, em diferentes momentos: Lia coloca que a fotografia sobre um local em que haveria prostituição deve ser incluída nesta categoria, em outro momento, Elizabete coloca que a polícia é uma contradição, e incluí também uma fotografia numa encruzilhada onde acontece o trabalho infantil.

Beatriz fala em geração de renda e Simone complementa dizendo **geração de trabalho e renda**, pois incluiria o trabalho informal, não apenas as capacitações e grupos produzidos na assistência social.

Luiza fala que tem muita coisa sobre **informações** (fotografias que aparecem murais e telefone), criando uma nova categoria. Esta categoria relaciona os “princípios do trabalho, porque entra a questão da diferença, da cidadania”, segundo Beatriz, e envolve a orientação sobre os direitos da pessoa, segundo Simone. Carlos termina a explicação dizendo “é bem específico”.

Luiza também fala sobre o **contexto de trabalho**, pois há muitas fotografias “de comunidades”. Simone explica que há diferenças entre “condição de trabalho” e “contexto de trabalho”, pois o contexto é onde se trabalha. Letícia fala que é em relação à própria

comunidade e que a categoria ficou bem ampla. Simone tenta explicar que “contexto é tudo que atravessa, e aí tem a ver com a questão ambiental, com habitação...”. Lia inclui as “expressões”, Elizabete inclui a “fé e os dogmas”.

Letícia mostra uma fotografia de aconchego, Lia coloca que aconchego lembra **acolhimento** e que é uma categoria importante, explica que “acolhimento é o todo, a preparação do ambiente, é a forma como tu atende, é a forma como a pessoa se sente dentro do ambiente”. Na fotografia que origina o tema, Beatriz havia pensando na questão do trabalho.

Beatriz diz que gostaria de criar uma categoria de diversos, “mas não foi bem aceita”. Lia pergunta para colocar o quê? Para colocar “o carinho, a metodologia de grupo, o sentimento”, responde Beatriz. Discutem se será, “relações”, “emoções”... Para Lia “se vocês estão falando em emoções e sentimentos, daqui a pouco pode ter esta aqui, que ela diz que sente tranqüilidade quando vai por este caminho, tem aquela dos maus tratos aos animais”. Pedem às “psis” que sugeriram um nome e elas respondem: **afeto**. Quando se tem dúvida, Beatriz diz que se coloca em afeto e Luiza diz “tudo o que a gente não sabe onde colocar vai em afeto”, Simone diz que é “como coração de mãe”.

Há muitas fotos com “pés”, Letícia sugere a categoria **construção**, última a ser criada. Simone fala que a construção são “essas coisas que tu vai e volta, este ir e vir que a gente faz o tempo inteiro”, são “processos”, Letícia mostra uma fotografia em que aparecem mãos e diz: “construção, botando a mão na massa”. Letícia quer saber se está ligado a processos de trabalho, Simone responde: “é construção e processos de trabalho, acho que é a mesma coisa”. Lia mostra duas fotografias, a primeira ela foca a parede toda mostrando um grafite e a segunda, apenas uma parte desta imagem e diz: “isto é construção também, a partir do todo, tu pega o detalhe”.

Foram criadas 9 categorias, nesta ordem: **condições de trabalho, rede, contradições, geração de trabalho e renda, informação, contexto de trabalho, acolhimento, afeto, construção.** A seguir estão as fotografias dispostas conforme a categoria.

Condições de Trabalho:



Rede:



Contradições:



Geração de Trabalho e Renda:



Informações:



Contexto de Trabalho:





Acolhimento:





Afoto:





Construção:



## 5. O trabalho e o contexto de trabalho na assistência: algumas reflexões

A narrativa sugere que o tema proposto apareceu com dois importantes significados: o **contexto de trabalho** e o **trabalho realizado**, demonstrando que a realização do trabalho implica uma negociação constante com o contexto de trabalho, que é diversificado e tem que ser refeito e reinventado todos os dias. Pensamos que a categoria **construção** atravessa os dois significados.

O **contexto de trabalho** pode ser pensado também através da **rede** e das **contradições sociais**. O contexto de trabalho é onde se realiza o trabalho, a saber, a comunidade, mas também os hábitos e costumes desta comunidade, a religiosidade, as divisões territoriais das gangues e do tráfico, a paisagem, os grupos ativistas, as dificuldades e as alegrias. Em uma das oficinas, Luiza fala da paisagem e das folhagens e flores que, às vezes, recebem dos usuários.

Pensamos a rede como as possibilidades de relação e trabalho em conjunto com outros sujeitos que também fazem parte da construção das possibilidades de escolha dos usuários. Entre as fotografias que não foram escolhidas aparecia uma rede bem diversificada, que apresentava inclusive as contradições, como a relação com a igreja, que presta um serviço indispensável ao distribuir roupas e alimentos, mas que historicamente ajudou a construir o assistencialismo.

As contradições são as geradoras das injustiças sociais, da desigualdade social, da falta de trabalho, da falta de moradia, de alimentação adequada, de informação, de saúde, de educação... e da necessidade de uma política de assistência social. Mas as contradições não ficam apenas na esfera das políticas públicas, elas também acontecem no cotidiano do trabalho, nas relações entre as pessoas, nos preconceitos, nas crenças.

**O trabalho realizado** pode ser pensado através das **condições de trabalho**, dos **procedimentos do trabalho (acolhimento, geração de trabalho e renda e informação)** e dos **afetos**. As condições de trabalho são as possibilidades de existência do trabalho, incluindo os espaços dos módulos onde se trabalha, o fato da equipe estar completa ou não, de ter materiais e equipamentos para trabalho como: computadores, folhas de papel, tinta para impressora, material para trabalhar em grupo. Também são considerados os benefícios destinados aos usuários: cesta básica, vale-transporte, vale-foto, material escolar, vagas para ingresso em programas de transferência de renda.

Os procedimentos são o fazer técnico, as ações desenvolvidas, “as mãos” da política, pois é a partir deste “fazer” que a política caminha: são os “pés” em direção às metas a serem alcançadas com os programas, serviços, projetos... Neste sentido, se caminha em direção à cidadania e à construção das possibilidades de escolha dos usuários. Entre os procedimentos, a informação também faz parte da esfera dos princípios do SUAS descritos na PNAS (2004), que se caracteriza na “divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão” (PNAS, 2004, p. 30).

O afeto seria a própria relação com os usuários, os sentimentos envolvidos nesta relação, mas também os afetos em relação a todo o contexto que envolve este trabalho. Relacionamos o afeto e o acolhimento à ação de apoiar as famílias, que envolve mais do que a

escuta, mas a preparação do espaço, a sensibilidade técnica para análise da situação, o vínculo construído com o usuário.

A **construção**, última categoria a ser criada, é o próprio trabalho acontecendo no módulo, na comunidade, através da política que avança na sua implantação, mas também os efeitos do trabalho quando os usuários constroem e reconstroem suas vidas de uma maneira mais digna. A construção é dinâmica e criativa, podemos pensar nos “tijolos” que são postos, um a um, todos os dias por muitos trabalhadores, usuários, gestores e prestadores de serviços para a construção desta política pública.

### **5.1 O trabalho e a autonomia no contexto da Assistência Social**

A discussão sobre a autonomia do usuário nas práticas profissionais dos trabalhadores da Assistência Social produziu uma narrativa fotográfica específica, conforme segue:



Para trabalhar autonomia é preciso ter as condições de trabalho”. Esta ideia dá início à discussão sobre autonomia no último encontro da equipe. O trabalho na assistência dirige-se, em geral, a sujeitos que estão numa condição de extrema vulnerabilidade, com grandes dificuldades de organização em relação aos filhos, a casa, ao trabalho, ao planejamento familiar...

