

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **DIREITO, CIDADANIA E PODER NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma leitura relacional das percepções das usuárias e das assistentes sociais.**

Silvana Aparecida Mariano.

Cita:

Silvana Aparecida Mariano (2009). *DIREITO, CIDADANIA E PODER NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma leitura relacional das percepções das usuárias e das assistentes sociais*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/863>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**XXVII CONGRESO ALAS - BUENOS AIRES**

31 de agosto al 4 de septiembre de 2009

**DIREITO, CIDADANIA E PODER NA ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
uma leitura relacional das percepções das usuárias e das assistentes sociais**

Silvana Aparecida Mariano  
Universidade Federal de Uberlândia  
[silvanamariano@yahoo.com.br](mailto:silvanamariano@yahoo.com.br)

Tratar a cidadania das mulheres no Brasil já é uma questão por si cheia de obstáculos e contradições. Falarmos então de cidadania das mulheres pobres, relegadas ao atendimento das ações de assistência social torna-se quase uma abstração, quase um exagero de imaginação sociológica. Contudo, mesmo localizando-se em um terreno tão duvidoso, é uma questão que exige análise.

Como analisa Maria Lygia Quartim de Moraes (2003, p. 495),

No Brasil, a questão da cidadania enfrenta a segregação na pobreza de um enorme contingente da população. (...) As mulheres brasileiras, discriminadas e oprimidas, como na maior parte das sociedades, constituem, entretanto, um dos segmentos que mais se destacam na luta pela universalização dos direitos sociais, civis e políticos.

As políticas de combate à pobreza, direcionadas às famílias, atuam na intersecção entre gênero e pobreza. Conforme observação de Lena Lavinas e Marcelo Nicoll (2006), ainda que as condições de pobreza não sejam determinadas pela questão de gênero, os dados nos revelam que este é um marcador que influencia as situações das famílias pobres quando analisamos, por exemplo, o fenômeno da chefia familiar feminina entre famílias pobres, grupo no qual esse fenômeno é mais expressivo se comparado às famílias com maior renda. Neste caso, articula-se uma vulnerabilidade adicional.

A assistência social brasileira considera hoje o Programa Bolsa Família (PBF) sua principal referência por ser o maior programa de transferência condicionada de renda. Em que pesem as análises otimistas em torno das contribuições do PBF para a redução das desigualdades no Brasil – a sua boa focalização no sentido de realmente beneficiar as famílias mais pobres e melhorar as condições nutricionais das mesmas (MDS, 2007) –, nosso interesse é analisar os obstáculos para o avanço da assistência social no terreno do direito social universal. Embora o PBF tome pobreza como uma “violação de direitos”, ele encontra sérios obstáculos para se firmar no campo do direito social, inclusive na percepção da população atendida. Ao focar a reflexão, neste *paper*, acerca das percepções dos sujeitos envolvidos na política de assistência social, daremos destaque à análise dos dados coletados em estudo de caso.

O trabalho de campo desta pesquisa foi realizado com observação em dois Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Londrina, em diferentes regiões, mais detidamente no período de outubro de 2006 a fevereiro de 2007, após período de aproximadamente cinco meses de acompanhamento aos grupos de usuárias junto a três entidades conveniadas. Londrina é um município de aproximadamente 500 mil habitantes, localizado no estado do Paraná, sul do Brasil.

Nessas oportunidades mantivemos contato com as usuárias da política de assistência social. As falas de Dora, Ana e Elisabete, por exemplo, cruzam-se em uma impressionante sintonia de opinião sobre o atendimento da assistência social:

