

Marinalva Conserva  
(Org.)



# MULTITERRITORIALIDADES

E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL  
NO BRASIL E NA EUROPA



EDITORA DO CCTA

**MULTITERRITORIALIDADES E  
OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL  
NO BRASIL E NA EUROPA**

ISBN 978-85-67818-86-3



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB**  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS  
Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social - NEPPS

ISBN 978-85-67818-86-3  
(EDITORA UNIVERSITÁRIA)

**ORGANIZAÇÃO**  
Marinalva Conserva

**PROJETO DE DESIGN GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**  
Ricardo Araújo - DRT/PB 623

**VEICULAÇÃO DIGITAL E DISTRIBUIÇÃO**  
Editora Universitária

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação**  
Bibliotecária Josélia Oliveira – CRB15/113

M961 Multiterritorialidades e os desafios da proteção social no Brasil e na Europa  
[livro eletrônico] / Marinalva de Sousa Conserva (Org.). – João Pessoa :  
Editora do CCTA, 2016.  
200 p. ; E-book.

ISBN 978-85-67818-86-3

1. Sistema social. 2. Multiterritorialidades. 3. Proteção social.  
4. Avaliação de Políticas Sociais – Brasil e Europa. I. Conserva, Marinalva  
de Sousa.

CDU 316.3

Marinalva Conserva  
(Org.)

**MULTITERRITORIALIDADES E  
OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL  
NO BRASIL E NA EUROPA**

ISBN 978-85-67818-86-3

João Pessoa - PB

Edições do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais da UFPB

2016

# SUMÁRIO

■ EDITORIAL	9
■ PREFÁCIO	
DILEMAS E DESAFIOS PARA A GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL	23
Maria Aparecida Ramos de Meneses	
<b>PARTE 1</b>	
■ PRÓLOGO	
PROTEÇÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA	31
Maria Carmelita Yazbek	
● Cap. 1	
DESAFIOS MULTITERRITORIAIS PARA A GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL:	37
ACHADOS DE PESQUISA	
Marinalva Conserva, Alice Gambardella e Waleska Ribeiro	
● Cap. 2	
OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA: UMA AVALIAÇÃO SOBRE	63
AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO MARANHÃO	
Maria Ozanira da Silva e Silva	
● Cap. 3	
EXPRESSÕES TERRITORIAIS E SOCIOAMBIENTAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL	84
Emanuel Luiz Pereira da Silva, Mariangela Belfiore Wanderley	
e Marinalva de Sousa Conserva	
● Cap. 4	
ESTADO BRASILEIRO, DIREITOS CONSTITUCIONAIS E OS DESAFIOS	107
DA PROTEÇÃO SOCIAL NO SÉCULO XXI	
Berenice Couto Rojas e Maria Luiza Rizzotti	

## PARTE 2

- **Cap. 5**  
TERRITÓRIOS E MULTITERRITORIALIDADES EM DIÁLOGO: 125  
ENTRE NÚMEROS GRAÚDOS E MIÚDOS  
Dirce Ueno Koga

- **Cap. 6.**  
RURALIDADES BRASILEIRAS E DIVERSIDADES SOCIOTERRITORIAIS: 144  
DIÁLOGO COM A GEOGRAFIA  
Dr. Jan Bitoun

- **Cap. 7**  
SEMIÁRIDO E OS EFEITOS DAS CONDIÇÕES DE VIDA E DOS 162  
PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: DIÁLOGOS COM A DEMOGRAFIA  
Neir Antunes Paes

## PARTE 3

- **APRESENTAÇÃO** 182  
A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO EUROPEU  
Mariangela Belfiore Wanderley

- **Cap. 10**  
ESTADO DE BIENESTAR Y POBLACIÓN INMIGRANTE EN LA ESPAÑA EN CRISIS 188  
Francisco Javier Moreno Fuentes e María Bruquetas Callejo

- **Cap. 11**  
¿DISTANCIAS INSALVABLES? POLÍTICAS DE GÉNERO Y FAMILIA 206  
EN ESPAÑA A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA NORUEGA  
Pau Marí-Klose

- **Cap. 12**  
AS POLÍTICAS DE FAMÍLIA NA CONTEMPORANEIDADE: A DIMENSÃO 228  
ECOS-SOCIAL NA INTERVENÇÃO TERRITORIALIZADA  
Jorge Manuel Leitão Ferreira

## EDITORIAL

A presente publicação é resultante de uma gama de processos construídos a partir de múltiplas experiências de cooperação acadêmica, de modo especial, através da aprovação de Projetos no âmbito da Chamada Pública Ação Transversal Nº. 06/2011 do Casadinho/Procad/CNPq/Capes. Esta exitosa experiência coletiva consubstanciou uma rede colaborativa envolvendo três regiões do Brasil – o Nordeste, o Sudeste, e o Sul, veiculada entre Programas de Pós-graduação *stricto sensu* por meio de missões de estudos, organização de eventos e debates conjuntos que potencializaram as análises sobre as imbricações da relação das Políticas Públicas de Proteção Social e gestão territorial. Esta rede estabeleceu-se entre o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB/NEPPS); o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL – Universidade Estadual de Londrina/Paraná – ambos tendo como parceiro interlocutor de cooperação – e o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/São Paulo.

O projeto aprovado - “Assistência Social e Transferência de Renda: Interações no Território de Proteção Social, sob o No. 552248/2011-8 (2011/2016), foi desenvolvido sob a coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS) vinculado ao Programa Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Este apresentou como principal objetivo a consolidação de uma rede cooperação acadêmica nacional integrada de intercâmbio entre pesquisadores e núcleos de pesquisa, na perspectiva de elevar o padrão de qualidade da formação acadêmica e assim contribuir para consolidação da Área de Serviço Social e Políticas Públicas e Sociais no âmbito da Pós-Graduação. Para tanto, desenvolveu como estratégia norteadora ações e atividades que incidissem na formação de recursos humanos, com foco na docência e no desenvolvimento de pesquisas no campo temático proposto.

O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais - NEPPS, criado em março de 2013 no Diretório do CNPq, se constituiu no primeiro grande fruto do referido projeto e tem como missão prioritária o desenvolvimento de estudos e atividades de pesquisa na perspectiva de formação em rede acadêmica de produção e socialização de conhecimento na área. Para tanto, definiu como expoentes debates catalisadores acerca das Políticas Sociais, suas múltiplas expressões e desafios terri-

toriais, no enfrentamento às desigualdades socioeconômicas e culturais, a partir de duas linhas de pesquisa, a saber: a) Proteção Social a Gestão das Políticas Sociais; e b) Territorialidades e a Gestão das Políticas Públicas.

O estudo de campo se constituiu como o grande alicerce para o desenvolvimento desse projeto, dado sustentar uma apresentação acerca da “Avaliação das Condições de Proteção Social de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba – Programa Bolsa Família e BPC (Idoso e Deficiência); Com uma abordagem amostral em 33 municípios do estado da Paraíba (do total de 223), a partir de entrevistas com 2092 famílias beneficiárias distribuídos em áreas rurais e urbanas.

Este fator rico e inovador de construção coletiva em rede integrada, nos trouxe não somente a ampliação mas sua consolidação através de processos de participação efetiva na formação, no ensino e no desenvolvimento da pesquisa. A construção de **novos parceiros institucionais** para o desenvolvimento dos processos e produtos gerados tornou-se proeminente, tanto pela dimensão do estudo de campo que exigiu o aporte de novos recursos (humanos, infraestruturas, orçamentários) como também às novas demandas para o recém-criado núcleo de estudos, sobretudo no âmbito da gestão estadual da Política de Assistência Social através de Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba – que tem à sua frente Professora Doutora Maria Aparecida Ramos de Meneses, também vinculada ao PPGSS/UFPB da nossa Universidade.

Nesse cenário absolutamente profícuo de produção acadêmica e tendo em vista à multiplicação e superação de metas estabelecidas com o Projeto Casadinho/Procad, propôs-se a difusão de seus processos e produtos, bem como o fortalecimento desta importante rede acadêmica constituída, também em searas internacionais, com a proposta de realização do 1º COLÓQUIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS – MULTITERRITORIALIDADES E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL, sob a coordenação do NEPPS/PPGSS/UFPB. Este movimento articulou e mobilizou diversas instituições, em âmbito nacional e internacional com a devida ciência e aprovação pelo comitê gestor do Casadinho/Procad do CNPq em agosto de 2016. Em sua abertura, contamos com a participação da nossa representante de Área da Capes (Serviço Social) – Professora Doutora Maria Lúcia Garcia, da Universidade Federal do Espírito Santo.

Mais uma vez, a rede de cooperação acadêmica foi reafirmada com a presença expressiva e significativa de 6 (seis) professores do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na composição e organização das mesas temáticas. Contamos ainda, com a significativa presença com seu corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina, do Paraná, parceira de casadinho e parte integrante desse processo .



A culminância desse *modus operandi* possibilitou a ampliação de ações e produtos para novos horizontes, agora ampliada para além da linha do equador, com a contribuição de pesquisadores e docentes dos países europeus – Portugal e Espanha, como novos parceiros que estão a contribuir nesta coletânea. Cabe aqui ressaltar mais esta oportunidade para a consolidação da rede internacional entre o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (BR) e o Programa de Doutorado em Serviço Social do Instituto Universitário de Lisboa, que já conta com duas doutorandas em estágio *sanduíche* em atividades no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais.

Assim de modo multidisciplinar e multiterritorial apresentamos essa coletânea temática – **MULTITERRITORIALIDADES E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NA EUROPA**, ou seja: resultados de um debate que nos conduziu a ampliar a participação de docentes e pesquisadores de três regiões brasileiras – Nordeste, Sul e Sudeste, de diversas áreas de conhecimento, tendo como eixo norteador uma multiplicidade de estudos e experiências construídas com pelezas, dilemas e desafios vivenciados de modo multiterritorializados em contextos brasileiros e europeus na contemporaneidade.

Contamos assim, com relevantes participações de professores e pesquisadores internacionais de Portugal e Espanha, que trazem suas contribuições a partir do contexto com europeu. Além de qualificada integração no debate de professores da área do Serviço Social bem como de outras áreas do conhecimento e de instituições diversas, quais sejam: - Universidade Federal da Paraíba (Estatística, Sociologia, Arquitetura, Educação e Artes); - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (sobretudo do Serviço Social e Ciências Sociais), como também da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; além da Universidade Estadual de Londrina (Assistência Social), parceiros do Projeto Casadinho/Procad. Da região Nordeste, ampliamos significativamente nosso cenário, com a participação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA); e com a participação de docente da geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

A dimensão trazida pelos novos estudos socioterritoriais tem proporcionado uma análise espacial dos fenômenos, a partir de uma abordagem transdisciplinar e multidimensional. Esta perspectiva requer processos metodológicos que possibilitem a junção de ferramentas interdisciplinares, “geoquantitativas”, com dispositivos qualitativos e assim, produza novos olhares das condições de vida do espaço intra-urbano. Estes novos olhares sobre as condições do espaço vivido possibilitaram também novas relações entre os dados estatísticos – o local e o global - resultando assim numa re-significação da dinâmica social de um território.

O debate proporcionado nessa rede acadêmica multidisciplinar e multiterritorial **através dessa coletânea** vem corroborar e reafirmar - demandas e necessidades de construção de **novas ferramentas de análise de conhecidos fenômenos**

**sociais** que possibilitam propor ações e gestões de políticas sociais públicas. Isto requer (re) construir caminhos, estratégias e técnicas de produção e socialização do conhecimento, na perspectiva de contribuir para um novo *modus operandi*, a partir de olhar territorializado da gestão das políticas públicas. O que implica, sobretudo, operar instrumentos que revelem uma (re) leitura das condições de vida dos lugares e de suas complexas configurações da exclusão/inclusão social.

As complexidades expressas em questões e contextos plurais, fazem parte da partilha e socialização de saberes academicamente pontuados, acerca dos processos em curso no Brasil e na Europa, tendo como horizonte às Políticas Sociais e os desafios da gestão da proteção social interpeladas por multiterritorialidades. Aqui por nós consideradas como sendo estratégias potencializadoras da democratização das políticas sociais, uma vez que requer uma (re) leitura *in put* e *out put* de novos sentidos e significados, especialmente, para os sujeitos deste processo como cidadãos de direitos.

Espera-se, proporcionar ao leitor um debate que crie possibilidades e oportunidades de ações e gestões de políticas sociais públicas, trazidas em forma e conteúdo nas páginas que estão por vir.

Afinal, “*O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence... é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida... território usado, utilizado por uma dada população*”. Milton Santos (2012).