São muitos os fatores que provocaram a situação social precária em que se encontram a maioria dos usuários do SUAS, entretanto, é necessário lembrar que há uma completa desassistência histórica, que atravessa gerações de uma mesma família, de muitas famílias e são milhões de pessoas. Fátima Valéria Ferreira Souza (2006) cita dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)<sup>31</sup> de 2004 e relaciona que mais da metade da população brasileira se enquadra como “público tradicional” da política de assistência social. Para o autor, seriam: 59,4 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza e 23,2 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da miséria.

As carências identificadas não são apenas relacionadas a alimentos, moradias, trabalho, mas por proteção social no seu sentido amplo. Quem garante proteção a mulheres vítimas de violência? Quantos abrigos temos no município para dar conta desta demanda? Quem vai proteger os adolescentes que interagem com drogas como o crack? Para onde vão as famílias ameaçadas pelo tráfico? Ainda que a legislação, muitas vezes, indique respostas a estas demandas, na prática as soluções estão difíceis de serem apresentadas. Esta tarefa não deve ser de responsabilidade somente dos técnicos da assistência social, já que, o sentido de proteção social excede os limites da política de Assistência Social e inclui outras políticas públicas, como a habitação, transporte, saúde, emprego, entre outras (BRASIL, 1988). O documento “Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social (2007)” sugere:

---

<sup>31</sup>[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

[...] Se esta articulação não for estabelecida, corre-se dois riscos: o primeiro, de superdimensionar a Assistência Social e atribuir a ela funções e tarefas que competem ao conjunto das políticas públicas; e o segundo, de restringir o conceito de proteção social aos serviços sócio-assistenciais; neste caso, o conceito de proteção social passa a ser confundido com a Assistência Social e perde sua potencialidade de se constituir em amplo conjunto de direitos sociais (BRASIL, 2007, p. 13).

Os trabalhadores da assistência acabam tendo um papel bastante difícil nesta relação, pois precisam, com pouquíssimos recursos, dar conta de auxiliar na organização de sujeitos “desfiliados” (CASTEL, 1998, p. 597) das demais políticas sociais. Estes trabalhadores precisam construir projetos de vida com os sujeitos de forma que não conduza ao assistencialismo, ainda que seu público, muitas vezes, tenha suas necessidades básicas não satisfeitas. Castel (1998) fala sobre os sujeitos que, de certa forma, são desfiliados das proteções coletivas construídas pela sociedade salarial através do direito ao trabalho/emprego. O autor discute que os efeitos da relação mais independente das formas tuteladoras tradicionais podem ser diferentes, conforme a família. Para ele, “os membros das famílias economicamente mais precárias e socialmente mais carentes podem fazer a experiência negativa da liberdade quando ocorre, por exemplo, uma ruptura conjugal, uma separação ou uma degradação do status social” (CASTEL, 1998, p.608).

Castel sugere que estaria havendo uma “recomposição das políticas sociais” e de emprego, produzindo processos de individualização, na qual alguns teriam a possibilidade de “associar individualismo e independência, porque sua posição está assegurada” (CASTEL, 1998, p.609). Entretanto, os mais vulneráveis “carregam sua individualidade como uma cruz, porque significa falta de vínculos e ausência de proteções” (CASTEL, 1998, p.610). Os sujeitos assistidos, pagam a assistência prestada com seus relatos das histórias de vida miserável, com seus fracassos, suas impossibilidades, trocam este relato por “acesso a um direito” (CASTEL, 1998, p.609).

Encontramos, de um lado, as ações paternalista e, de outro, a falta de proteção social e, assim, a promoção de autonomia poderia ser pensada como a luta para obter proteção social sem tutelação. O problema não é apenas de que as soluções oferecidas pelo Estado não apontam possibilidade de construção de autonomia, mas também de uma grande ausência de serviços e políticas públicas que possam garantir condições mínimas de dignidade a pessoas que, ainda que lutem uma vida inteira para construir uma história de vida diferente, talvez não consigam sequer alcançar o tempo de vida médio dos brasileiros devido a vida precária que viveu. O questionamento em relação ao paternalismo, para Luiza, é constante e difícil de lidar: “em alguns momentos a gente não consegue fazer isto, de superação daquelas situações, e a gente acaba, sim, amenizando, colocando num programa, sabendo que daqui há 4 anos algumas famílias vão sair e muitas famílias vão continuar na mesma situação subumana. Se virar, eles se viram, eles vão sobreviver, como sobreviveram antes de entrarem nos programas, mas puxando o carrinho, trabalhando com as crianças nas carroças como a gente vê um monte de lixo, arriscando a vida das crianças”. Letícia fala do sofrimento em relação ao trabalho na assistência social, os outros trabalhadores compartilham e complementam a fala, ainda que Lia discorde disto.

O trabalho na assistência é feito através de ações que poderão ser pontuais, como o atendimento à comunidade, e ações que serão continuadas, como por exemplo, o acompanhamento a grupos de NASF e PETI. Nestes acompanhamentos, observamos alguns elementos da relação técnico/usuário: os benefícios proporcionados pelos programas, as exigências dos contratos de ingresso nos programas e o vínculo que se estabelece nesta relação.

A partir destes elementos da relação técnico/usuário é que se dará o que Lia colocava no terceiro, encontro como sendo o fato de que a autonomia é proporcionada “quando se trabalha as relações destas pessoas que estão ali, daí tu emancipa, agora enquanto tu falar de

autonomia pura e simples, daí não”. É o trabalho que tu faz com o indivíduo ou com grupo que faz com que ele tenha autonomia ou não”. Para Lia, a política é condicionante, embora concorde que seja necessário a criação de alguns mecanismos de controle para participação dos usuários nos programas, e, ao mesmo tempo, os próprios trabalhadores também estariam “muito presos”, sem autonomia.

As condicionalidades aparecem como “amarras” nas falas da equipe, elas tem impacto na forma como se trabalha com o usuário. Para Elizabete “tu oferece alguma coisa para as pessoas, que elas podem querer ou não... a tua intenção é proporcionar autonomia, mas nem sempre isto acontece. (...) pois tem as questões que enquadram, os projetos que tu cabe ali ou tu não cabe, para ser elegível, para participar ou não”, para Lia, “tu tem renda, ou tu não tem renda, tu precisa ou tu não precisa”.

Na avaliação das oficinas, foi sinalizada a importância de construir um espaço de reflexão sobre o trabalho. Os trabalhadores elogiaram a proposta de parar, conversar e refletir sobre o trabalho e neste espaço de discussão, foi possível a “troca com os colegas”, como coloca Letícia: “não sobra espaço para ver de fato como é que cada um esta trabalhando né? Principalmente como é que cada um pensa o trabalho, que as visões são, sim, diferentes, a gente pode achar que não, mas são diferentes então isto incide diretamente na forma como a gente trabalha”. Para Luiza, foi possível trazer, inclusive, questões de como cada um se “sente no trabalho” e aponta a necessidade de discutir nas reuniões de ingresso também “casos que já estão em acompanhamento, que já estão em programa e que, bom, a gente precisa dividir, aprender a construir junto e não se tem muito este espaço<sup>32</sup>”.