*– O cupom, tem gente que não precisa e recebe e tem gente que está precisando e não consegue receber. Com o (Programa) Bolsa Família também acontece isto. Elas (as assistentes sociais e estagiárias/os) vão fazer as visitas e se você tem piso em casa elas dizem que você não precisa (do benefício). – Falaram para a minha avó que como a casa tinha piso e estava limpinha, ela não precisava de benefício. Vê se pode? Quem é que come piso?! Eu não como piso! – Quando elas chegam na casa e encontram piso batido [piso de terra, sem cimento ou qualquer forma de revestimento], roupa suja pela casa, sujeira pra todo lado, as crianças sujas com “ranhos” [secreção nasal], aí elas dão [o benefício]. Se você cuida da casa e deixa as crianças limpinhas, aí você não consegue. – Vê essa mulher aí toda limpinha e criança bem cuidada [referiam-se a Mara], ela está aqui só para cumprir o papel, mas ela não vai conseguir nenhum benefício, coitada... olha para ela, assim ela não vai conseguir nada. – Tem gente que não coloca piso na casa, não dá banho nas crianças e não limpa as coisas para continuar com o benefício.*

Contrariando as suposições das três amigas, Mara recebeu o cupom de alimentos. Observa-se que ela acumula diversas situações consideradas “condições de vulnerabilidade” pelos critérios da assistência social: está desempregada, tem uma filha com problemas de saúde, tem um genro preso e uma criança em casa – o neto.

No dia 05 de dezembro de 2006 estávamos em uma manhã calma de movimento no CRAS. Lourdes veio ao CRAS solicitar cupom de alimentos. Ela se mudou recentemente para Londrina e está morando na casa de sua filha. Veio com o marido, uma filha e um filho. A filha, responsável pela casa, já recebe o cupom e terá o benefício até o mês de fevereiro de 2007. Como a filha Jéssica já é atendida pela CRAS, Lourdes não pôde fazer um novo cadastro, pois é considerada uma mesma família. Desse modo não pôde pleitear o cupom de alimentos. Lourdes tinha uma postura de passividade. Olhando para ela enquanto falava de sua situação de “necessidade” com a funcionária tínhamos a impressão de que ela estava em vias de chorar. Vera ficou pessoalmente abalada com a situação de Lourdes. Disse saber que a mulher de fato tinha “necessidade” do benefício e que foi honesta ao falar a verdade sobre morar com uma filha que já recebe o cupom. Porém, Vera tinha de seguir as regras.

Segundo a funcionária, as pessoas que são da cidade e conhecem os serviços e as regras, vão aprendendo com o tempo a

*“mentir em alguns pontos, como estratégia de sobrevivência. Infelizmente o sistema é assim e ensina às pessoas como driblar as regras. (...)”.*

Estes breves episódios destacados do diário de campo, bem como o conjunto de outras situações, nos permitem identificar algumas condições que consideramos recorrentes no cotidiano da assistência social, de acordo com a experiência londrinense. Podemos destacar a configuração de um cenário de relações de poder e de conflito entre usuárias e assistente social; as tentativas de ambas as partes em driblar as dificuldades impostas em seu dia-a-dia na relação com a outra parte; os estereótipos que pairam sobre a assistência social e a população usuária; o emaranhado de situações em que os critérios dos benefícios assistenciais não fazem sentido para a população usuária e, igualmente importante, a intermitência na aplicação das regras, com conformações diferentes de casos atendidos.

Fundamentalmente, percebe-se a insuficiência dos recursos repassados para a população usuária a título de benefício assistencial, o que provoca a situação de presença constante nas unidades de atendimento da política, a fim de ampliar o período de concessão, acessar novos benefícios ou inserir-se em mais de um programa. A seletividade na distribuição dos benefícios, os baixos valores transferidos e a pluralidade de programas assistenciais em concorrência uns com os outros são os principais fatores para explicar tal contexto em que a população usuária entra em competição por benefícios e em conflito com as executoras da política.

A noção de que usuárias e usuários são sujeitos de direito já é bem cristalizada no nível discursivo dos órgãos gestores da assistência social, federal e municipal. Interessa-nos analisar o quanto esta noção está incorporada na prática da assistência social para pensar na possibilidade de conversão do “favor” e da “ajuda” em direito. Romper com a tradição do favor e da ajuda é um indicador de fundamental importância para a constituição de direito. No entanto, esta é a primeira questão de grande complexidade quando nos colocamos a analisar a situação brasileira e londrinense.