Cabe ressaltar, o nosso agradecimento à CAPES e ao CNPq pelo financiamento das pesquisas que resultaram nessa publicação, o que demonstra a importância do Programa Casadinho/PROCAD para o alicerce de nossos Programas e Núcleos de pesquisa, fomento e sistematização da produção do conhecimento científico.

Convido o leitor a embarcar nessa viagem iluminada pela nossa estrela maior – o Sol da Ponta do Cabo Branco (a mais oriental da Américas), e assim tecer os fios invisíveis com a linha do equador!

**Marinalva Conserva**

Organizadora

Coordenadora do NEPPS/PPGSS/UFPB

## INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DA REDE ACADÊMICA

### REALIZAÇÃO



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB**  
Programa de Pós Graduação em Serviço Social - PPGSS  
Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social - NEPPS



**NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS  
SOCIAIS (NEPPS)**  
<http://neppsufpb.com.br/nepps/>

### COLABORADORA



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO –  
PUC/SP**  
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social - PEPGSS



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA (IUL)**  
Departamento de Doutoramento em Serviço Social

### PROMOTORAS



**CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO**  
Casadinho/Procad Processo Nº: 552248/2011-8



**COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL  
DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES)**  
Atividade: Promoção da Cooperação Científica Nacional e Internacional

## AUTORES

● **ALICE DIANEZI GAMBARDELLA** - Socióloga, mestre e doutora em Serviço Social, Políticas Sociais e Movimentos Sociais pela PUC de São Paulo. Atua em cursos de especialização e extensão como docente nas seguintes áreas: indicadores sociais, sistema de informação, avaliação e monitoramento de programas e políticas públicas. Foi consultora PNUD para realização de pesquisa a respeito do Programa de Apoio Integral à Família - PAIF/MDS. Tem experiência em Ciências Políticas, especialmente atuando em pesquisas relativas à avaliação de Políticas Públicas, Políticas de Segurança Alimentar, Transferência de Renda entre outras Políticas Sociais de Proteção social. Foi pesquisadora DTI-CNPq para avaliação da implementação de Centros - Dia no âmbito da Política Nacional de Assistência Social e gerente de projeto BNDES sob a Política Nacional de resíduos Sólidos na Secretaria municipal de Planejamento do município de Osasco. Possui aptidão para desenvolvimento de Planos Diretores e demais modalidades de Planejamento Estratégicos de âmbito social a partir de métodos colaborativos/participativos. Atualmente é pesquisadora Pós-Doc em projeto que versa sobre a Análise da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Programas de Transferência de Renda no Estado da Paraíba.

● **BERENICE ROJAS COUTO (PUC-RS)** - Possui graduação em Serviço Social pela UCPEL (1973) e doutorado em Serviço Social pela PUCRS (2003). Atualmente é professora titular da FSS/PUCRS; membro da Comissão Científica da Revista Textos & Contextos (Porto Alegre) - FSS/PUCRS; consultora Ad Hoc da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e consultora Ad Hoc - Cortez Editora e Livraria Ltda. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social e Política Social, atuando principalmente nos seguintes temas: assistência social, serviço social, direito social, sistema único de assistência social (SUAS) e cidadania.

● **DIRCE KOGA** - Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1985), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995), douto-

rado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e Pós Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009). Fez estágio de doutorado sandwiche junto ao Centre National de la Recherche Scientifique - Observatoire Sociologique du Changement? Prof. Serge Paugam (2000/2001) e estágio de pós doutorado junto ao Institut d'Etudes Politiques de Grenoble ? Universidade Pierre Mendes France ? Prof. Alain Euzéby (2003). Atualmente é pesquisadora e professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo do Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social. Faz parte do corpo de pesquisadores do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais ? CEDEST (PUCSP/INPE). Desenvolve trabalho de assessoria, consultoria e supervisão técnica junto a equipes técnicas de Prefeituras, Governos Estaduais e Governo Federal, bem como Organizações Não Governamentais e Empresas nas áreas de Vigilância Socioassistencial, Pesquisa Socioeconômica, Diagnóstico Socioterritorial, Planejamento, Monitoramento e Avaliação Social. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social Aplicado, atuando principalmente nos seguintes temas: inclusão social, exclusão social, políticas públicas, território e desigualdade social. Autora do livro ?Medidas de Cidades ? entre territórios de vida e territórios vividos?, Editora Cortez, 2ª edição, 2011 e do Livro "São Paulo - Sentidos Territoriais e Políticas Sociais" em co-autoria com Aldaíza Spsoati, Editora Senac, 2013.

● **EMANUEL LUIZ PEREIRA DA SILVA** - Professor da Faculdade Internacional da Paraíba do departamento de Serviço Social. Pós-Doutorando em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2017); Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2016); Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2011) e Graduação em Ciências Biológicas bacharelado e licenciatura (2002), e Serviço Social (2016). Possui experiência na área de Ecologia e Serviço Social com ênfase nas questões socioambientais e nas Políticas Sociais, Gestão da Proteção Social em territórios indígenas, Desigualdades Socioterritoriais, Pesca artesanal, e Gestão territorial das Políticas Sociais. Atualmente, Vice-coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/ PPGSS/UFPB), e desenvolve estudos e pesquisas em rede acadêmica multidisciplinar (local, nacional e internacional), no âmbito da pós-graduação e graduação na Área de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social Aplicado e Gestão das Políticas Sociais. Pesquisador do Pro-

jecto Casadinho/Procad CNPQ/CAPES No 552248/2011-8, sob o título - ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: INTERPELAÇÕES NO TERRITÓRIO DA PROTEÇÃO SOCIAL, em parceria com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP (2011-2016).

● **FRANCISCO JAVIER MORENO FUENTES (CSIC – MADRID/ES-PANHA)** - Professor do Departamento de Economia e Política do Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid- Espanha. Doutor em Ciência Política e Professor/pesquisador titular do Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid - Espanha. Coordenador e pesquisador de vários projetos que investigam as temáticas de políticas sociais comparadas no âmbito das reformas nos sistemas de bem-estar europeus no contexto de crise, com destaque para a saúde, migrações, família.

● **JAN BITOUN (UFPE)** - Doutor em geografia e Coordenador do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais, um laboratório de pesquisa acadêmica da UFPE associado à ONG FASE e ligado à rede de pesquisa INCT Observatório das Metrôpoles e a Rede de Pesquisas sobre Cidades Médias - ReCiMe. Consultor técnico local e nacional atuando principalmente em questões relacionadas à drenagem urbana e com a organização do espaço urbano e urbano-regional. Os trabalhos publicados referem-se principalmente à relação entre políticas públicas (especialmente Urbanísticas e de Saúde) com a organização do espaço urbano e urbano-regional.

● **JORGE MANUEL LEITÃO FERREIRA (ISCTE/LISBOA – PORTUGAL)** - Doutorado em Serviço Social e Professor Visitante Universidade Complutense Madrid Universidade Granada Escuela Trabajo Social Colaborador instituições ensino superior em Portugal ISCTE, IPGuarda, IPBeja, Univ. Açores e Madeira Coordenador pedagógico científico: Curso de Especialização Tecnológica Acolhimento em Instituição. Participação no âmbito do Programa Socrates Erasmus (mobilidade de professores) com Universidades Europeias: Complutense de Madrid Espanha, universidade de Kalmar Suécia, Universidade de Maastricht, Holanda, Universidade Bicocca Milão Itália e Universidade de Granada Espanha. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase na política de criança e adolescente - Projecto

de investigação na área da Transferência dos perfis de ação formação, para desenvolvimento da relação de ajuda aos públicos em situação de abandono (Crianças, Adolescentes).

● **MARIA APARECIDA RAMOS DE MENESES** - Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (1987), Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (1992) e Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2001). Professora associada do DSS/UFPB. Exerceu a função de Chefe Departamento de Serviço Social da UFPB ; Coordenadora da Pós graduação em Serviço Social -PPGSS/UFPB ;Diretora do Centro de Ciências Humanas Letras e Artes da UFPB. Secretária de Estado do Desenvolvimento Humano da PB. . Desenvolve trabalho na área de Ciência Política, com ênfase em Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: prática profissional, serviço social, educação, serviço social e politica social.

● **MARIA CARMELITA YAZBEK** - Mestrado (1977) e Doutorado (1992) em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós doutoramento no âmbito de ciências políticas pela EHESS (1993) e pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - USP no âmbito dos Fundamentos Políticos das Idéias Contemporâneas (2001). Atualmente é professora do programa de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na área de Fundamentos Teórico Metodológicos do Serviço Social, membro do Conselho Científico e Acadêmico da Faculdade de Serviço Social da UNLP - Argentina e professora visitante do Instituto Superior de Serviço Social do Porto. Consultora da Secretaria Municipal de Assistência Social - SP e do MDS. Fundadora e segunda Presidente da Abepps. Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social CNAS durante os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, onde atuou também como membra do Conselho Curador da Fundação Banco do Brasil. Pesquisadora 1 A do CNPq. Coordena desde de 2011 a equipe da PUCSP em um Programa de Cooperação Internacional CAPES/ Mercosul envolvendo a Universidade Federal do Maranhão; a PUC-SP; a PUC- RS; Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires e o Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de La Republica/Uruguay - Esse Programa está desenvolvendo uma pesquisa comparativa acerca dos Programas de Transferência de Renda na Ameri-

ca Latina. É membro da equipe de pesquisa do Procad-Casadinho do Programa de Pós graduação em Serviço Social da PUCSP em parceria com a UFRJ e a UFAL. projeto de pesquisa: “Espaços sócio-ocupacionais e tendências do mercado de trabalho do Serviço Social no contexto de reconfiguração das políticas sociais no Brasil.” Tem experiência na área de Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: serviço social, política social, assistência social e pobreza. Membro do conselho editorial de diversos periódicos relacionados a area. Como Escenarios (La Plata), Revista Katalysis, Temporalis (Brasília), Serviço Social e Sociedade (ed. Cortez), Interações (Coimbra), dentre outras. Representou a área de Serviço Social na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no período de 2004 a 2007. Foi Consultora da Fundação das Universidades Portuguesas - FUP, na qualidade de Avaliador Externo do Ensino de Serviço Social em Portugal onde foi professora visitante do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, do Instituto Superior Miguel Torga em Coimbra e do Instituto Superior de Serviço Social do Porto. Consultora do Curso de Serviço Social do Instituto Superior João Paulo II em Luanda, Angola.

● **MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI** – Assistente Social, Doutora e Pós-doutora em Serviço Social e Política Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora colaboradora da Universidade Estadual de Londrina no Programa de Pós Graduação em Política Social e Serviço Social/UEL. Membro do Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Sociais. Gestora da política de assistência social no município de Londrina no período de 2001 a 2008. Secretária Nacional de Assistência Social no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o ano de 2010. Coordenadora do Casadinho/PROCAD UEL-PUC/SP (2012-2014).

● **MARIA OZANIRA SILVA E SILVA (UFMA)** - Doutora em Serviço Social e coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza GAEPP. É bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq nível 1A. Membro do Corpo Editorial de 08 Revistas de abrangência nacional e internacional. Tem experiência na área de Política Social, com ênfase em Avaliação de Políticas e Programas Sociais, atuando principalmente nos seguintes temas: Pobreza, Políticas Sociais, com destaque à Política de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda.



● **MARINALVA CONSERVA** - Professora Associada da Universidade Federal da Paraíba, possui Pós-Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2010); Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003); Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (1990) e Graduação em Psicologia pela Universidade Federal da Paraíba (1984). Possui experiência na área de Serviço Social com ênfase nas Políticas Sociais, Gestão da Proteção Social, Desigualdades Socioterritoriais, Assistência Social, Transferência de Renda e Avaliação de Políticas Públicas. Atualmente, coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/ PPGSS/UFPB), e desenvolve estudos e pesquisas em rede acadêmica multidisciplinar (local, nacional e internacional), no âmbito da pós-graduação e graduação na Área de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social Aplicado e Gestão das Políticas Sociais. Coordenou o Projeto Casadinho/Procad CNPQ/CAPES No 552248/2011-8 , sob o título - ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: INTERPELAÇÕES NO TERRITÓRIO DA PROTEÇÃO SOCIAL, em parceria com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP (2011-2016). Responsável pela organização do I COLÓQUIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS: Multiterritorialidades e os Desafios para a Gestão da Proteção Social (2016). Destaca-se na produção científica a construção e organização da TOPOGRAFIA SOCIAL REGIONALIZADA DO ESTADO DA PARAÍBA (2016); a produção de Vídeo Documentário - TERRITÓRIO VIVO, em parceria com NUDOC-UFPB/SEDH/CNPQ (2016). Organização de quatro E.books no eixo temático - Multiterritorialidades e a Gestão da Proteção Social (2016-2017). Além de diversas produções técnicas e bibliográficas nesse campo temático. Professora participante do Programa de Doutorado em Serviço Social , do Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE/Lisboa/Portugal.