A “troca” entre os colegas aparece como uma necessidade do trabalho e uma forma de construir um conhecimento sobre este cotidiano. Para Beatriz: “a gente acaba aprendendo com

---

<sup>32</sup> As reuniões de ingresso de novos usuários nos programas NASF e PETI são denominadas de reunião de regionalização, nestas reuniões, as assistentes sociais discutem se uma família deve ou não ingressar nos programas.

os colegas meio que por consequência do que a gente consegue conversar aqui e que são muitas vezes coisas que vem a tona, mas não com um objetivo específico como foi agora, (...). Nas discussões de ingresso, sobre os motivos que levam a conceder o VT (vale-transporte) aos usuários, daqui a pouco um diz uma coisa, outro diz outra e tu vai juntando isso e vai fazendo a forma de fazer do teu local específico de trabalho, mas eu achei bem bom assim”.

Também avaliaram como sendo importante ter trabalhado com imagens, sendo que, segundo Simone, a fotografia aparece como um instrumento que produziu “leveza” na discussão sobre o trabalho. Para Luiza “além da questão das fotos, de poder ver a imagem e pensar onde que esta imagem pode te levar, tudo que ela pode vislumbrar, foi uma ferramenta importante (...). Deu um outro caráter para esta coisa de se ver e de se enxergar, bem legal”.

A discussão sobre o modo como o técnico trabalha a autonomia dos usuários, foi feita considerando três ações da prática profissional: geração de trabalho e renda; apoio psicossocial em relação às situações de risco e vulnerabilidade social sofrida pelos usuários; orientação do técnico a respeito dos direitos dos usuários do SUAS (informação). Como desfecho destes procedimentos, teremos o desligamento dos usuários em relação aos programas. Neste estudo, ressaltamos os modos como o técnico pensa suas ações, em relação ao usuário do Sistema, no que diz respeito à autonomia.

### Geração de trabalho e renda

A geração de trabalho e renda é vista como um dos principais aspectos para a autonomia. Para Beatriz, “a geração de renda, é sim um mote para a questão de autonomia das famílias, por terem seu dinheiro e poderem administrar pessoalmente o dinheiro que elas recebem, por ter trabalho, enfim”. Entretanto, Luiza coloca que não há uma estrutura que dê suporte para estas ações: “tu não tem o respaldo claro da instituição, acho que não, a gente

trabalha muito junto com o PAIF, assim de pensar junto, de sentar e de trabalhar com elas (usuárias) nos grupos por onde ir, o que fazer, daí acho que teve ações importantes”.

A geração de trabalho e renda seria uma alternativa para produzir o desligamento dos programas que envolvem transferência de renda de forma mais eficaz. Observamos através da fala de Luiza que: “a iniciativa de geração de renda é para isto, buscar autonomia do sujeito, vislumbrar esta saída dos programas de uma forma mais organizada (...). Então assim, no módulo mesmo eu vi muito isso, pessoas que conseguiram construir esta autonomia, e conseguiram através dos cursos de geração de renda de artesanato, conseguiram tirar carteira de artesão, hoje dão curso, as pessoas se organizaram e conseguiram uma grana legal através disto”.

Letícia não relaciona o trabalho informal com autonomia, e sim com a “dificuldade que eles (os usuários) tem de ter acesso a bens e a renda de outra forma e, muitas vezes, acabam tendo que se submeter ao que existe e são explorados”. Ela relaciona o ingresso no tráfico também à falta de opção, mas sinaliza que tem “muita gente ganhando dinheiro com isto”. Para Luiza, a questão do tráfico enquanto forma de sobrevivência é sempre um assunto “velado”, mas aparece de forma expressiva.

A discussão crítica sobre o trabalho informal ou precarizado realizado pelos sujeitos usuários do SUAS é, de certa forma, minimizada. Tal fato ocorre, pois, ainda que o tipo de trabalho que seja oferecido aos sujeitos usuários do SUAS os coloque numa condição de exploração, não tendo seus direitos trabalhistas garantidos, a condição de miserabilidade em que se encontram parece ser mais intensa. Isto acaba legitimando esta forma de trabalho e produzindo também a submissão, já que os sujeitos são tão miseráveis, que podem, inclusive, ser explorados. Podemos pensar também no fato dos trabalhadores usuários se sentirem culpados por estarem desempregados ou desqualificados para o trabalho e isto pode acontecer

quando não se relaciona estas questões “aos mecanismos excludentes do capital” (SILVA, 2006, P.147).

O trabalho com as famílias é tomado por uma grande complexidade, nas relações e na problemática enfrentada, e esta discussão sobre trabalho suscita um outro “atravessamento” expresso na fala de Luiza que coloca que ao trabalharem a geração de trabalho e renda, a “baixa escolaridade” atrapalha, e também se faz necessário “pensar na questão da educação”.

Os sujeitos usuários do SUAS são, muitas vezes, pouco alfabetizados ou não alfabetizados e, para estudar, precisam ter onde deixar seus filhos, precisam dispor de um tempo que poderia servir para fazer um “bico” e ganhar algum dinheiro para sustentar a família. Além da falta desta educação fundamental, também existe a falta de capacitação para o trabalho, necessitando cursos técnicos. Muitas vezes são oferecidos pela rede assistencial cursos de artesanato, sabonete, confecção de pano de prato, mas ainda que os usuários aprendam este tipo de atividade, não conseguem garantir a renda necessária para o sustento da família.

Apesar de todas as dificuldades, os técnicos relacionam os benefícios de transferência de renda, seja ele PETI ou NASF, somado ao valor do Bolsa Família, à mudanças positivas, que não ficam apenas no sentido do consumo, ao alimentarem-se melhor ou comprarem coisas que necessitam e ainda que o valor recebido fique muito longe de suprir as necessidades das famílias. Luiza reflete que “parece tão pouco este dinheiro, mas na medida em que tu tens o teu dinheiro tu já te empodera. Eu sempre falei e vi isto nos grupos de um empoderamento e daí poder escolher assim se eu quero ficar com aquele companheiro que usa drogas ou se com estes R\$ 200,00 eu posso agora comprar comida para os meus filhos”. Luiza discute que houve uma mudança na relação de algumas mulheres com os seus companheiros, pois conseguiram sair de relações de opressão ao terem uma certa segurança financeira.

### Apoio às famílias

O acompanhamento nos programas ligados a família é feito por assistentes sociais, psicólogos, educadores sociais, estagiários do serviço social e da psicologia, através de visitas domiciliares, entrevistas com o indivíduo ou com toda a família, e também com reuniões em grupos onde se discutem assuntos como: violência contra a mulher, cuidado com os filhos, planejamento familiar, entre outros.

Existe um fazer técnico que está ligado ao vínculo dos trabalhadores com os usuários, ao produzir um espaço de acolhimento em que é possível fazer reflexões sobre o planejamento e organização familiar. Para Lia: “às vezes a gente vê famílias tão imbricadas que não conseguem nem entender que escolhas elas tem, (...) e dentro destas escolhas tem umas que podem dar um retorno imediato e que outras tem retorno a médio e longo prazo”.

Para Beatriz, são poucas as famílias que estão nesta condição “mais perdidas”, com dificuldades em planejarem e organizarem a vida. Beatriz explica como faz para trabalhar esta questão no início dos atendimentos, como seria o “contrato” de ingresso do usuário com ela: “em geral, no início do atendimento, eu sempre pergunto assim, quando elas ingressam (...) o quê que tu quer? Por que tu tá pedindo para ingressar no programa? Por que tu veio aqui? O quê que tu quer com isto? Ah! Pode ser que queira uma casa, pode ser que queira sair de casa, pode ser que queira 'n coisas', mas em geral elas te dizem o que elas querem, pode ser que elas não tenham a condição de viabilizar ou de operacionalizar aquilo que elas querem”.