Na maioria das vezes, ao receber um benefício como o cupom de alimentos, as usuárias expressam uma gratidão pessoal, como se o benefício pertencesse à pessoa que faz a entrega. Seus olhares dirigidos à pessoa que lhes entrega o benefício parecem expressar uma forma de redenção. A gratidão pessoal pela obtenção de um benefício revela um modo de subordinação que remonta à tradição política brasileira que combina patrimonialismo, cordialidade, violência e medo. A conservação, ainda que não generalizada, dessa tradição de mando produz efeitos devastadores para o funcionamento das instituições democráticas (MARIANO, 2008).

### **Estratégias de Acesso e Relações de Poder**

Ao elaborar uma síntese das percepções das assistentes sociais e das usuárias acerca dos obstáculos para a efetivação da assistência social como direito, podemos destacar como cada uma das partes envolvidas tem a tendência de localizar os problemas existentes do outro lado, sem perceber que se trata de uma problemática construída na relação entre assistência social e população usuária. Como toda relação social, esta é uma relação de poder.

Pensar nos poderes periféricos ou moleculares, isto é, nos micropoderes, é a chave interpretativa que nos possibilita compreender essa relação. De acordo com Michel Foucault (1979 e 2003), o poder é fluido e, dado que não está centrado em uma única fonte determinada, é, ao contrário, descentralizado e permeia todas as relações. Desse modo, o poder diz respeito a uma prática social, a uma relação, e, então, inexistente sem poder; todo sujeito o exerce, o que não elimina a subordinação e o conflito.

Nesta perspectiva, a assistente social e a usuária exercem poder, ambos são micropoderes e acabam por constituir estruturas sociais, no caso, as relações entre agente público e usuárias da assistência social. Não obstante a existência de regras de procedimento, acima da assistente social, a pesquisa de campo revela que a profissional exerce o poder de arbitrar sobre os casos que se apresentam no CRAS. Ou seja, o arbítrio da assistente social pode facilitar ou dificultar a vida de uma usuária. Por isso dizemos que a assistente social personifica o benefício.

O fato de que as usuárias recorrem a estratégias para facilitar o acesso aos benefícios demonstra que elas desenvolvem formas de resistência ao poder das assistentes sociais. Segundo Michel Foucault (1979 e 2003), a resistência é poder,

porque se desenvolve perante a um poder instituído. Onde há poder há resistência e esta se converte em poder. Assim, o exercício do poder se constrói nas duas vias da relação. O poder, neste caso, não contém uma estrutura binária como na formulação dominante *versus* dominado, mas sim uma estrutura relacional em que poder e resistência travam uma luta constante e, ainda que silenciosa, não é invisível.

No contexto da assistência social, a resistência é o poder das usuárias e essa se expressa na elaboração de estratégias. Dessa forma o poder da usuária é a insistência em sua frequência ao CRAS e no modo de se dirigir às funcionárias da unidade, a omissão de algumas informações ou o exagero de algumas situações.

As estratégias elaboradas por parte das pessoas que pleiteiam o recurso é um efeito colateral da existência de seletividade para a concessão de benefícios assistências, a seleção dos mais pobres entre os pobres como meio de administração da pobreza. Essas estratégias são formuladas a partir dos estigmas que imperam sobre a população usuária da assistência social, bem como a partir do acúmulo da experiência na relação entre usuárias e assistentes sociais. Esta é uma relação permeada de estereótipos e desconfianças, de ambas as partes, além de ser uma relação em que os micropoderes são mobilizados para a realização dos objetivos de cada uma das partes envolvidas. Neste processo ocorrem conflitos e cooperações.