● **MARIÂNGELA BELFIORE WANDERLEY** - possui graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1971), mestrado em Serviço Social (1977) e doutorado em Serviço Social (1992) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Realizou Pós-Doutorado em Sociologia Urbana na École de Hautes Etudes en Sciences Sociales (1996 e 2002). É docente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Gestão Social e membro da coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Movimentos Sociais do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP. Coordenadora da Convenção de Mestrado

com Dupla Diplomação estabelecida entre a PUC0SP e a Université de Grenoble Alpes/ França. Foi Coordenadora da Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais, (até nov.2016). Atual Chefe de Gabinete da Reitora da PUC-SP (gestão 2016-2020). . Pesquisa especialmente os seguintes temas: exclusão social, assistência social, pobreza, políticas públicas e movimentos sociais. gestão social e avaliação de políticas sociais. É membro do Grupo de Estudos em Nutrição e Pobreza do Instituto de Estudos Avançados da USP. Foi coordenadora da área de serviço social na Capes (triênio 2008-2010).

● **NEIR ANTUNES PAES (UFPB)** - Doutor em Demografia da Saúde e membro do comitê editorial da Revista Papeles de Población - México e da Revista de Biometria - Brasil. Tem experiência na área de Demografia e Saúde Coletiva, com ênfase na dinâmica demográfica e seus componentes e saúde reprodutiva, atuando principalmente nos seguintes temas: construção de indicadores demográficos e de saúde, mortalidade por causas, estatísticas vitais, qualidade dos dados vitais, padrões de morbimortalidade, banco de dados e envelhecimento populacional.

● **PAU MARÍ-KLOSE (CSIC - ESPANHA)** - Doutor em Sociologia e investigador principal de un proyecto del Plan Nacional I+D+I y otro de la Fundación Areces, e investigador participante en un Programa Marco de la Unión Europea y otro de la Fundación CSIC-La Caixa. Pertenece al grupo de investigación sobre Política Social y Estado de Bienestar (POSEB) en el CSIC y del grupo Analysis of Inequality and New Social Risks (AINSR), con los que realiza investigación sobre pobreza, infancia, reformas políticas del Estado de bienestar, los perfiles edatarios de los beneficiarios de las políticas sociales, educación y políticas educativas.

● **WALESKA RAMALHO RIBEIRO** - Doutoranda em Serviço Social pelo Instituto Universitário de Lisboa/ISCTE (2015-2018). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (2012). Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (2002). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais/ NEPPS da Universidade Federal da Paraíba. Membro do Núcleo de Doutorandos Latino-América do ISCTE/Lisboa. Consultora na empresa de Assessoria e Consultoria em Políticas Sociais. Integrante do corpo docente do Programa

de Capacitação continuada dos trabalhadores da assistência Social da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Humano em Parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social ? MDS. Membro docente do quadro externo do Curso de Pós Graduação em Gestão da Política de Assistência Social/ SUAS da Faculdade Internacional da Paraíba/FPB. Tem experiência em gestão de políticas públicas e atua principalmente nos seguintes temas: Política de Assistência Social, Gestão do Controle Social no Sistema Único de Assistência Social, Gestão dos Serviços Socioassistenciais, Política da Criança e do Adolescente e Política de Atendimento à pessoa Idosa.

## PREFÁCIO

# Dilemas e Desafios para a Gestão da Proteção Social

Aparecida Ramos de Meneses <sup>1</sup>

Considerando que o lugar da academia é também da política e da gestão, hoje no mundo e no Brasil, passamos a viver a era das incertezas principalmente embasada por dois acontecimentos internacionais: a questão do Brexit<sup>2</sup>, que é à saída da Inglaterra da União Europeia e a vitória de Donald Trump nos Estados Unidos. Tais acontecimentos eram até então inimagináveis, tanto a questão do Brexit que se achava que não daria esse resultado, quanto à vitória de um outsider do tipo do Trump.

No Brasil atravessamos, desde o final de 2016 até o início de 2017, por uma turbulência muito grande. Tivemos o impeachment da presidente<sup>3</sup>, mais precisamente um golpe de estado pelas vias institucionais o qual utilizou a “desculpa” que o país precisava entrar no rumo dos eixos econômicos, iniciando um novo ciclo, possibilitando a saída da crise econômica. Restou que hoje estamos com um governo passageiro, que vai até 2018, mas que, entretanto, não está conseguindo cumprir o que prometeu. Nós continuamos numa crise econômica sem precedentes. Mas, mais do que isso, a incerteza se coloca porque até hoje nós não temos um projeto que consiga ser hegemônico e nem perspectiva de quem possa conduzir o país a estabilidade. Tem sido difícil para as forças progressistas e para os analistas políticos estabelecerem projeções. Sabendo que para estabelecer projeções de médio e longo prazo temos que correr riscos.

Segundo Gramsci, “Só se prevê quem opera”, quem se coloca no olho dos acontecimentos. Então de forma muito inicial, arrisco fazer algumas projeções, seguindo Gramsci, colocando-me no olho do furacão.

---

1. Secretária de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba. Doutora em Serviço Social e Professora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UFPB.

2. ‘Brexit’ é a abreviação das palavras em inglês *Britain*(Grã-Bretanha) *exit*(saída). Designa a saída do Reino Unido da União Europeia.

3. O impeachment da presidente Dilma Rousseff consistiu em uma questão processual aberta com vistas ao impedimento da continuidade de seu mandato como presidente do Brasil. O processo iniciou-se com a aceitação, em 2 de dezembro de 2015, pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, de denúncia por crime de responsabilidade oferecida pelo procurador de justiça aposentado Hélio Bicudo e pelos advogados Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal, e se encerrou no dia 31 de agosto de 2016, resultando na destituição de Dilma do cargo.

## A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO POLÍTICO ATUAL

Na análise política, considero fundamental estabelecer certos quadros analíticos do futuro. Primeiramente, qualquer que seja o parâmetro (direita/esquerda) que se analise a vitória de Trump e do Brexit, temos a sinalização de que exaurimos o sistema chamado de neoliberalismo. Nesse mesmo sentido, esgotou-se esse modelo de globalização que foi colocado e que teve tanta força no mundo e no Brasil e está sob a égide do capitalismo financeiro.

É interessante, quando se coloca isso, e ao nos reportar ao Brasil curiosamente observamos que o governo Temer e todo o conglomerado de forças que está ao lado dele estão na contramão dos acontecimentos, ou seja, vieram para reforçar o neoliberalismo. Então, ao mesmo tempo em que o Presidente se colocou para reforçar esse neoliberalismo nós vamos ver que seu governo é, sem dúvidas, conservador, mas, que do ponto de vista da análise da base teórica da crise do estado e do ajuste fiscal ele se alinha à corrente que foi perdedora das eleições americanas. Para melhor compreender essa situação, fazendo uma comparação imprecisa temos que nos Estados Unidos Hillary Clinton representava o PSDB brasileiro. Por sua vez, o candidato vencedor sequer é isso... é um outsider que assume propostas do ponto de vista econômico que temos convicção de que não vai conseguir implementar suas propostas: uma nacionalização que já nem cabe na economia americana e tem uma forte base ultra-direita.

Por isso afirmamos: é uma era das incertezas, porque não sabemos o que vai acontecer aos Estados Unidos e ao mundo como um todo. O governo Temer que, como dissemos, é parte desse conglomerado, também foi pego de surpresa. É um governo neoliberal. É só olhar o documento que ele preparou, inclusive antes de assumir, “Uma Ponte Para o Futuro”<sup>4</sup>, que a gente vai ver qual é o pensamento que norteia seu projeto. Nesse sentido, penso que ele e seu bloco conglomerado foram pegos no contrapé e têm um grande problema. Somos as forças progressistas, mas o governo Temer também tem esse grande problema. Penso que para nós é o momento de esboçar um programa alternativo, claro, transparente e sintético, em que possamos unificar as forças progressistas. E o que seria, exatamente, isso? Precisamos ter uma posição muito clara no debate, na discussão do ajuste fiscal que hoje norteia o Brasil. Ao invés de um ajuste fiscal de curto prazo, nós precisamos reafirmar a necessidade de uma profunda reforma fiscal no estado brasileiro, e aí me permitam uma rápida digressão...

A sociedade brasileira, na Constituição de 1988, estabeleceu as bases para um *wealthystate* mínimo, inclusive relativo ao financiamento das políticas sociais. O problema é que esse financiamento das políticas sociais não conseguiu, durante todo esse período, romper com as estruturas regressivas de cobranças de impostos e tributos no nosso país. O diagnóstico do governo Temer é fazer um ajuste fiscal pelo lado da despe-

---

4. Considerado o programa de governo de Michel Temer foi lançado pela Fundação Ulysses Guimarães. Em linhas gerais, o programa prevê menos segurança e direitos aos trabalhadores, trabalhos por mais anos aos idosos e medidas que, na prática, podem inviabilizar os direitos universais de acesso a serviços públicos. Prevê ainda a reforma da Previdência com idade mínima para aposentadoria; a PEC 241, que limita os gastos públicos por 20 anos; e as mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

sa. E nós precisamos reafirmar e ganhar o debate na sociedade brasileira de que o ajuste fiscal pela despesa representa um modelo de condução do estado que leva ao desmonte das políticas sociais, que leva a fazer com que os pobres sejam cada vez mais penalizados. É preciso ganhar esse debate porque hoje, quem está na dianteira da discussão da PEC 241, que hoje é 55<sup>5</sup>, e ganhando esse debate, infelizmente, são as forças conservadoras, ou seja, as forças que se colocam no poder hoje.

Recentemente a senadora Gleisi Hoffmann fez um pronunciamento a qual colocava a discussão do ajuste fiscal reafirmando que os pobres, com essa medida, vão pagar a conta que não é deles. Vamos ter uma redução drástica em investimentos e por mais que digam que é para levar o país a um novo rumo, o que se reafirma aí é o desmonte da saúde, da educação, da assistência, da previdência, porque é um ajuste fiscal que prevê que as políticas sociais não cresçam.

Interessante citar uma entrevista do Secretário de Saúde do Estado de São Paulo David Uip, que é do PSDB, colocando a seguinte questão: “Como é que nós vamos ter contenção de gastos com base na inflação anterior se doenças como o câncer se expandem e exigem, por parte do poder público, cada vez mais recursos em medicamentos, em insumos?”. Então, precisamos aprofundar as discussões sobre essa questão do ajuste e das políticas sociais. Nós defendemos um ajuste que venha relativo às receitas. Temos que cuidar da arrecadação? Temos, mas a partir das receitas.

Ressalte-se que em 1995 o então presidente Fernando Henrique Cardoso fez uma reforma tributária que considero regressiva porque acabou com a taxaço dos lucros e dividendos. Nosso imposto de renda hoje só possui cinco faixas. Temos uma carga tributária muito desigual. Costumamos ouvir críticas quando estamos numa discussão na gestão das políticas sociais com algum empresário. Pegando como exemplo o caso do ‘Bolsa Família’<sup>6</sup> que é muito emblemático os empresários tem o seguinte entendimento: “Um programa como o ‘Bolsa’ nós financiamos para as pessoas não trabalharem. Nós financiamos para que as pessoas possam ter mais filhos”...

Quem mais paga imposto no Brasil é o pobre, porque é o imposto através do consumo. Esse é o imposto que é mais taxado. Então, nós temos uma discussão que precisa ser feita, que diz respeito à riqueza social produzida no Brasil. Vale levantar a tese de que o tipo de país que temos e a riqueza social que é produzida no país já permite uma sociedade menos desigual, permite que tenhamos uma sociedade onde essas desigualdades possam ser minoradas.

Nosso grande problema é o pacto político que é estabelecido. O pacto político que o presente Temer defende é o ajuste fiscal a partir das despesas e não das receitas porque diz respeito ao modelo de estado mínimo, diz respeito ao modelo de estado onde as políticas sociais não podem se expandir mais do que se expandiram. Muito pelo con-

---

5. A Proposta de Emenda Constitucional 55, a PEC 55, que tramita atualmente no Senado, é a PEC 241, aprovada na Câmara em 25 de outubro. Como costuma ocorrer quando uma PEC deixa a Câmara e vai para o Senado, o texto ganhou um novo nome, por uma questão de organização do trabalho interno dos senadores. O conteúdo é, entretanto, exatamente igual ao aprovado pelos deputados federais. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/a-pec-55-que-tramita-no-senado-e-a-pec-241>>

6. Programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. O programa busca garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde.

trário. Elas precisam recuar para que esse ajuste possa ser efetivado. Então, toda essa discussão das políticas sociais passa por um veto de um grupo que está no poder, um grupo que é neoliberal e transforma toda a discussão em despesa e não uma discussão em receita.