Beatriz liga o ato de apoiar as famílias com a autonomia, “a questão da autonomia me parece que passa por aí também, em que medida a gente consegue, enquanto atendimento, enquanto programas, apoiar/ajudar (não gosto muito do termo ajudar) as famílias a conseguirem operacionalizarem o que elas querem para terem estas alternativas aqui ou para poderem sair da situação em que elas estão. Para mim se a pessoa entende, ou ela diz que quer fazer ligadura, aí tu vai duas, três vezes e marca lá e aí ela não vai, será que ela realmente

quer?” Outro exemplo dado por Beatriz é em relação à famílias com situações de violência doméstica, que muitas vezes necessitam de abrigagem: “as vezes é mais complexo, tu encaminha toda uma situação de abrigagem, por exemplo, e a pessoa “da para trás”, mas não me parece que isto seja não querer, as vezes as pessoas tem um ritmo e tem um funcionamento... para as pessoas conseguirem ter a clareza necessária para tomarem uma atitude, é diferente de não saberem o que elas querem”.

Luiza fala sobre o trabalho de pensar com os sujeitos a diferença entre o que é “demandado” pela família e o que “necessidade”, no sentido de priorizar algumas coisas na organização da família e que farão maior diferença na vida das pessoas. A participação nos grupos de convivência onde compartilham experiências, estaria produzindo muita diferença para alguns dos usuários.

Para Letícia, se trabalha a autonomia “na questão da diferença, conseguir lidar com as diferenças, discriminação, o preconceito”, mostra a fotografia das mãos “construção feita pelo usuário, e a gente tentando facilitar”.

### Informação

A assistência social objetiva garantir “acesso da população às demais políticas sociais” (Souza, F., 2006, p.86), e é com esta incumbência que a ação de informar se torna de extrema importância. Entre os princípios do SUAS está a “divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão” (LOAS, 2000, p.8).

Os técnicos informam aos usuários do SUAS sobre seus direitos sociais e como acessá-los. Este trabalho parte inicialmente de um plano de trabalho com a família onde se organizam as demandas e necessidades, podendo acontecer também de forma pontual, como no caso do atendimento à comunidade. A viabilidade das demandas é trabalhada quando o

usuário já conhece seus direitos e tem planejado seus objetivos. Luiza exemplifica: “esta semana também uma outra pessoa, que bom, bem mais organizada e tudo, ela disse: 'pro ano que vem eu quero te pedir o programa para os meus filhos, para inserir em SASE e tal, a outra vai fazer 15 anos'. Ela sabia que tem Trabalho Educativo, 'mas eu queria colocar as minhas filhas no programa, eu vou trabalhar na praia agora em dezembro, eu to pagando o meu terreno com o dinheiro que eu to conseguindo através do benefício”. Neste caso, o trabalho do técnico estaria em possibilitar a execução destes planejamentos de vida dos usuários.

Os técnicos, ao executarem a ação de orientação, também tem o poder de dizer quem acessa e quem não acessa os serviços, pois, nestes jogos de verdade, são eles que detem o saber sobre os critérios de ingresso e permanência nos projetos, programas e serviços. Neste jogo, outros fatores podem atravessar as relações, ainda que exista critérios de ingresso dos usuários de forma bem definida. Para Castel, “o desvio histórico ensina que, até hoje, sempre existiram 'pobres bons' e 'pobres maus', e que tal distinção é baseada em critérios morais e psicológicos” (1998, p. 607). Esta ideia apareceu na fala de Letícia, pois para ela os técnicos estão sujeitos aos seus “próprios preconceitos”.

### Desligamento

O desligamento foi relacionado com o desfecho das ações de orientação sobre os direitos socioassistenciais, geração de renda e apoio às famílias. Ao realizar estas ações o desligamento estaria sendo melhor “organizado”, construindo as condições para esta saída. Entretanto, ao discutir a autonomia com os trabalhadores, pudemos perceber as diversas limitações enfrentadas pela política neste aspecto. Para Lia, “tu tem que trabalhar toda a questão emocional, social, condicional, até a questão cultural que elas (usuárias) tem, é muito difícil tu quebrar estes paradigmas para poder dizer: não, tu vai conseguir em um ano e meio autonomia, ou em quatro anos de PETI, é muito difícil”.

Encontramos nas Orientações Técnicas para o CRAS (2005, p.33) algumas condições para a efetivação do desligamento, que passam pela observação das metas a serem cumpridas, dos tempos oferecidos para utilizar um benefício, dos encaminhamentos a serem feitos durante e após o desligamento entre outras condições. Entretanto, muitas vezes as famílias são desligadas devido ao término do prazo de permanência no programa ou mesmo pelo fato de um programa ter acabado, e não por existirem as condições necessárias para que estas famílias se organizem e se autonomizem, ainda que algumas famílias consigam se organizar neste tempo.

Esta relação com o tempo dos programas é vista de formas diferentes: para Beatriz, ainda que os programas tenham limitadores, os trabalhadores teriam “uma certa autonomia, para dentro deste limite máximo, por exemplo, de tempo do programa, de a família sair antes deste programa, então isto também é um caráter de autonomia que a gente tem e que em geral a gente não utiliza(...)”.

Quanto às famílias que continuam necessitando de proteção social, apesar do término de sua participação nos programas, elas podem continuar sendo acompanhadas, mas sem benefícios de transferência de renda, ficando com o técnico uma responsabilidade ainda maior. Pois agora, a família continua com uma série de necessidades que não foram satisfeitas antes e não pertencem mais ao programa que dava uma certa proteção.

## 5.2 Autonomia

Neste estudo, partimos da noção de autonomia nos principais documentos da assistência social<sup>33</sup>; a partir do sentido que foi atribuído ao termo, pelos trabalhadores, durante as oficinas; e de algumas relações que fizemos sobre o tema da liberdade e do poder com os pressupostos teóricos de Foucault e a ideia de liberdade de Bakunin.

Nas normas e regulamentações do SUAS é tido como horizonte desenvolver as potencialidades humanas e sociais, sendo assim, a proteção social da assistência social pretende garantir: “acolhida”; “renda”; “convívio ou vivência familiar, comunitária ou social”; “autonomia individual, familiar e social”; de “sobrevivência a riscos circunstanciais” (NOB/SUAS, 2005, p.17) . Para desenvolver a “autonomia individual, familiar e social”, seria necessário construir ações técnicas e sociais, para:

- a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo e cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade nos laços sociais para o os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes (NOB/SUAS, 2005, p.18).

Quando observarmos as referências à palavra autonomia nos documentos da Política de Assistência Social, observamos que, ainda que discuta um conceito amplo, adquire, em muitos momentos, um sentido de não dependência dos usuários com relação aos serviços da Assistência. Desta forma, o acesso dos usuários deveria ser transitório e as vulnerabilidades e riscos em que se encontra a população deveriam ser tomadas como temporárias.

---

<sup>33</sup> Os documentos referidos são a NOB/SUAS (2005), a LOAS (1993), a PNAS (2004), Orientações técnicas para o Centro de referência de assistência social (2006).