A política de assistência social, nestes contextos, gera um ambiente de desconfiança mútua e é muito comum encontrarmos usuárias que se queixam do fato de que as assistentes sociais “sempre duvidam do que elas falam”.

Diante da dúvida, as assistentes sociais lançam mão de mecanismos que permitem averiguar a veracidade da informação prestada a respeito da “necessidade” da família. Um desses mecanismos é a visita domiciliar, e a seu respeito existe uma ambigüidade no julgamento das usuárias. Algumas consideram-na como forma de fiscalização e como prova da dúvida sempre alimentada pela assistente social. Outras usuárias consideram a visita domiciliar necessária para o melhor controle da distribuição dos benefícios a fim de reduzir os casos de destinação indevida dos recursos e, portanto, de injustiça. Ambas as posições, no entanto, estão de acordo quanto ao fato de que a visita domiciliar é um ato de fiscalização. A divergência é quanto à interpretação de seus efeitos para o direito. A fiscalização garante ou constrange o direito à assistência social? A divergência que se manifesta a esse respeito relaciona-se diretamente com a fluidez da noção de direito entre as usuárias da assistência social.

Segundo declarações de assistentes sociais e demais funcionárias/os, uma estratégia que parece ser recorrente por parte das usuárias é a declaração da renda familiar abaixo dos valores reais para possibilitar a inclusão no programa ou aumentar o valor do benefício. Uma assistente social assim se pergunta sobre como ter controle dessas situações:

Você sabe então que sua renda *per capita* tem que estar dentro dos cento e vinte reais. Então o que você faz? Você diz que seu marido não ganha nada, mas ele é autônomo e tira quinhentos reais por mês... e aí é muito complicado porque... como é que você vai saber, quais são os instrumentos que você tem pra saber se ele tá dizendo a verdade ou não? (Flávia – trabalha em uma organização conveniada)

A impossibilidade de confirmar a veracidade das declarações de renda dadas à assistência social deve-se à forma de inclusão dessa população em um mercado de trabalho regido pelas regras da economia informal. São empregos sem o contrato formal de trabalho, sem a chamada “carteira assinada”, ou então os trabalhos realizados como

“bicos”, que são atividades esporádicas. As condições do mercado de trabalho brasileiro, muito marcado pela economia informal, estão entre as razões que motivam a defesa de um programa de transferência de renda universal, ou, na sua impossibilidade, apenas o critério de idade (LAVINAS, 1997 e 2004).

Outra estratégia bastante empregada pelas usuárias é o “exagero”. Na visão das assistentes sociais, elas tentam exagerar a sua situação de carência para obter mais piedade e agilizar a concessão do benefício. Exagerar sua carência é um modo de dar maior dramaticidade à situação, que inegavelmente já é por si muito dramática.

Também podemos interpretar as tentativas dessas usuárias de exagerar suas carências como uma forma de antecipação. Sabedoras da demora comum na espera dos benefícios, elas tentam caracterizar sua urgência, hoje, para apressar o benefício. Se esperassem “ficar sem comida” para solicitar um benefício, sabem que teriam sérias dificuldades no atendimento imediato. Este é mais um exemplo de como as estratégias das usuárias concretizam formas de resistência ao poder instituído e ao modo de funcionamento dos programas. Como suas estratégias interferem no modo de ação das assistentes sociais, elas também estão exercendo poder. Esse aspecto relacional dos comportamentos das usuárias e das assistentes sociais fica explicitado na fala de Lúcia.

– Eles têm assim um... um... uma leitura da gente de que é uma assim... eu falo que eles são muito perceptivos. Bom, a relação... na relação você desenvolve uma dinâmica de relacionamento, isso em qualquer nível de relação humana. Mas a gente vê assim que eles têm assim, quando eles querem pedir determinadas coisas eles sabem pra quem eles pedem. Então, eles sabem, dentro do grupo...

Pesquisadora: Eles mudam a postura também, dependendo de quem os atende?