Desse modo, a PEC 55 é pelo lado da despesa e ela aniquila qualquer possibilidade de planejamento nas políticas sociais, aniquila qualquer discussão, e aí eu vou pegar a discussão do SUAS, ela impede que nós possamos ter um futuro de planejamento das políticas sociais. Vamos ter um futuro de muita insegurança, de muita incerteza referente às políticas sociais, sejam elas da educação, da saúde, da habitação. Portanto, temos muito que discutir e o que propor à sociedade brasileira.

Precisamos ganhar esse debate porque no projeto que está aí colocado não cabe o SUAS. Cabe uma assistência social fragmentária, uma assistência social rebaixada, onde a filantropia vai ganhar uma predominância maior, as parcerias. Nós precisamos dizer que o que o SUAS, a educação, a saúde precisam fazer é expandir-se e não recuar.

No Estado da Paraíba estamos muito preocupados com essa situação, na condição de gestora, uma vez que os avanços já são difíceis e cada vez que a gente tem uma conquista, costumo pensar e dizer “Nossa, como o caminho é longo para chegar lá, porque agora que a Paraíba conseguiu realizar um programa, uma das diretrizes do SUAS que é o co-financiamento<sup>7</sup>, por exemplo”.

A Paraíba pequenina, valente, sem recursos, mas através de muita discussão, quadruplicou os recursos destinados a assistência. Tínhamos um orçamento na assistência, quando assumimos a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, que era algo em torno de R\$ 6 milhões a R\$ 8 milhões. Estamos chegando hoje próximo aos R\$ 100 milhões. Isto só foi possível através de uma discussão de muita quebra de braço, de priorizar a assistência e o SUAS como um sistema. Isso só foi possível porque discutimos a responsabilidade dos entes federados.

O SUAS é uma das principais inovações da nossa democracia. Se tem algo representativo da Constituição brasileira é o SUAS enquanto sistema. Por quê? Porque ele adquiriu esses contornos mais democratizantes, considerando as marcas históricas da formação social do Brasil a gente vai ver que o SUAS, com todas as críticas - e nós temos que ter críticas a ele para poder avançar - representa o que nós pudemos constituir de melhor do ponto de vista dos avanços democráticos em nosso País.

Considerando que até a década de 1980, mais precisamente da Constituição de 1988 até os anos 1990 nós temos no Brasil a marca do favor. Tínhamos também na Paraíba relações onde a cesta básica era dada pela troca do voto. Hoje a realidade é outra: a cesta básica é regulamentada, ela faz parte dos benefícios eventuais. Prefeito nenhum, na Paraíba nem no Brasil, pode fazer uso desse instrumento para que na sua casa se forme uma fila e as pessoas possam receber a cesta.

---

7. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 define dentre outros aspectos, a gestão partilhada, o cofinanciamento e as competências técnicas-políticas das três esferas de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais, em conjunto, têm papel efetivo no processo de implantação e operacionalização dessa Política. Desse modo, são instituídos novos mecanismos e formas de transferência legal de recursos financeiros dos Fundos Estaduais para os municipais, a fim de cofinanciar suas ações. Portanto, busca-se consolidar o repasse regular e automático fundo-a-fundo, superando o modelo tradicional convencional de operar o financiamento da Política de Assistência Social o qual era marcado pela segmentação das ações.

## EM DEFESA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

É necessário fazer a defesa do SUAS para que ele possa ser reclamado como direito. A maior conquista do SUAS é que as pessoas podem acessá-lo reclamando um direito e não um favor. Esse é o SUAS que queremos que se expanda em termos dos serviços de convivência, do PAIF<sup>8</sup>, do PAEFI<sup>9</sup>, em termos dos serviços de acolhimento.

Um Estado como a Paraíba, só em 2016 que conseguiu instituir os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes que, muitas vezes, são abusadas sexualmente e não tinham um local onde pudessem ser acolhidas. Pode parecer pequeno, mas para o nosso estado e para quem está na gestão é uma conquista imensa.

Então, sugiro implantarmos processos que induzam à unificação de procedimentos em todo o país, porque o SUAS veio para estabelecer parâmetros, normas, diretrizes para o território nacional. Considero isso fundamental porque é a primazia do estatal sobre o assistencialismo.

Os entes federados passaram a ter obrigações, passaram a ter que colocar recursos e muitas vezes é uma luta diária porque a coisa que mais se ouvia quando assumi a secretaria e que a gente ia discutir com os prefeitos e até com os colegas secretários, era o seguinte: “Eu gosto tanto de você, mas vou lhe dizer... seus negócios são todos complicados, muito difíceis”. E é difícil mesmo, porque nós estamos lutando por outra cultura, que é uma cultura difícil de ser instituída no jogo democrático porque o Brasil tem uma longa trajetória do apadrinhamento, uma longa trajetória de fazer com que o pobre e aquele que mais precisa dos serviços sejam sempre tutelados e sejam sempre vistos a partir de uma perspectiva de subordinação.

Fortalecer o SUAS implica que a gente precisa de uma grande discussão que implica também em reavaliarmos o próprio Sistema Único para propormos alterações necessárias, mudanças de rotas, mas nunca numa perspectiva de regressão, sempre numa perspectiva de avanço. Demanda muito trabalho porque precisamos ter a coragem para discutir nas universidades a formação com as entidades representativas da categoria, ABEPS entre outras.

Precisamos de uma discussão muito forte porque na condição de professora observo também que a nossa formação, muitas das vezes, ignorou o SUAS. Não permitiu que a discussão da assistência fizesse parte de forma mais efetiva do currículo porque, talvez, a gente sempre ache que não diz respeito ao projeto ético político porque este diz respeito à emancipação e esta diz respeito à luta de classe. Aí está o nosso maior erro: é a gente engessar. Aí eu acho que é uma maldade com Marx fora do comum, porque a teoria não pode engessar a realidade e a defesa da emancipação passa pela discussão do sistema e do seu aprimoramento.

---

8. Programa de Atenção Integral à Família – PAIF: oferta ações socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

9. O PAEFI é um serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Oferece apoio, orientação e acompanhamento para a superação dessas situações por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais. O serviço deve ser ofertado, obrigatoriamente, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).



Necessitamos aprofundar, cada vez mais, o político no projeto ético-político, até para garantir que o ético possa permanecer norteando as nossas ações. Então, a formação tem uma responsabilidade muito grande porque, sinceramente, fico com o coração apertado quando discuto com um profissional de serviço social que tem uma fala consistente e que sabe colocar seus pontos de vista, mas quando chega diante de um não serviço, de um serviço que inexistente na área da criança e do adolescente não sabe se colocar com alternativas diante de um promotor, não sabe dialogar com outros poderes e propor as alternativas necessárias.

Então, a formação acadêmica, para ser fiel ao projeto ético político precisa ser repensada. Ela precisa que a gente abra nossas feridas também. Eu penso o que fazer com que esses pisos de proteção que o cofinanciamento, que o planejamento, que a ampliação, porque não vamos poder permitir que o BPC (Benefício de Prestação Continuada)<sup>10</sup>, seja reduzido. E aí eu digo, de um lugar que me é muito próprio na condição de deficiente, nós víamos, há 10 anos atrás, há 8 anos, muita gente com deficiência que se valia da própria deficiência, para poder sobreviver porque era o único instrumento que tinha quando ia para os sinais, quando expunha as suas deficiências.

O BPC foi um avanço enorme para que a pessoa com deficiência compreendesse e ainda nós estamos caminhando a passos muito lentos para que ela compreenda que o espaço dela não pode ser outro senão vivendo a vida da cidade, a vida do estado e a vida do país. Não encontrar pessoas que perambulam pelos sinais vendendo a sua deficiência, considero um avanço enorme para que a gente possa fazer com que a questão da deficiência entre num processo de discussão da emancipação humana.

Precisamos fazer com que a política da criança e do adolescente não retroceda. Para isso eu só vejo uma alternativa: a unidade das forças progressistas, algo que não é fácil porque nós sempre queremos dividir mais do que somar. Esse é um processo muito complexo, até porque é mais fácil apontar o dedo para o outro que luta com a gente do que trazer a unidade com base em propostas e ações conjuntas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nossa contribuição é reafirmar a nossa disposição sobre o SUAS na Paraíba. Temos um governo que enfrentou o processo democrático no país, que se colocou na defesa da democracia do estado democrático de direito e que se coloca na perspectiva de que não vamos permitir que o Capacita SUAS<sup>11</sup>, como um instrumento importante de formação para quem atua na área da assistência, seja desmontado. Se for preciso vamos reformular, mas não vamos perder a essência dele.

Não vamos permitir que o “Criança Feliz”<sup>12</sup> possa substituir os serviços do PAIF,

---

10. O BPC – Benefício de Prestação Continuada é um benefício de 01 (um) salário mínimo mensal pago às pessoas idosas com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, conforme o estabelecido no Art. 34 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - o Estatuto do Idoso, e às pessoas com deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho. Está previsto no artigo 2º, inciso IV, da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993) e regulamentado pelo Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995 e pela Lei nº 9.720, de 20 de novembro de 1998 e está em vigor desde 1º de janeiro de 1996. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a sua operacionalização.

do PAEFI, dos CRAS e dos CREAS. Se é para vir dinheiro, que venha por dentro dos serviços que nós já temos. Nós não vamos permitir recuo. Pode parecer pequena a nossa intenção, mas vamos, com muita coragem, fazer esse debate nacional, fazer esse debate aqui na Paraíba.

Espero que possamos sempre ter espaços para discutir a proteção social no Brasil e no mundo, porque ela está em questionamento em todos os lugares. Ela se coloca na discussão da imigração; ela se coloca na discussão dos valores que hoje estão sendo questionados nacionalmente porque quando alguém que vai ser presidente do maior país dessa nação, ele coloca suas posições com relação às mulheres, as posições sobre os judeus e sobre os imigrantes. O que nos une hoje é a certeza de que a barbárie não pode prevalecer sobre tudo isso que levamos anos e anos para construirmos. E eu tenho a certeza, como diz o poeta, eles passarão porque nós estamos aqui, e no mundo inteiro tem gente que pensa e que luta como nós.

Por fim reitero que a gente possa entender cada vez mais que, quando se diz que a universidade não tem mais o que dar, é que ela precisa responder à altura os desafios que estão postos porque se ela não responder, a sociedade brasileira vai perder muito. Vamos continuar a luta sabendo da importância de unirmos forças, sempre.

---

11. O Capacita SUAS destina-se aos trabalhadores do SUAS que atuam na rede socioassistencial governamental e não governamental, assim como aos gestores e demais trabalhadores que atuam nos órgãos de gestão do sistema em âmbito municipal, distrital e estadual (secretarias de assistência social) e aos agentes de controle social no exercício de suas competências e responsabilidades nos conselhos de assistência social. Foi instituído por meio da Resolução nº 8 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Compreende a definição de diretrizes e matrizes de cursos a nível nacional e a operacionalização dos cursos pelos governos estaduais em parceria com Instituições de Ensino Superior – (IES), que visam:

- a) garantir oferta de formação permanente para qualificar profissionais do SUAS no provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais;
- b) capacitar técnicos e gestores do SUAS para a implementação das ações dos Planos Estratégicos do governo brasileiro;
- c) induzir o compromisso e a responsabilidade do pacto federativo do SUAS com a Educação Permanente junto às Secretarias Estaduais e do Distrito Federal; e
- d) aprimorar a gestão do SUAS nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios

12. Criado para dar peso político ao governo de Michel Temer e colocar holofotes na primeira dama Marcela Temer é um programa que incentiva as famílias a cuidarem melhor das suas crianças, isso acontece através de visitas promovidas por assistentes sociais do Governo Federal, orientado essas famílias de como o tratamento deve ser feito, de como a amamentação deve acontecer e também de algumas dicas de nutrição infantil.

# Parte 1

## PRÓLOGO

# Proteção Social e Transferência de Renda

Maria Carmelita Yazbeck <sup>1</sup>

As reflexões que se seguem buscam situar os Programas de Transferência de Renda no contexto dos atuais sistemas de Proteção Social, em tempos de crise do capital.