O conceito de autonomia surge ligado a “uma nova visão social” da política de assistência social, que, considera determinante para a “proteção e construção da autonomia” a sensibilidade às diferenças da população e a consideração às circunstâncias sociais vividas por ela (PNAS, 2004, p.11). O trabalho técnico sofre uma mudança nos objetivos, no qual o foco não é apenas suprir necessidades, mas produzir autonomia. Dentro desta nova visão, a população não teria apenas necessidades, mas também “possibilidades ou capacidades que podem e devem ser desenvolvidas” (PNAS, 2004, p.11). A mudança aparece também na relação com o grupo familiar, onde a família tem como função a “proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia” (PNAS, 2004, p.34), necessitando ser fortalecida para que desempenhe esta função.

Uma outra característica desta conceituação seria a preocupação com a renda, como por exemplo, em uma passagem da NOB/SUAS 2005 ao caracterizar o que seriam programas de transferência de renda:

[...] programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à vulnerabilidade social, criando possibilidade para a emancipação, o exercício de autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (NOB/SUAS, 2005, P.21).

Ao discutir a “segurança de acolhida” na PNAS (2004), encontramos a palavra autonomia, mais uma vez, ligada a questão da provisão das necessidades humanas e a renda:

A conquista da autonomia na provisão destas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma criança ou um idoso – por alguma deficiência ou por alguma restrição momentânea ou contínua de saúde física ou mental” (PNAS, 2004, p. 29).

Em outra passagem da PNAS (2004), a autonomia é vista como um dos desafios em relação ao BPC (Benefício de Prestação Continuada) que é o de “pautar a questão da autonomia do usuário no usufruto do benefício” (PNAS, 2004, p.32). Este desafio se dá devido à apropriação indevida do cartão de benefício por parte de algumas “entidades de abrigo privado”.

A característica da autonomia ligada a renda revela um certo entendimento de que ainda que os riscos e as vulnerabilidades vivenciadas pela população não fiquem apenas na ordem do econômico, é possível perceber um agravamento “nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos” (PNAS, 2004, p.34).

Considerando que nem sempre se observa, na prática, as concepções de autonomia previstas na política, pode-se pensar na existência de tensionamentos entre a proposta política e a prática cotidiana. Na discussão feita com os trabalhadores observamos alguns elementos que mostraram como é pensada a autonomia pela equipe, visibilizando que a possibilidade de escolha aparece como um pressuposto para esta autonomia. Na conversa abaixo, retirada da terceira oficina de fotografia e que parece sintetizar as principais ideias sobre o tema, observamos como os trabalhadores associam a autonomia do usuário com a sua própria, como acontece o trabalho técnico em relação ao tema e também como relacionam a autonomia com as possibilidades de escolha:

“Beatriz: eu pensei na questão, esta aqui (fotografia), por exemplo, eu tenho me ligado muito na questão do espaço. Esta aqui (fotografia) não mostra muito assim, aquela outra que eu tinha tirado da comunidade tem umas que mostram mais, é a questão da autonomia na organização dos espaços, tanto nos espaços de trabalho da gente que se monta de acordo com o que a gente acha, mas daí é da autonomia é do usuário... também a questão de como eles vão montando os espaços da vila, das casas, como eles caminham por conta deles.

Lia: que eles criam, as velas,...

Beatriz: a própria montagem da casa, bom, aqui daqui a pouco é um morro, é uma área de risco, daqui a pouco eles tem a condição, a condição não.

Letícia: mas daí não é o nosso trabalho.

Beatriz: não necessariamente, pode ter a ver. Se eles estão num espaço físico, numa área de risco e daqui a pouco consegue de alguma forma se organizarem noutra lugar ou...

Simone: e daí tu dá informação, olha tem o DEMHAB, tem enfim, o trabalho (de geração de renda)''.

Esta discussão sobre autonomia também aparece na fala de Letícia: “a gente ta sempre se perguntando até aonde a gente trabalha com autonomia ou aquela história de manter as pessoas, sempre dependendo da assistência e leva a gente a pensar na nossa própria autonomia enquanto trabalhadora, de conseguir fazer alguma coisa, considerando que a gente está submetido a estas condições de trabalho também, ou aos nossos próprios preconceitos”.

Em primeiro lugar, em relação à conversa dos trabalhadores, a ideia de autonomia dos usuários e dos técnicos surgem como se fosse impossível dissociá-las, pois entendem que não seria possível que os técnicos problematizassem a condição de submissão dos usuários quando eles mesmos, muitas vezes, se encontram numa condição de submissão. A liberdade é entendida como condição de existência, como um modo de viver e a autonomia, assim, é a forma de lidar com esta liberdade na relação com os outros. Ao ler os escritos de Bakunin (2002), um anarquista do século XIX, percebemos a ideia de liberdade ligada ao outro:

A liberdade não é, pois, um fato de isolamento, mas de reflexão mútua, não de exclusão, mas de ligação; a liberdade de todo indivíduo é entendida apenas como a reflexão sobre sua humanidade ou sobre seu direito humano na consciência de todos os homens livres, seus irmãos, seus semelhantes. Só posso considerar-me e sentir-me livre na presença e em relação a outros homens. (...) Só sou verdadeiramente livre quando todos os seres humanos que me cercam, homens e mulheres, são igualmente livres. A liberdade do

outro, longe de ser um limite ou a negação da minha liberdade, é, ao contrário, sua condição necessária e sua confirmação (BAKUNIN, p.47).

Ao pensar numa concepção de liberdade que se expande na relação com outro sujeito livre, a autonomia dos trabalhadores e dos usuários estão interligadas e necessitam ser problematizadas conjuntamente.

Em segundo lugar, voltando as problematizações suscitadas pela conversa dos trabalhadores, cabe ao técnico um papel ativo nesta relação, já que é um pressuposto do seu trabalho, a necessidade da construção de autonomia do usuário. Este trabalho estaria relacionado com criação de condições para a autonomia, através de um espaço que respeite os usuários. Segundo Letícia, “criar um ambiente para as pessoas (...), no acolhimento mesmo, no aconchego, vamos dizer assim, trabalhar a questão do cuidado, das pessoas se sentirem cuidadas para poder mais lá adiante – porque a autonomia está lá adiante – chegarem nisto e dependendo do estado de como elas tiverem não vai acontecer e acho que vai aí o nosso papel”.

Durante as oficinas de fotografia, surgiu uma discussão de que, no cotidiano do trabalho, só estaria sendo possível trabalhar a autonomia numa esfera individual, não sendo possível trabalhar de forma coletiva devido à falta de recursos. Segundo Letícia: “a gente trabalha esta questão da autonomia não de uma forma mais coletiva, mas de uma forma mais no individual quando a gente trabalha o potencial de cada pessoa. Porque a gente não tem muitas ações coletivas, tipo: cursos, capacitações”. Para Letícia: “Nos grupos talvez seja um pouco mais coletiva, mas tem todo um foco de trabalho individual e de casal que eu acho que está mais associado a questões partindo do individual para o coletivo. Eu sei que tem pessoas que trabalham diferente”.

Ao discutir sobre os recursos insuficientes e as formas de enfrentar este problema, novamente surge a dimensão individual e a coletiva e isto aparece na fala de Luiza: “a gente

acaba dando um jeitinho brasileiro, porque assim, a gente tem um número limitado de vales transporte, mas sempre que tem coisa ligada a emprego, tipo algumas coisas a gente prioriza, eu sempre priorizo a questão da saúde também, planejamento familiar, daí acho que vai muito do olhar de cada um de nós, o quê que tu vai priorizar no teu atendimento (...). Então tu tira do grupo, tu faz alguma coisa, mas sempre de uma forma isolada<sup>34</sup>”.