– Muda! Muda a postura porque eles pegam o jeito da gente. Eles sabem com quem eles choram, com quem eles agradam, com quem eles chegam mais... mais posicionados. Então a gente tem esse perfil, aqui nos atendimentos, de ver que eles pegam o jeito de cada um e... eles têm essa leitura. Eles têm! Eles têm porque quando eu, principalmente nos meus grupos, eu... eu checo isso! Porque eu percebo isso assim, a nível subjetivo. Mas eu gosto de testar a minha linha de raciocínio de... de... de diagnóstico, então eu já fiz isso em grupos e puxei essa reflexão e eles mesmos falaram: “Ai! Mas a gente sabe com quem a gente fala e como a gente fala!” Então, assim, eu já ouvi da boca dos usuários isso. Então quando eles vêm ao CRAS, eles assim, eles se relacionam com todo mundo, mas eles acabam é... adquirindo um manejo de lidar conosco dentro dos serviços. Eles acabam fazendo isso sim!

Algumas assistentes sociais observam como as estratégias podem abrigar tanto o esforço de sobrevivência quanto as tentativas de obter indevidamente o benefício. No primeiro caso haveria certa tolerância moral. Já o segundo caso estaria recoberto de imoralidade.

Distinguir as estratégias de sobrevivência, levando-se em consideração as condicionantes da pobreza e da miséria, das estratégias de favorecimento, ou, como diz uma assistente social, as tentativas de “ludibriar” os programas governamentais, é um procedimento de fundamental importância. Fazer essa distinção contribui para reduzir os riscos de criminalizar a população usuária da assistência social.

O estereótipo difundido socialmente de que a população pobre vai sempre tentar “tirar proveito” dos programas sociais é um ato discriminatório que não compreende as próprias limitações desses programas para dar respostas satisfatórias para o problema da

pobreza. Quando se age desse modo reproduz-se a atitude de culpabilizar e criminalizar a pobreza.

As tentativas das usuárias de empregar estratégias para lidar com as assistentes sociais e as atitudes destas de usar mecanismos para confirmar as versões que as usuárias dão sobre suas carências produzem uma relação de desconfiança mútua. As usuárias desconfiam dos critérios que efetivamente orientam as decisões das assistentes sociais e muitas vezes acreditam que elas comentem injustiças em suas avaliações sobre as famílias. As assistentes sociais, por outro lado, muitas vezes desconfiam que as usuárias estejam aumentando a dimensão de suas carências e/ou reduzindo o valor declarado como renda familiar.

Do que pudemos apreender nas experiências dos CRAS e no contato com as usuárias da assistência social, a focalização dos benefícios assistenciais é a engrenagem básica para a construção das relações de micropoderes entre as usuárias e as profissionais executoras da política, tal como se apresenta hoje. A necessidade de selecionar as famílias que serão incluídas em um programa engendra essas relações de poder que, de um lado são caracterizadas pelo poder de arbítrio da assistente social e, de outro, pelo poder de resistência das mulheres usuárias.

## BIBLIOGRAFIA

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

\_\_\_\_\_. **Estratégia, poder-saber**. 2003. Rio de Janeiro, Forense Universitária.

LAVINAS, Lena. Gênero, Cidadania e Políticas Urbanas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS, Orlando Alves dos Jr. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p.169-187.

\_\_\_\_\_. **Universalizando direitos**. Observatório da Cidadania, 2004. p. 67-74. [http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroe2004\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroe2004_bra.pdf)

LAVINAS, Lena e NICOLL, Marcelo. Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. **Revista Parcerias Estratégicas**, n. 22, p. 39-75, jun/2006. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/parcerias/p22.php>. Acessado em jul/2006.

MARIANO, Silvana Aparecida. **Feminismo, Estado e Proteção Social: a cidadania das mulheres pobres**. Tese de Doutorado, Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Estadual de Campinas, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família**. Brasília/DF, março/2007. 77p.

MORAES, Maria Lygia Quartim de. Cidadania no feminino. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 495-515.