Parto de alguns pressupostos:

1 – O primeiro é que apesar das variações históricas e culturais, não encontramos sociedades humanas que não tenham desenvolvido alguma forma de proteção aos seus membros mais vulneráveis. Cf. Giovanni (1998: 9) seja de modo rústico, através de instituições não especializadas e plurifuncionais, como a família p.ex., ou com altos níveis de sofisticação organizacional e especialização, diferentes formas de proteção social emergem e percorrem o tempo e o espaço das sociedades “como processo recorrente e universal.”

É preciso não perder de vista que é nos primórdios da industrialização, quando a questão social<sup>2</sup> se explicita pela primeira vez, que se transformam radicalmente os mecanismos de proteção social dos indivíduos, desenvolvidos até então, principalmente pelas famílias, ordens religiosas e comunidades, por meio de regimes de obrigações pessoais.<sup>3</sup>

Como sabemos, no início da Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra, mas também na França, vai ocorrer uma pauperização massiva dos primeiros trabalha-

1. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1992). Pós doutoramento no âmbito de ciências políticas pela EHESS (1993) e pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - USP no âmbito dos Fundamentos Políticos das Ideias Contemporâneas (2001). Professora do programa de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na área de Fundamentos Teórico Metodológicos do Serviço Social

2. A expressão “questão social” surge, na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (1830) para dar conta do fenômeno do pauperismo que caracteriza a emergente classe trabalhadora. Robert Castel (2000) assinala alguns autores como E. Buret e A.Villeneuve-Bargemont que a utilizam. Do ponto de vista histórico a questão social vincula-se estreitamente à exploração do trabalho. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à essa exploração.

3. É bom lembrar que a assistência aos pobres nas sociedades pré- capitalistas era em geral acompanhada de medidas disciplinares repressivas e objetivavam manter a ordem social e punir a vagabundagem. Destacam - se, no período que antecedeu a Revolução Industrial as leis inglesas – Leis do Pobres que datam do século XIV “constituía, m um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias” (Pereira, 2008: 62)

dores das concentrações industriais. Sem dúvida, como consequência da exploração, o empobrecimento desse primeiro proletariado, na Europa Ocidental, vai ser uma característica imediata do iniciante processo de industrialização e traz consigo um enorme custo social. Trata-se de uma superpopulação predominantemente urbana, flutuante, miserável, cortada de seus vínculos rurais que mora precariamente em ruelas miseráveis enfrentando problemas de toda ordem conforme é possível constatar em estudos sobre as primeiras cidades industriais do século XIX.<sup>4</sup> Nesse contexto, de grandes problemas urbanos, emergem novas formas de sociabilidade, resultantes da expansão de relações impessoais, da exploração intensiva da força de trabalho, da aceleração de seu tempo e ritmo, com a redução do período de repouso.

Aos poucos, esse primeiro proletariado vai se organizando como classe trabalhadora (em sindicatos e partidos proletários), como movimento operário, com suas lutas, reivindicando e alcançando melhores condições de trabalho e proteção social. Através de sua ação organizada, os trabalhadores e suas famílias ascendem à esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda política e colocando em evidência que a sua pobreza era resultante da forma de estruturação da emergente sociedade capitalista. As desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho desses trabalhadores. Nesse contexto, e com o desenvolvimento da industrialização e urbanização são institucionalizados no âmbito do Estado mecanismos complementares ao aparato familiar, religioso e comunitário de proteção social, até então vigente, configurando a emergência da Política Social nas sociedades industrializadas.

As lutas por direitos sociais forjam o avanço de democracias liberais levando o Estado a envolver-se progressivamente, numa abordagem pública da questão, constituindo novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social. O que se deseja assinalar é que de modo geral, as abordagens estatais da questão social se estruturam a partir da forma de organização da sociedade capitalista e dos conflitos e contradições que permeiam o processo de acumulação, e “das formas pelas quais as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.” (Chiachio: 2006:13) É a partir do reconhecimento, do valor do trabalho que vai se constituir a moderna Seguridade Social, com garantias contra os principais riscos da existência como, por exemplo, a doença, a velhice sem pecúlio, acidentes e contingências.

Obviamente, essa construção vai se efetivar em longo processo e vai se expressar em diferentes tendências que vão do predomínio do pensamento liberal de meados do século XIX, até a 3ª década do século XX quando emergem as perspectivas ke-

4 Ver a esse respeito o trabalho de Maria Stella M. Bresciani; Londres e Paris no Século XIX: o Espetáculo da pobreza. São Paulo, Brasiliense, 2004 (10ª reimpressão da 1ª edição de 1982)

nesianas e social democratas que propõem um Estado intervencionista no campo social e econômico. (cf. Behring e Boschetti, 2006)

Ampliam-se a partir daí as instituições destinadas à Proteção Social, especialmente nas sociedades capitalistas européias, particularmente a partir das três primeiras décadas do século passado.

A característica mais importante e fundamental destas configurações é o fato dos sistemas protetivos serem implantados e geridos pelo Estado [...] e reconhecidos pela sociedade. Como função legal e legítima, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social. É importante frisar que estas políticas integram um campo próprio de relações que envolvem, além da participação de instituições especializadas, outros agentes e processos extremamente complexos. Trata-se da intervenção do Estado no processo de produção e reprodução da força de trabalho, pois como lembra Netto, o Estado, “ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos.” (Netto, 2001: 29)

Assim sendo, os sistemas protetivos com suas Políticas permitem aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, e dessa forma que as políticas públicas se voltam para a realização de direitos e necessidades dos cidadãos de um Estado. Dessa forma, “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais” (Jaccoud, 2009:58)

Como aponta Viana, (...) “os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e causa da produção de desigualdades. (...) A forma criada para proteger os cidadãos desses movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social foi a assunção pelo Estado, principalmente após a Segunda guerra Mundial, do financiamento e provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens.” (Viana, 2008: 647)

“Um aspecto de consenso entre analistas diversos é a ligação entre as Políticas de Bem Estar Social e a necessidade de gestão das contradições resultantes do próprio modo de desenvolvimento da sociedade capitalista. Nesse sentido, o Estado Social corresponde a um tipo de Estado adequado às determinações econômicas no qual a Política Social corresponde ao reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade”. (Yazbek, 2008:88)

Quanto à trajetória histórica da proteção social no Brasil (e na América Latina), a experiência colonial e a escravidão prolongada colocaram historicamente, para os trabalhadores a responsabilidade por sua própria sobrevivência. Desse modo, até fins do século XIX, ganharam corpo obras sociais e filantrópicas, ações de ordens

religiosas e redes de solidariedade e familiares (famílias extensas de vários tipos) que deram lugar a práticas sociais ligadas à sobrevivência sem o recurso ao “mercado”<sup>5</sup>

De modo geral o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro assim como dos países latino-americanos, foi bem diverso daquele observado nos países europeus, pois as peculiaridades da sociedade brasileira, de sua formação histórica e de suas dificuldades em adiar permanentemente a modernidade democrática, pesaram fortemente nesse processo. Assim sendo, o acesso a bens e serviços sociais e caracterizou-se por ser desigual, heterogêneo e fragmentado.

Nesta direção, não podemos deixar de observar em primeiro lugar, que o Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo nos países da periferia.

Além disso, não podemos esquecer que clientelismo, autoritarismo, patrimonialismo e favor são características que historicamente marcaram a formação social do país e moldaram um perfil para a sociedade brasileira. Sociedade, que mesmo nos anos recentes, pós conquistas constitucionais “guarda traços dessa longa história que a condiciona: a colonização imposta, a questão indígena, as lutas pela independência”, o escravismo, a luta pela terra, o desrespeito aos trabalhadores, as desigualdades, as injustiças e “principalmente os incontáveis processos de exploração econômica e dominação política, ao lado de outros fatores resultantes dos modos de produção e reprodução das “relações sociais em suas múltiplas dimensões: econômicas, políticas, culturais, religiosas, com acento na concentração de poder e de riqueza de classes e setores sociais dominantes e na pobreza generalizada das classes que vivem do trabalho.” Entendo que os impactos desse processo histórico alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano, às determinações estruturais configurando uma cultura política que chega até o tempo presente. (cf. Wanderley, 2008:56) Cultura política que permeia o conjunto da Política Social no país.

2 - O segundo pressuposto é “de que há uma profunda relação entre as transformações, em andamento, no regime de acumulação na ordem capitalista, especialmente as mudanças que caracterizam a esfera da produção e o mundo do trabalho, associadas à nova hegemonia liberal-financeira e as transformações que ocorrem nas políticas sociais com o advento, por um lado da ruptura trabalho/proteção social e por outro com a recomposição das políticas sociais que se tornam cada vez mais focalizadas e condicionadas. Ou seja, trazem a lógica do workfare ou da contrapartida por parte dos que recebem algum benefício.” (Yazbek, Enpess 2012)

Nesse contexto, Políticas Sociais universais, que fizeram da “cidadania a justifica-

5 A respeito ver:

- COSTA, Suely Gomes da. Pau para toda obra. Reprodução da Força de Trabalho e do Padrão Natural de Pobreza, Brasil, século XVI a XIX. Comunicação apresentada no I Seminário dos Pises do Cone Sul sobre Políticas Sociais, Propostas e Práticas. ICWS, Porto Alegre, 1990.

- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho. In Desigualdade e Questão Social. São Paulo, Educ. 2008 (3ª edição)

ção para o acesso universal” a bens e serviços e a extinção de direitos tendem a ser substituídas por políticas sociais focalizadas. Multiplicam-se as condicionalidades e a “finalidade do workfare (afirma Lavinias, referindo-se à situação de alguns países europeus, 2012) não é civilizatória, nem de preservação dos valores morais do trabalho, como quer fazer crer o pensamento conservador, senão a violência que torna compulsório aceitar qualquer emprego, ainda que indigno, mal remunerado e precário – aceitar, portanto um novo padrão laboral desfavorável aos trabalhadores em troca do direito à sobrevivência” (Lavinias,2012)

Obviamente, a conjuntura de crise, trouxe novo suporte para tornar hegemônicas essas políticas emergiram no âmbito do enfrentamento das consequências indesejáveis do novo regime de acumulação. Foi quando políticas de ajuste se fizeram sentir sobre a grande maioria da população, que a política social “foi transformada total ou parcialmente em políticas focalizadas contra a pobreza, principalmente nos países da periferia do capitalismo.” Contexto em que os programas de transferência de renda focalizados e condicionados passaram a ser vistos como estratégia de expansão de mercados via relações monetárias através de um “piso de sobrevivência, o que o pensamento conservador sempre reconheceu como necessário” (Barr, 2004 in Lavinias 2012) “Essa ‘janela de oportunidade’ (cf Lavinias, 2012:3) vem no bojo da crise, cujos impactos dramáticos nos orçamentos públicos das economias desenvolvidas ameaçam de imediato os sistemas de proteção social vigentes – que perdem efetividade para contrabalançar tamanha perda de bem estar em tão grande escala.”

Trata-se da “gestão social do risco” pela provisão de apoio material para aqueles que, nessa conjuntura, passam a viver as destituições mais agudas. Trata-se de ampliar e consolidar mercados, “na contramão do princípio básico de proteção social que é dissociar a reprodução das condições de vida e bem estar das condições de mercado. A meta é literalmente inserir no mercado contingentes numericamente importantes da população mais vulnerável.<sup>5</sup> A novidade inquietante, após um século de construção de sistemas universais de proteção social como é o caso da União Européia, é que a “Política Social passa a operar junto “aos incapazes de viver exclusivamente de seu trabalho porque a precarização do emprego e das condições de trabalho lhe roubam esse direito ... nega-se assim, um século de construção de um sistema universal de proteção social para retornar ao Estado cuidador dos pobres ... A um custo relativamente barato... Basta recordar que na América Latina, onde esses programas se espalharam praticamente por todos países, ... a despesa com eles não ultrapassa 0,6% do PIB.” (Lavinias, 2012:3)

“Esse processo contou com a formulação decisiva das instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial) e necessitou de uma operação político ideológica” (Filgueiras e Gonçalves, 2009: 97) que passou a abordar a pobreza fora dos confrontos entre capital e trabalho, despolitizando essa relação.

6. Sobre a questão do consumo (e endividamento) popular e o pobre consumo dos pobres nos circuitos acelerados do capital financeiro, em São Paulo, ler o trabalho de SCIRÉ, Claudia. Consumo popular, fluxos globais. Práticas e artefatos entre a riqueza e a pobreza. São Paulo, Annablume, 2012



É fundamental destacar que do ponto de vista da Política Social essa concepção hegemônica face às desigualdades econômicas sociais globais desconsidera “as razões e os mecanismos estruturais mais profundos, que (re) produzem as desigualdades” (Filgueiras e Gonçalves, 2009:107) E, dessa forma, como p. exemplo no caso latino americano e brasileiro, são deixadas de lado as “estruturas concentradas de propriedade e poder” que caracterizam particularmente as periferias do capitalismo.