Luiza também coloca que a “busca” por ações mais individuais ocorre inicialmente por limitações em relação ao trabalho de geração de renda: “Eu vejo por aí, o nosso trabalho nisso, de potencializar o que aquele sujeito tem, por onde ele pode ir e acho muito interessante que, por um lado, estes limites que nos são colocados por não ter ações de geração de renda, também nos fizeram ir por este caminho, de buscar naquele sujeito que condição que ele tem de construir esta autonomia e de ouvir mais ele, do que ficar propondo coisas prontas”. Esta opção por ações feitas de forma mais individualizada seria, segundo Luiza, uma escolha em alguns casos: “a gente quer ações coletivas, mas a gente tem que respeitar. As vezes não é este o caminho, as vezes é o caminho de construção de autonomia daquele sujeito que vai buscar por via de um trabalho mais oficial ou não...”

A reflexão do sujeito sobre sua vida e os modos de organização de sua família, seu trabalho, sua casa... ficaria na ordem do individual. A construção da resistência em relação à opressão vivida pelas comunidades, advindas dos diversos fluxos de poder que agem e interagem nestes locais, só seria possível através de ações coletivas, sejam elas de geração de renda, de organização popular desvinculadas de grupos majoritários, entre outras. Neste caso, através de Ações que buscassem problematizar a condição vivida, que é compartilhada pelos moradores de determinado local, acionando ou construindo mecanismos que auxiliem na produção de processos mais autônomos.

---

<sup>34</sup>Os usuários que participam dos grupos recebem um valor x de vales-transporte, todo o mês dependendo da organização e disponibilidade local.

Quanto à questão do tipo de trabalho técnico possível para que se construa a autonomia, utilizaremos as problematizações de Foucault à respeito das práticas de liberdade e liberação, já colocados anteriormente. A partir do que Foucault chama de práticas de liberação é que pensamos que a existência de alguns processos, poderia, ou não, construir as possibilidades para que os usuários do SUAS consigam, “lá na frente” construir suas próprias práticas de liberdade. Existem algumas ações na assistência social que nos remetem a uma ideia de prática de liberação, como os espaços de geração de renda, podendo ou não fazer uma discussão sobre a organização do trabalho; grupos de discussão onde se compartilham experiências sobre as violências sofridas e as formas de enfrentamento; as informações e o apoio técnico, situações e ações que podem ou não levar a práticas de liberdade.

Em terceiro lugar, a autonomia enquanto possibilidade de escolha, como no exemplo da organização dos espaços para moradia trazido na conversa entre os trabalhadores técnicos. Esta possibilidade de escolha é uma discussão controversa que nos estimula a pensar sobre como poderiam ser potencializados espaços de escolha. Letícia não concorda com este tipo de colocação: “tu vai escolher quando tu tens os mínimos, o mínimo de dignidade, de condições, se tu não tens o mínimo tu não vai escolher, tu vai ter que aceitar o que tem, tu vai te sujeitar, tu vai te submeter, enfim, eu acho que esta questão aparece o tempo todo, a questão da violência doméstica, qual é a autonomia que se tem além de ter que ficar ali submetido às questões de violência e tu não tem para onde ir se tu quiser sair dali”.

Para Letícia, a autonomia dos usuários no sentido de sobrevivência, “independe” do trabalho dos técnicos. Para Elizabete, “não dá para falar de autonomia como uma coisa única, acho que tem uma série de outras intervenções que passam pela autonomia, desde a sobrevivência até a qualidade de vida, passando pela condição de trabalho”.

Entre as possibilidades de escolha, os usuários também teriam a opção de buscar ou não os serviços assistenciais, entretanto, Beatriz acredita que esta ação não é vista como

possibilidade de escolha: “a gente quer construir a autonomia, mas no momento em que eles (os usuários) não vem ao programa, ao grupo, ao atendimento, a gente acaba querendo forçar para que eles venham, então em que medida está o poder decisório deles também ou a autonomia deles na medida em que tem uma exigência”.

Nos casos em que a participação do usuário é pouca ou nula, muitas vezes é feita a suspensão ou desligamento da família, havendo dificuldades em interpretar que este tipo de atitude poderia ser, por um lado, um ato de irresponsabilidade, mas por outro lado, um ato de empoderamento do sujeito, que consegue colocar sua vontade. Beatriz questiona-se “como é que a gente faz esta avaliação também neste sentido, se vai perguntar por que tu não está vindo nos atendimentos, eles em geral, nunca vão dizer: ah! Porque eu não to a fim de vir nos atendimentos e conversar contigo. Sempre vai ter uma outra justificativa porque eles sabem que aquilo ali é o que a gente está cobrando em certa medida deles. Foi aquilo que eles se comprometeram em relação ao ingresso no programa”. Ainda assim Beatriz não concorda com o termo tutelação para este tipo de exigência, pois existe a opção de não comparecer, não cumprindo a “contrapartida” e arcando com as advertências ou a suspensão dos programas que participam.

Simone discute o direito de ir e vir, que é um pressuposto básico para a liberdade. Ela relaciona este pressuposto com o benefício do vale-transporte, liberado para os usuários, através dos técnicos. Ao relacionar com a autonomia, Simone discute que não existe liberdade de escolha se o sujeito não tem condição de se locomover, inclusive para acessar o serviço de assistência social, “a escolha é processo de autonomia, tu é autônomo na medida em que tu podes escolher”.

Assim, pode-se pensar que a construção da autonomia aconteça, seria necessário que os usuários passassem por processos ativos, de participação popular, de apropriação dos mecanismos que controlam os modos de vida. Desta forma, não é possível trabalhar a partir

de uma imposição, ou de uma norma, mas sim a partir de relações que se formam e se constroem no cotidiano da vida nas comunidades. Pensamos que o apoio técnico teria como uma das funções, o papel de produzir reflexão sobre a experiência vivida, ao pensar com os usuários sobre a suas trajetórias e não o de construir a autonomia, em vista de que isto dependeria da vontade dos sujeitos. A partir das aberturas produzidas para a reflexão, os técnicos estariam produzindo as possibilidades para uma maior liberdade.

## **6. Considerações finais**

Escrever sobre a produção da autonomia dos usuários, através das práticas profissionais dos trabalhadores técnicos da Assistência Social, permitiu refletir e entender o meu próprio trabalho e as dúvidas sobre os efeitos do trabalho realizado, em termos de sua positividade na vida das pessoas. Em muitos momentos, utilizei a palavra nós, trocando de expressão algumas vezes, mas continuava sendo nós. Eu também me sentia fazendo parte dos questionamentos destes trabalhadores, compartilhando os desafios...

A autonomia não é da ordem do individual, do auto-suficiente, mas do relacionamento com o outro, com as comunidades em que estão inseridos os sujeitos, com os coletivos. Ela está ligada a possibilidades de escolhas, mas, para tanto, é necessário ter as condições básicas de vida, e que a proteção social oferecida ultrapasse a linha da transferência mínima de renda, não ficando restrita a política de assistência social. A autonomia seria possibilidade de liberdade, possibilidade de fazer escolhas, dentro deste sistema de proteção social.