Do ponto de vista econômico com a nova hegemonia liberal financeira redefine-se a intervenção do Estado no âmbito do processo de reprodução das relações sociais, principalmente nos países da periferia. Emergem as chamadas reformas estruturais (neoliberais) que vão se impor de modo generalizado. Quanto à crise estrutural do capital, há certo consenso de que a crise afetou padrões capitalistas de produção e de consumo. Para Mészáros (2009) trata-se, de uma crise estrutural, na qual o colapso do sistema financeiro não é a causa, mas uma manifestação endêmica, cumulativa, crônica e permanente; cujos principais resultados são o desemprego estrutural, a destruição ambiental e as guerras permanentes condições que mantêm o mundo na estagnação econômica e sem solução visível a curto prazo. Para ele, o neoliberalismo e a globalização recrudesceram os problemas econômicos, sociais, políticos, ecológicos e culturais do planeta e o que observamos nos anos recentes é a combinação de uma nova crise cíclica com uma crise sistêmica, que ameaça levar o mundo a uma situação sem precedentes.

Como mostra Mauro Iasi referindo-se ao Brasil: “a crise conjuntural atual combina três crises: uma crise econômica de graves proporções, uma crise política e o fim de um ciclo no qual predominou uma estratégia que agora encontra seu limite histórico. A crise econômica que abala as bases da governabilidade petista não é apenas uma crise conjuntural, mas uma clara crise estrutural do processo de acumulação capitalista que cada vez mais assume a forma de uma crise sistêmica, ou, nos termos de Mészáros (2002), uma crise que expressa a ativação dos limites estruturais últimos do capitalismo”. Nos movemos em um contexto, sem concessões, muitas vezes marcado pela tolerância zero a direitos adquiridos No Brasil, “a governabilidade pelo alto via concessões e alianças encontra seu limite no momento em que a acumulação de capitais e as manifestações mais evidentes de sua crise cobram novas formas políticas de gerencia do Estado Burguês.” Assim, “presenciamos uma situação na qual o Estado Burguês parece dispor de todos os mecanismos necessários de garantia da ordem capitalista. Em que pesem as manobras parlamentares de caráter golpista e a quebra da institucionalidade fundada no pacto de classes, as classes dominantes lograram reassumir o comando do Estado com custos políticos relativamente baixos. Isto só foi possível pelo fato que todos os instrumentos estatais burgueses não apenas foram mantidos inalterados como, em muitos casos reforçados pelo próprio governo deposto.”

Os resultados dessa crise, que já vem sendo observados, revelam retrocessos nos sistemas protetivos de diversos países do Continente.

# Desafios Multiterritoriais para a Gestão da Proteção Social: achados de pesquisa

Marinalva Conserva<sup>1</sup>

Alice Gambardella<sup>2</sup>

Waleska Ribeiron<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente texto trata da explanação sobre resultados de pesquisa oriundos do Projeto Casadinho/Procad/CNPq/Capes (552248/2011-8): “Assistência Social e Transferência de Renda: Interpelações no Território da Proteção Social” (2011-2016). Esse estudo de campo foi desenvolvido de forma regionalizado no Estado da Paraíba (BR), por meio de coleta de dados primários a partir de 223 municípios, com uma abordagem amostral em 33 municípios com aplicação de 2092 questionários no território de moradia (casa), distribuídas em áreas urbanas e rurais. A pesquisa fundamenta-se nos esforços das políticas de transferência de renda atreladas à vida do espaço de moradia vivido pelos seus usuários. De acordo com achados de campo, fica patente que as características multiterritoriais são elementos-chave para compreensão do estabelecimento e manutenção dos vínculos sociais catalisadores da proteção social, apesar da presença e qualidade dos serviços públicos agenciados pela esfera governamental presentes ou não no território vivido. [...];

[...] além do necessário debate acadêmico e político em âmbito nacional e internacional, haja visto a relevância de input das políticas públicas, na perspectiva de afiançar seguranças de proteção social, principalmente ante a complexa questões sociais clivadas pelos desafios em termos do alcance da equidade socioeconômico e de cidadania multiterritorial no continente brasileiro.

**PALAVRAS CHAVES:** Proteção social, Multiterritorialidades, Vínculos Sociais, Transferência de Renda, Avaliação de Políticas Públicas.

---

1. Professora do curso de Graduação e de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, Brasil. Doutora em Serviço Social pela UFRJ. Pós-doutora em Serviço Social pela PUC-SP, coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS-UFPB) e do Projeto Casadinho/Procad vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

2. Socióloga, mestre e doutora em Serviço Social, Políticas Sociais e Movimentos Sociais pela PUC de São Paulo. Atua em cursos de especialização e extensão como docente nas seguintes áreas: indicadores sociais, sistema de informação, avaliação e monitoramento de programas e políticas públicas.

3. Doutoranda em Serviço Social pelo Instituto Universitário de Lisboa/ISCTE (2015-2018). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (2012).

## ABSTRACT

This work aims at explaining the results from the joint research project Procad/CNPq/Capes (552248/2011-8): “Social Welfare and Income Assistance Programs: Questions on Social Protection” (2011-2016). This field work was carried out in the state of Paraíba, Brazil, through primary data collection in 223 municipalities, with 2092 questionnaires applied in 33 of these cities through sampling methods in the living space (houses), in rural and urban areas. The research is based on the efforts of income assistance programs related to the life of those benefited in their living spaces. According to field data, it is clear that multi-territorial characteristics are key elements when understanding the establishment and maintenance of social connections that result in social protection, despite the presence or quality of public services managed by governments present or not in these dwelling spaces. The results, even if preliminary, back the initial hypotheses in this study, which are: (i) social and political relevance that requires multidisciplinary studies, either of random or multiple factor analysis, which result in effective and successful public intervening; as well as (ii) the outlining of management tools to ensure equity in the offer of services and benefits which are dear to Public Policies of social protection, with the quality of reviewing the dialogue between the urban and the rural in the state of Paraíba; (iii) the much needed national and international academic and political debate, given the relevance of *input* in public policies, from the perspective of ensuring social protection, mainly in face of complex social issues arising from the challenges in achieving social and economic equality and from citizenship in the multi-territorial Brazilian continent.

**KEY WORDS:** Social Protection, Multi-territoriality, Social Connections, Income Assistance Programs, Evaluation of Public Policies.

## Pontos de partida

Esse texto objetiva fazer um debate a cerca dos desafios para gestão das políticas de proteção social no Brasil, tendo como eixo norteador às multiterritorialidades que fazem clivagem com as demandas de proteção vinculadas ao território de moradia de famílias usuárias das Políticas Públicas, de modo especial às famílias beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba (BR). Parte de resultados do estudo de campo da pesquisa “A Política Pública de Assistência Social, Transferência de Renda e Territórios de Gestão da Proteção Social” (2011-2016), que ora rege uma série de conhecimentos e produções científicas cujos resultados foram alcançados por meio da realização do Projeto Casadinho/Procad. Tal estudo deu-se a partir de uma pesquisa junto às famílias beneficiárias de transferência no âmbito do Estado da Paraíba, sob a coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba parceria acadêmica no âmbito da pós-graduação com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Ao tratar especificamente dos achados desta pesquisa, objetivo que orienta o texto subsequente, optou-se por destacar alguns dos elementos que ora sustentam a relevância imperativa às quais as multiterritorialidades expressam à vida social.

O primeiro deles sustenta-se na necessidade do desenvolvimento de processos e produtos inovadores para subsidiar a Política Pública de Assistência Social no âmbito do Estado da Paraíba (e por que não Brasil?), tendo em vista aportar estratégias e ferramentas de avaliação, monitoramento da gestão territorializada da proteção social na perspectiva da afirmação da equidade social como direito.

O segundo elemento é o de que as Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, precisam constituir-se num espaço de consolidação em rede acadêmica nacional e internacional entre pesquisadores de instituições parceiras, na perspectiva de desenvolver processos e produtos inovadores que contribuam para enfrentamento das situações de riscos produtoras de violação de direitos e cidadania, que desafiam a gestão das Políticas Públicas de Proteção Social no contexto contemporâneo. Assim como presenciou-se na profícua troca e inter-relação de pesquisadores ao I Colóquio Internacional as Políticas Sociais no Brasil e na Europa: Multiterritorialidades e os Desafios para a Gestão da Proteção Social, realizado na Universidade Federal da Paraíba por meio do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – NEPPS em novembro de 2016.

A complexidade dos novos desenhos das políticas sociais de proteção social vem provocando novos desafios produzidos pela dinâmica social e econômica de novas territorialidades – seja em realidades já asseguradas historicamente como a Europa com o fator migração, produzindo novas externalidades e demandas de proteção ante à expansão da pobreza e desigualdade social. Esse processo, vivenciado em

escala mundial, provoca também no âmbito dos estados nacionais e transnacionais, novas complexidades e crises nos modelos de estado de bem-estar e, consequentemente, impactos para a gestão das políticas sociais. Essas expressões da questão social produzem e demandam novas necessidades sociais e, portanto, desafios ao debate pelas dinâmicas e conflitos econômicos, territoriais, étnicos, intergêneros, entre outros.

Em seguida poder-se-ia destacar o pressuposto de que as configurações de pertencimento dos vínculos relacionais no território de vivência são imprescindíveis para dimensionar e mensurar a eficácia e efetividade da rede de serviços e benefícios provenientes da iniciativa governamental através da gestão das políticas sociais para a garantia de direitos sociais e humanos (KOGA, 2003; KOGA & NAKANO, 2005). Assim como a pobreza e exclusão são fenômenos complexos, os pressupostos para integração e inclusão das pessoas vivenciando situação de risco humanos e social também o são – dado tratar-se de pessoas absolutamente distintas entre si, portanto, uma pobreza que perpassa diferenças entre os que a vivenciam, nas palavras de Lavinias “requer heterogeneidade no seu enfrentamento” (LAVINAS, 2003:48).

As situações de riscos que incidem sobre o tecido social são produtoras de violação de direitos, portanto, o seu enfrentamento ultrapassa a territorialidade e efetividade dos serviços e dos benefícios como instrumentos provedores de proteção social a partir de ações da iniciativa governamental, pela via do acesso à distribuição bens e recursos no fortalecimento da capacidade protetiva de famílias e indivíduos. Seu caráter multifatorial além de provocar arranjos intersetoriais transversais tangencia as referências territoriais que estão postas particularmente pelos contextos espaciais que, se assumidos pela governança pública, imprimem o caráter efetivo e de qualidade almejados pela sociedade (KOGA, 2005). Na concepção de alguns estudiosos a distribuição de benefícios não tem respeitado a lógica da manutenção da equidade entre os cidadãos, assim como observou-se na orientação da oferta do salário mínimo diferenciado por Estado, avaliado pelo o poder de compra (PNAD/IBGE) regionalizado - tido como um instrumento para manutenção da equidade do potencial de compra do trabalhador em âmbito nacional, demarcado pelo custo de vida diferenciado territorialmente. Seguindo esta mesma lógica, os inúmeros estudos intraurbanos, realizados regionalmente e mesmo localmente, como no caso do Estado da Paraíba e município de João Pessoa por exemplo (SPOSATI, 2010; CONSERVA, 2016), reitera-se a importância de concatenar os estudos geoestatísticos intraurbanos, dados secundários nacionais, estaduais, municipais, juntamente como as orientações que conduzem a prática da oferta dos benefícios socioassistenciais a fim de verificar sua eficiência sob a perspectiva de garantir equidade de cidadania entre as pessoas vivenciando situações de risco pessoal e/ou social.

Alguns economistas já apontaram a importância da oferta de benefício de transferência de renda diferenciado não apenas considerado o número de pessoas conviventes do grupo familiar ou idade dos filhos, mas indo além, considerando a condição de acréscimo de 20% no caso de famílias monoparentais por exemplo (LAVINAS at all,

2004; LAVINAS, 2016). Isto é, trata-se de uma série de pesquisadores indicando a importância de serem estabelecidas estratégias que podem consubstanciar estudos randômicos para o enfrentamento das situações de risco social e garantia de equidade humana, como Lo Vuolo (2005), por exemplo que já acenava para uma inclusão discricionária no mundo do trabalho a partir das diferenças pessoais conjunturais, desde o denominado “ingresso cidadão”.