Ao problematizar este tema, o que pretendemos evidenciar não é que todos os usuários do SUAS são controlados pelo Estado, mas que a forma como se organizam os serviços oferecidos pela assistência social, propicia as práticas de dominação sobre a população, mesmo quando o serviço não é diretamente ofertado por órgãos públicos. Um exemplo disto são as entidades assistenciais que prestam serviços públicos (SASE, Programa Família) e que continuam exercendo, em muitas situações, os mesmos clientelismos históricos, como no

primeiro-damismo no campo assistencial. Muitas entidades utilizam o serviço prestado na comunidade, que é na maioria das vezes ofertado com verba pública, para pedir votos a seus candidatos em eleições a conselho tutelar, a conselho do orçamento participativo, conselho de assistência social, conselho distrital de saúde, ou mesmo aos seus candidatos a eleições municipais. Mantendo a lógica do acesso ao serviço como um favor e não como um direito.

Para Guattari (2000), é o próprio Estado que constrói uma certa “segregação” da população, deslocando-os para “fora dos circuitos econômicos”, e, logo após, “vem socorrer, vem dar assistência a essa população, mas com a condição de ela passar por esse sistema de controle” (GUATARRI, 2000, p.148). O Estado teria então uma estrutura com relações contrárias e: “só haverá uma verdadeira autonomia, uma verdadeira reapropriação da vida, na medida em que os indivíduos, as famílias, os grupos sociais de base, os grupos sociais primários forem capazes de escolher por si próprios o que querem como equipamentos em seu bairro” (GUATARRI, 2000, p.148).

Os sujeitos pressionados por esta segregação necessitam apropriar-se de sua experiência, pois a autonomia envolve um posicionamento ativo. Caso isto não ocorra, haveria então um certo “risco” de que a autonomia fique no “papel”, ou de:

[...] esperar por muito tempo; estaremos correndo o risco de chegar de novo a fenômenos de desmoralização de toda essa parte vital da sociedade, estaremos correndo um risco pior ainda: ver a situação dar uma virada tal que uma direita, mais extrema do que a que conhecemos, tome o poder. E ela saberá muito bem como mantê-lo (GUATARRI, 2000, p.149).

Pensamos a tutelação das famílias no sentido da impossibilidade apresentada, muitas vezes, para construir outras relações que não a espera do auxílio dos serviços assistenciais, sejam auxílios financeiros ou da ordem psicossocial. Esta tutelação pode não se dar pelo excesso de suporte oferecido pelos serviços, em termos de um controle físico, mas pelos

“vazios” de políticas públicas que possibilitam condições básicas para que os sujeitos tenham uma vida digna, produzindo submissão através da omissão.

O primeiro passo em direção a esta “nova concepção” (NOB/SUAS, 2005) sobre os sujeitos usuários da assistência social já foi dado, que é a constatação de que é preciso mudar e construir uma outra relação entre esta política e seus usuários. No entanto, ainda há muitos “entraves” que seguem operando, como o clientelismo, o assistencialismo, a fragmentação das políticas sociais, entre outros, sendo possível observar que os fatores que levaram ao ingresso de alguns usuários aos serviços assistências seguem operando. É neste paradoxo entre as conquistas e as ausências que problematizamos as possibilidades através do olhar técnico de um dos segmentos que participam da política de assistência social, que são os trabalhadores.

Nas discussões sobre o processo de trabalho, quando a narrativa não surge da forma esperada e os trabalhadores justificam este fato, colocam que a forma de pensar o trabalho depende do operador da política, que o processo é dinâmico, criativo, diversificado, algumas vezes, sofrido, e necessita ser constantemente reconstruído e repensado. Os técnicos trazem questões importantes a respeito da autonomia, como no caso de algumas mulheres que utilizam o recurso para separarem-se do companheiro agressor, mas também os obstáculos como as “amarras das políticas” e o isolamento de algumas ações técnicas.

Pensamos que as práticas de liberação (FOUCAULT, 1999) podem auxiliar neste processo de construção da autonomia e que alguns procedimentos técnicos (grupos de geração de trabalho e renda, grupos de discussão onde se compartilham experiências, as informações disponibilizadas e o apoio técnico) poderiam proporcionar, “lá na frente”, a autonomia dos usuários. A relação técnico e usuário é um dos fatores importantes para o trabalho em relação à autonomia dos usuários, mas como já colocamos, é necessário que as outras políticas funcionem para garantir a proteção social. É preciso lembrar que para que os técnicos tenham a preparação adequada para o trabalho na assistência social, os cursos de graduação precisam

trabalhar estes temas. Os cursos de psicologia ainda não tem disciplinas específicas para esta política pública, sendo que este é um importante setor para a atuação dos psicólogos. Apontamos como sendo necessário que os professores e alunos da psicologia comecem a construir a política de assistência social também dentro das universidades e depois, fora delas, nos espaços do serviço e junto aos usuários.

**Referência Bibliográfica:**

BAKUNIN, Michael A., 1814-1876. **Textos anarquistas/Michael Alexandrovich Bakunin**; seleção e notas de Daniel Guérin. Porto Alegre: L & PM, 2002.

BIAZUS, Paula de Oliveira. “Fotoetnografia da Biblioteca Jardim”. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 301-306, jan./jun. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.htm](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.htm). Acesso em: 10 mar. 2009.

BRASIL, Lei n 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social)** – Brasília: MPAS, 2000.

BRASIL, Lei Federal n 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Legislação Federal e Estadual do SUS**, outubro de 2000.

BRASIL, NOB-SUAS, **Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social** – Brasília: 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Guia do Centro de Referência Especializado de Assistência Social** (Guias CREAS) – Brasília – disponível em: [http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/GUIA\\_CREAS.pdf/view](http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/GUIA_CREAS.pdf/view) Acesso em: 28 jun de 2007.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Proteção básica do Sistema único de assistência social: Orientações técnicas para o Centro de referência de assistência social (Orientação Técnicas para o CRAS)**. Versão preliminar, Brasília, junho de 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif/programa-de-atencao-integral-a-familia-paif> Acesso em: 28 jun. 2007.

BRASIL, Política Nacional de Assistência Social – (PNAS, 2004) aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15/10/04, e publicada no **Diário Oficial da União** em 28/10/04; disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes>, acesso em: 28 jun. 2007.

BRASIL, Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social/ **Conselho Federal de Psicologia (CFP), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)**. Brasília, 2007.

CATEL, Robert, “Conclusão – O individualismo negativo” In: **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**/Robert Castel; Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CORREIA, Maria Valéria Costa. “Que Controle Social na Política de Assistência Social?” In: **Cidade, Proteção, controle social. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a 23, n. 72, nov. 2002, p.119-144.

DRAIBE, Sônia. **Proteção social após vinte anos de experiência reformista. Taller inter regional**. PNUD/UM Santiago, Chile. 2002.

FLUSSER, Vilém, “Herbarium”. In: FONTCUBERTA, Joan et. al. **Ciencia y fricción: fotografía, naturaleza, arteficio**. Colección “palabras de arte”. Espanha: Mestizo A. C., 1998, n 4.

FONTCUBERTA, Joan et. al. “Ciencia y fricción”, “Introducción”, “Contravisiones: la fotografía otra”, “Fauna: concepto y génesis”. In: **Ciencia y fricción: fotografía, naturaleza, arteficio**. Colección “palabras de arte”. Espanha: Mestizo A. C., 1998, n 4.