Ainda compondo o rol de pressupostos é notória a necessidade do aprimoramento dos mecanismos de justiça, com matrizes objetivas e qualificadas, para a decisão sobre acessos aos serviços e benefícios sociais. Certamente demandar-se-á de estratégias e ferramentas inovadoras que (re) direcionem a gestão pública e otimizem os investimentos públicos, além de possibilitar a efetividade de resultados protetivos às famílias e indivíduos em situações de riscos sob à égide da equidade social, isto é: modelos inéditos de resolutividade construídos de modo a equalizar as diferenças e desigualdades expressas nos territórios, nos vínculos relacionais e pelas condições socioeconômicas dadas.

Por último e não menos importante, tem-se o pressuposto de que as transferências de renda condicionadas têm sido absolutamente onerosas aos seus beneficiários e operadores de programas, além de abarcarem elevado custo na sua gestão, mas com todo o aporte técnico-científico arregimentado no Estado da Paraíba nesta última década (leia-se UFPB/NEPPS/PPSS), sobretudo com a pesquisa em voga, muitos destes entraves e obstáculos que tanto imprimem perspectivas ao aprimoramento da gestão pública, puderam ser analisados sob o prisma do olhar e percepção dos cidadãos que lhe são usuários, detentores e o sujeito fim da interveniência pública.

## **Caminhos e abordagens metodológicas**

A construção de estudos socioterritoriais têm proporcionado uma análise dos processos sociais que, ao incorporar o lugar, exige abordagens que transcendam as fronteiras disciplinares e os marcos setoriais e, desta forma, reforçam a natureza multidimensional das relações inclusão/exclusão social nos territórios de vida de nossas cidades. Esta perspectiva requer processos metodológicos que envolvem métodos e técnicas de espacialização e análise de dados territorializados e instrumentos e ferramentas que permitem sua operacionalização. Em geral, fazem uso de Sistemas de Informação Geográfica Integrados com ferramentas de análise de dados espaciais, possibilitando novos olhares sobre as condições de vida no espaço intraurbano. Esta (re)leitura do espaço de vida das famílias em seus territórios da vida cotidiana tem possibilitado análises das configurações da dinâmica social referentes aos pedaços da cidade’ e suas relações denominada por Sposati (2010) de **Topografia Social**.

A sistematização dos resultados obtidos nesse Projeto – **Configuração da Topo-**

**grafia Regionalizada do Estado da Paraíba**, consistiu em organizar os produtos gerados em torno das informações produzidas em função das seguintes metas:

Estudo da Capacidade Protetiva das Famílias Beneficiárias de Programas de Transferência de Renda do Estado da Paraíba com base na coleta de dados da pesquisa de campo.

Avaliação da Gestão Intersetorial da Política de Assistência Social com as demais Políticas e seu Impacto sobre as Famílias Beneficiárias de Programas de Transferência de Renda.

A alta discrepância populacional finca uma clara divisão entre duas polaridades, ficando de um lado as cidades de porte populacional abaixo de 20.000 habitantes e de outro as cidades de João Pessoa e Campina Grande. A métrica de proteção social construída no âmbito do projeto da Topografia Social do Estado da Paraíba objetivou proporcionar uma nova escala das discrepâncias, diversidades e desigualdades socioterritoriais presentes nos seus municípios e respectivos setores censitários. Nesse sentido, abarcar as discrepâncias intrarregionais se constituiu numa primeira aproximação com o Estado da Paraíba e seus 223 municípios, em que a escala de análise privilegiada foram as 14 regiões geoadministrativas e suas respectivas dinâmicas internas, a dinâmica demográfica ocorrida no período intercensitário de 2000 a 2010 merece atenção no estudo da Topografia Social da Paraíba.

Este trabalho teve como objetivo geral possibilitar uma leitura sintética das situações de vulnerabilidade e proteção social dos territórios urbanos e rurais do Estado da Paraíba tendo como base a realidade capturada pelo censo demográfico realizado em 2010. O objetivo específico do trabalho permitiu gerar um banco de dados georreferenciado contendo as variáveis e os resultados das classificações para todos os setores censitários (ano referencia 2010) do Estado da Paraíba.

O estudo segue a tradição de estudos anteriores desenvolvidos para análise de outras cidades brasileiras com a utilização de métodos estatísticos de análise multivariada (PMSP/CEM, 2002; SEADE, 2005; CEDEST-PMJP, 2008; SEADE, 2013) e o caso do IPVS (SEADE, 2000; 2010) como feito para o Estado de São Paulo. Dentro desta linha de pesquisa pode-se destacar alguns aspectos comuns:

Alto nível de desagregação espacial das informações – geralmente referindo-se a setores censitários;

Utilização de dados secundários – em sua maioria provenientes dos censos demográficos do IBGE;

Aplicação de técnicas estatísticas multivariadas na definição de tipologias de vulnerabilidade – análise fatorial e de agrupamentos;

Apresentação de resultados a partir de mapas temáticos e cartogramas.

A metodologia adotada para a análise dos territórios do Estado da Paraíba seguiu a tradição de estudos anteriores, entretanto, difere destes por procurar introduzir variáveis capazes de revelar as situações dos territórios no que diz respeito a oferta de infraestrutura urbana (no caso dos setores urbanos) e da situação das propriedades de produção agropecuária (no caso dos setores rurais). Os métodos utilizados são de natureza quantitativa aplicados a dados do censo demográfico de 2010 e censo agropecuário de 2007 (ambos produtos do IBGE).

A metodologia parte do reconhecimento de que por se tratar de uma análise de abrangência regional, faz-se necessário considerar a diversidade de situações territoriais em termos demográficos e econômicos presentes nas diferentes áreas do Estado. Tal reconhecimento é justificado em razão do objetivo da análise que requer uma classificação das áreas em diferentes tipologias de vulnerabilidade/proteção social em alto nível de desagregação. Buscou-se assim identificar as diferenças internas dos territórios que compõem o mosaico geográfico do Estado, sem a qual, a análise acabaria por revelar as diferenças entre estes territórios e negligenciaria suas heterogeneidades internas. Deste modo, estabeleceram-se alguns conjuntos sub-regionais de setores censitários, entre os quais compostos por setores classificados pelo IBGE como urbanos e outros por setores rurais, assim definidos:

Urbano – Região de João Pessoa e municípios conturbados;

Urbano – Campina Grande;

Urbano – Conjunto de áreas urbanas de municípios de pequeno e médio porte;

Rural – Setores rurais da mesorregião da Zona da Mata Paraibana;

Rural – Setores rurais da mesorregião do Agreste Paraibano;

Rural – Setores rurais da mesorregião da Borborema;

Rural – Setores rurais da mesorregião do Sertão Paraibano.

A leitura da vulnerabilidade/proteção social dos territórios urbanos e rurais do Estado da Paraíba parte da premissa de que se deve buscar superar a visão predominante onde características dos indivíduos são suficientes para indicar sua situação de vulnerabilidade social. Para além desta dimensão individual/familiar, deve-se considerar também as características dos territórios onde vivem em termos das suas situações habitacionais, sanitárias e oferta/ausência de infraestrutura. A incorporação desta dimensão territorial ficou facilitada a partir das possibilidades abertas pelo último censo demográfico do IBGE (IBGE, 2010) que em esforço inédito realizou o levantamento das características de cada setor censitário em relação a oferta de infraestrutura urbana. Este conjunto de novos dados contemplam informações



como a presença de iluminação pública, pavimentação e calçadas, lixo acumulado entre outras permitindo a leitura e o cruzamento das características individuais/familiares com o contexto territorial urbano no qual está inserido. No âmbito dos setores identificados como rurais pelo censo demográfico, este conjunto de informações contextuais não estão disponíveis. Nestes casos, este estudo se apoia no conjunto de dados disponíveis a partir do último censo agropecuário (2007). Ainda que os dados do censo agropecuário apresentem limitações no que se refere ao nível de desagregação e à data de aquisição não há outra fonte de dado abrangente capaz de informar sobre as características territoriais das áreas rurais.

A dimensão da pesquisa conduziu a necessidade de desenvolvimento de um *software* para o gerenciamento e consolidação de um banco dados, configurando-se na construção de um **banco de dados unificado e georreferenciado da rede pública governamental da Assistência Social, da Educação e da Saúde do Estado da Paraíba**. Esse sistema de gerenciamento foi construído com base no instrumento de campo aplicado, dada a magnitude da amostra e complexidade do instrumental, isto é: a partir do universo de 502 mil famílias beneficiárias e domiciliadas no Estado da Paraíba, foi configurada uma amostra de 2.095 famílias, sendo 160 famílias receptoras do BPC – Idoso e Deficiência, e 1935 famílias que recebem o benefício do Bolsa Família.

Na perspectiva de subsidiar e qualificar a gestão pública, a expectativa do Projeto foi a de que a partir dos produtos gerados, se possibilitasse criar referenciais e instrumentos para orientação e redirecionamento da gestão intersetorial das Políticas de Proteção Social para o Estado da Paraíba, e de modo específico à gestão territorializada da Política Pública de Assistência Social, em articulação com as políticas de Saúde, Educação, entre outras.

Nesse sentido, se fez primordial a realização da pesquisa de campo junto ao público beneficiário de programas de transferência de renda, envolvendo as famílias do Programa Bolsa Família - PBF e do Benefício de Prestação Continuada – BPC residentes nos municípios do Estado da Paraíba.



Entrevista no município de Pedras de Fogo



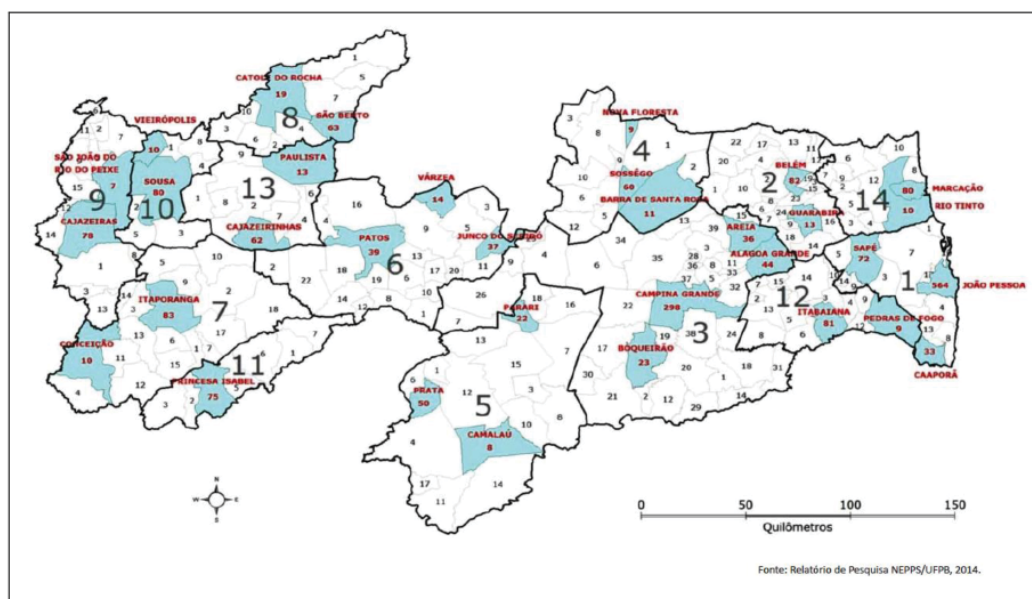
Entrevista no município de Areia

Fonte: Relatório de Pesquisa de Campo, NEPPS/UFPB, 2014.

Entender a dinâmica Socioterritorial numa escala estadual (o estado da Paraíba), colocou desafios até então sem referenciais. Num primeiro momento, a base conceitual inicial para execução do projeto de pesquisa foi o compartilhamento com o caminho metodológico da pesquisa Protege Vínculos desenvolvida na metrópole de São Paulo sob a coordenação da Prof. Dra. Aldaíza Sposati, do Núcleo de Seguridade Social da PUC-SP.

O desenvolvimento dessa metodologia possibilitou a escolha de 33 municípios. Deses, como já assinalado, nove são exclusivamente pela presença de maior incidência de BPC, 20 pelos critérios de incidência variados de Bolsa Família e outros 5 pela combinação de incidência variada de Bolsa família e maior incidência de BPC. O mapa a seguir ilustra os 33 municípios escolhidos para a amostra junto com os 2093 questionários.