FOUCAULT, Michel. “La filosofía analítica de la política”, “La Gubernamentalidad”, “Nascimento de la biopolítica”, “La ética del cuidado de sí como práctica de la libertad” In: **Michel Foucault Estética, ética y hermenêutica. Obras esenciales volumen III**. – Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A., 1999.

\_\_\_\_\_ “O Nascimento da medicina social”. In: MACHADO, R. (org.) **Microfísica do Poder/ Michel Foucault**; organização e tradução de Roberto Machado. – Rio de Janeiro: Edições Graal, 1995a.

\_\_\_\_\_ “O Sujeito e o Poder”, In: Dreyfus, Hubert L.. **Michel Foucault : uma trajetória filosófica : para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995b.

\_\_\_\_\_ “Uma estética da existência”, In: **Ética, sexualidade, política/ Michel Foucault**; organização e seleção de textos Manoel Barros da Motta. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. (Coleção Ditos e Escritos vol. V).

GOMES, Ana Lúcia. “O Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites – construindo possibilidades de avanço?”, In: SPOSATI, A. (org.) **Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

GUATTARI, Félix; ROLNIK, Suely. **Micropolítica, Cartografias do Desejo**. Editora Vozes: Petrópolis, 2000.

LAVINAS, Lena Social. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2007, vol.12, n. 6, ISSN 1413-8123. (26) [online].

MARASCHIN, Cleci. Pesquisar e intervir. **Psicologia e Sociedade**, 2004, vol.16, no.1, p.98-107. ISSN 0102-7182.

PEREIRA, Potyara. “Sobre a Política de Assistência social no Brasil”, in: **Política social e democracia**. Maria Inês Souza Bravo, Potyara Amazoneida Pereira Pereira (org.) - 2. ed. - São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

Resolução 120 de 06 de outubro de 2004, **Estabelece parâmetros para a classificação do atendimento à criança e ao adolescente em Porto Alegre e determina instrumentos de Registro de Entidades e Inscrição de Programas**. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fundocrianca/default.php?reg=5&p\\_secao=17](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fundocrianca/default.php?reg=5&p_secao=17). Acesso em: 9 abr. 2009.

ROCHA, Marisa Lopes da; AGUIAR, Katia Faria de. **Pesquisa-intervenção e a produção de novas análises**. Psicologia Ciência Profissão. [online]. dez. 2003, vol.23, no.4, p.64-73. Disponível: <[http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1414-9893. Acesso em: 20 fev. 2008

SILVA, Maria Magdala Vasconcelos de Araújo Silva. “A política pública de trabalho e renda e o serviço social”, In: **Serviço Social e Políticas Sociais**/Ilma Rezende Ludmila Fontenele Cavalcanti. Série Didáticos – Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

SONTAG, Susan. “Na Caverna de Platão” . In: **Sobre fotografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SOUZA, C., Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política** N° 24: 105-121 JUN. 2005.

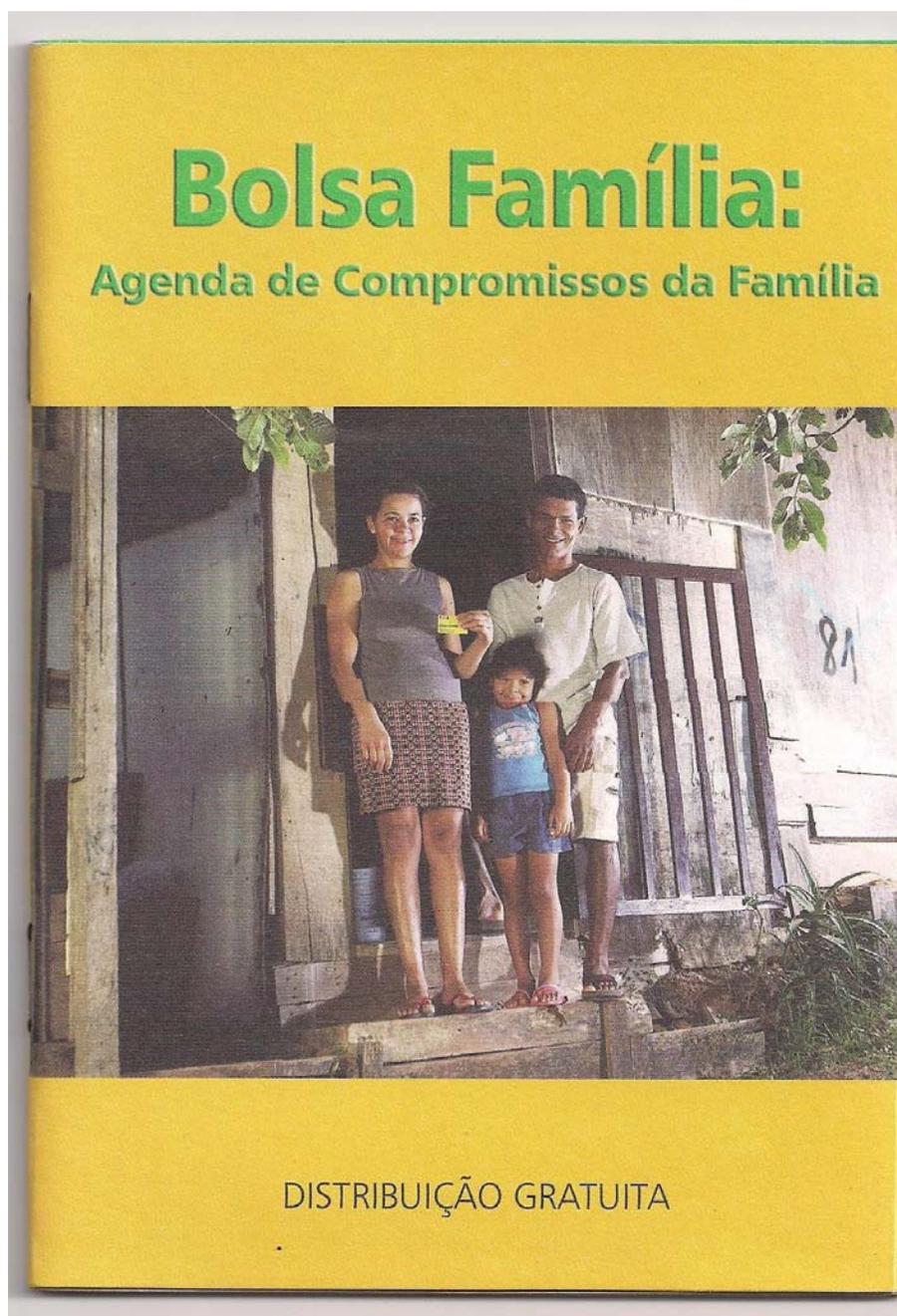
SOUZA, F., Valéria Ferreira “A política de assistência social: começando o debate”, In: **Serviço Social e Políticas Sociais**/Ilma Rezende Ludmila Fontenele Cavalcanti. Série Didáticos – Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

SPOSATI, Aldaísa. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**/Aldaísa Sposati. - 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaísa. et al. “Serviço social e o assistencial: a colocação histórica da questão” In: **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1985.

TITTONI, Jaqueline; DIAS, Daniela D.; REIS, Silvia. Producciones solidarias: subjetividad y trabajo – inventando diferentes formas de trabajar y vivir. In: **Economía solidaria y subjetividad**/ compilado por Marília Veronese – Buenos Aires: Altamira, 2007.

**ANEXO A – material informativo sobre Bolsa Família distribuído no centro regional**



**ANEXO B – material informativo sobre BPC distribuído no centro regional**