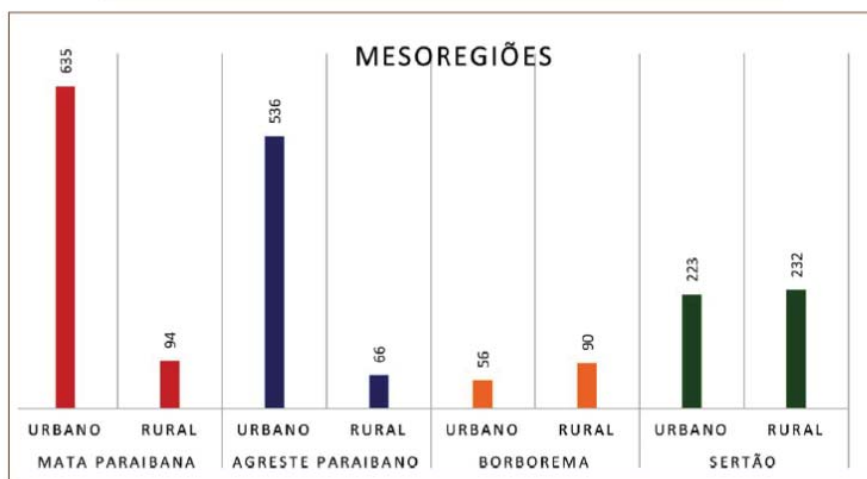
**Mapa** – Localização dos 33 municípios da amostra e distribuição de instrumentais aplicados.



Fonte: Relatório de Pesquisa de Campo, NEPPS/UFPB, 2014.

A partir de então a caracterização dos municípios deu-se pela sua divisão entre territórios urbanos e rurais distribuídos entre as 4 mesorregiões do Estado da Paraíba, a saber: Mata Paraibana, Agreste Paraibano, Borborema e Sertão Paraibano, de acordo com a distribuição populacional no Estado como um todo.

**Mapa** – Estado da Paraíba por mesorregiões (IBGE) e respectiva distribuição percentual de instrumentais aplicados.

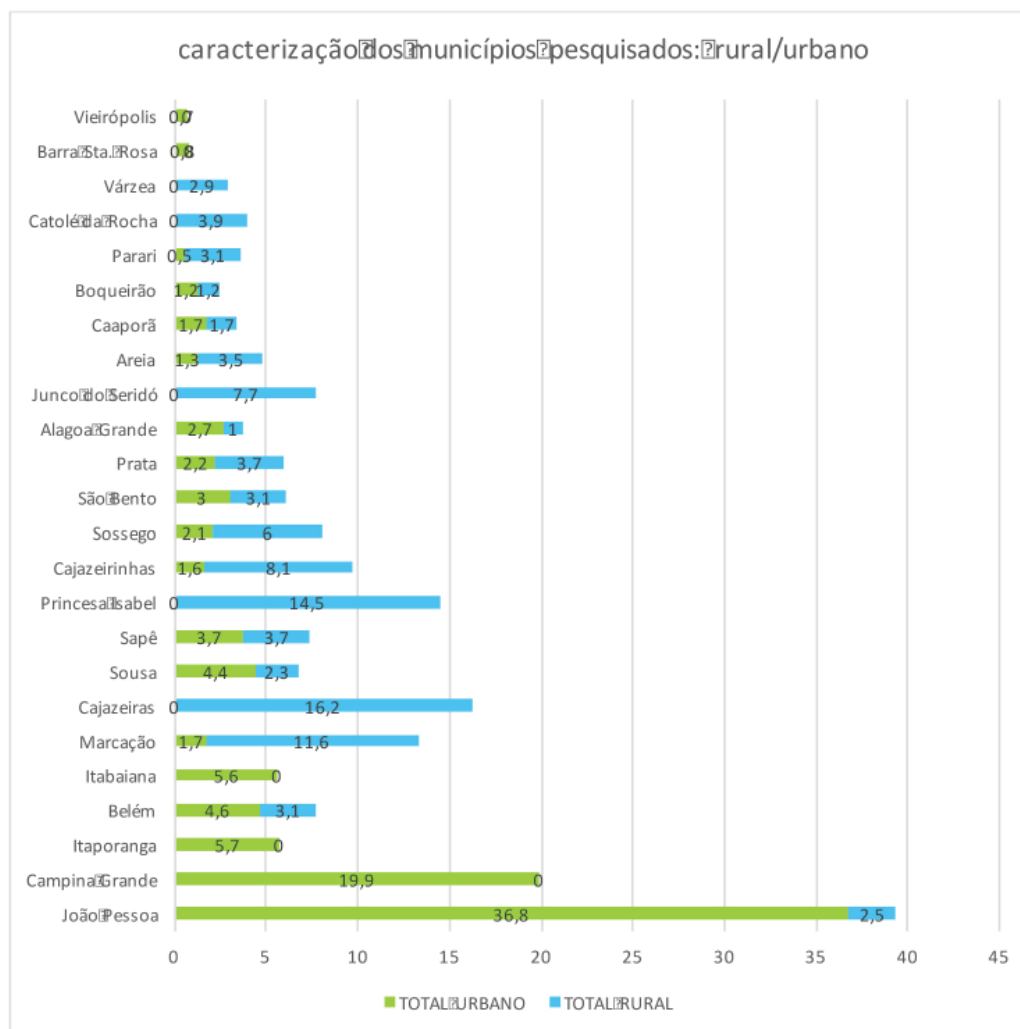


Fonte: Topografia Regionalizada do Estado da Paraíba, 2016.

A estratégia de aproximar os municípios partícipes da pesquisa ao bioma que o classifica de acordo com características inclusive geográficas, ambientais, de perspectivas descritivas espaciais de ordem física procurou seguir a orientação dos vetores que orientam lógicas ou releituras não aparentes que regem os vínculos e pertencas sócioterritoriais e culturais da população residentes e incluir mais este traço identitário à investigação posta.

Este artigo arremonta achados de pesquisa especificamente sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família, que lidou com uma amostra de 1932 respondentes distribuídos em 24 municípios do Estado, incluindo a capital.

**Gráfico. Municípios pesquisados – Beneficiários do PBF.**



Fonte: NEPPS/UFPB/Dados Próprios.

## Achados de pesquisa

Há uma enorme motivação científica e política para desvelar os meandros que contribuem ou atravessam o cotidiano das famílias paraibanas a fim de melhorar a sua qualidade de vida e por que não a sua felicidade em ser e pertencer ao seu território de vida?

Com esta pesquisa se está a investigar detalhes inúmeros que permitem nos aproximar deste objetivo maior. É notório e público a existência e disposição do banco de dados que sustenta essa pequena análise que segue agora até o público, mas que

é parte ínfima da capacidade instalada que este banco de dados dispõe. São diversos os pesquisadores que irão se debruçar sobre ele e em breve publicarão outros tantos matizes deste prisma que é infinito. E é exatamente desta composição de olhares, de objetos, de sentidos que poderemos compor soluções e caminhos para subsidiar as políticas públicas e sociais. Também é da composição e recomposição deste prisma que será possível, academia e pesquisadores, singelamente contribuir para a tomada de decisões mais econômicas e assertivas por parte da iniciativa governamental.

Neste momento inicial procurou-se caracterizar as famílias partícipes da pesquisa e correlacionar seu olhar por sobre os serviços públicos de Assistência Social, Educação e Saúde. Imbuídos do método de analisar sob a lógica de significância do seu território de vida, foram orientados o locais de moradia pelas mesorregiões do Estado da Paraíba e/ou áreas urbanas e rurais. Somou-se a este contexto quão díspares se nos apresentam as interveniências públicas e sociais de cunho protetivo. Alguns novos elementos ainda precisariam ser incorporados às análises para que pudéssemos graduar a intensidade da intervenção dos serviços pelas mesorregiões do Estado. Contudo, como veremos adiante, alguns pontos são destaques irrevogáveis.

## **Da caracterização das famílias**

- 75% das famílias residentes em área rurais e 69,6% das famílias residentes em áreas urbanas são constituídas por grupos entre 3 e 5 membros. Famílias com 6 membros ou mais representam 13,8% da amostra no meio rural e 15,8% no urbano. No geral, a distribuição percentual de residentes por domicílio é bastante semelhante no âmbito rural e no urbano.
- A distribuição percentual entre gêneros é bastante semelhante tanto no âmbito urbano quanto no rural, 54,7% e 50,4% de mulheres (rural) e 45,3% e 49,6% de homens na composição da amostra.
- Há uma concentração de famílias jovens, porém com maior incidência a partir do grupo que compreende as faixas de 7-12 anos até 36-45 anos; isto é 82,6% (rural) e 69,2% (urbano). As crianças de 0 até 6 anos representam 12,6% e 15,1% da amostra (rural e urbano respectivamente).
- Mais da metade do universo da pesquisa possui o ensino Fundamental Incompleto, isto é, 55,3% e 62,6% nos meios urbano e rural. Entre os não alfabetizados, o percentual observado foi de 15,7% e 14% nos âmbitos urbano e rural respectivamente. A somatória do Ensino Médio Incompleto e Completo representou 14,3% no meio rural e 19,2% no meio urbano. Cerca de 90% do universo desta pesquisa encontra-se matriculado e cursando o ensino; situação semelhante nos âmbitos rural e urbano.

- Em relação a situação ocupacional dos membros da família, em geral, são compostos por estudantes (33,9% e 31% nos âmbitos rural e urbano respectivamente) e desempregados (32% e 33,3% dos membros nos meios rural e urbano). Em seguida com frequência entre 5% e 6% observa-se composições de empregados sem carteira assinada ou trabalhadores eventuais.

## **Do reconhecimento dos serviços e benefícios de Assistência Social**

- As famílias constituintes da amostra demonstram profundo desconhecimento dos serviços da Assistência Social e apresentam como maior queixa a dificuldade de acesso à informação (especialmente relatados na Mata Paraibana, com 40% e no Agreste, com 33,3% da frequência sobre dificuldades encontradas).
- Entre os benefícios citados tem-se os seguintes: a) Abono Natalino (24,3% e 32,4% - urbano e rural); b) Bolsa Safra (1,9% e 26,6% - urbano e rural); c) Bolsa Estiagem (1,4% e 12,9% - urbano e rural); d) o Auxílio maternidade (2,3% e 7,5% - urbano e rural). Portanto, uma discrepância marcante na comparação da sua frequência entre os âmbitos rural e urbano.
- Do total da amostra 67% (urbano) e 71,4% (rural) não conhece nem acessa os serviços do CRAS. Quando inquiridas sobre os serviços da Assistência Social esse percentual foi ainda mais elevado 87,8% (rural) e 91% (urbano) relataram não utilizar quaisquer serviços prestados pela pasta.
- Além do Bolsa Família, 83,4% (urbano) e 73,7% (rural) das famílias nunca acessaram quaisquer outros benefícios sociais. Entre os mais acessados estão acesso à documentos: 7,2% (urbano) e 13,3% (rural) seguidos de acesso à cesta básica: 5,4% (urbano) e 9,8% (rural) e auxílio enxoval: 3,9% (urbano) e 4,6% (rural).
- Identificam o PTR como uma segurança, tanto para o pagamento de contas e previsão orçamentária da economia familiar. Mormente o gasto dos recursos são dispendidos em alimentação: 37,1% (rural) e 29,5% (urbano) e pagamento de contas da casa (água, luz, telefone).
- O percentual de famílias 21,9% (urbano) e 20,7% (rural) relataram conhecer, mas não utilizar os serviços do CRAS. Apenas um pequeno percentual 10,8% (urbano) e 7,7% (rural) disseram conhecer e frequentar o serviço.
- Os profissionais do CRAS não conseguem contatar as famílias (busca-ativa e visitas domiciliares); 94,4% do total relataram não receber visitas domiciliares. O mesmo ocorre por conta das família, raras são aquelas que frequen-

tam as atividades do serviço, isto significou 82,2% da amostra.

- Quantos aos locais de inscrição para o PBF tanto no maio urbano quanto no rural, em sua maioria os respondentes indicaram ter ficado sabendo do Programa por meio de parentes, vizinhos e amigos.

## Da relação com os serviços de Educação

- Na Borborema há uma indicação de 11,5% de famílias que indicam ter familiares estudando em outra cidade, enquanto que no Sertão essa frequência é a menor apontada, de apenas 2,1% das famílias que vivem em áreas rurais e 1,8% das que vivem em áreas urbanas. Esse pode ser um indicativo de que há uma melhor distribuição dos serviços de educação na mesorregião do Sertão em relação às demais. Fato esse endossado pelas mais altas frequências de estudantes sertanejos frequentando escolas no próprio sitio onde reside (25,2%); no sítio circunvizinho (10,1%); na própria zona rural (36,7%).
- No geral o transporte público e ônibus de linha são tidos como o meio de transporte mais utilizado para acesso à escola. Na Borborema o transporte público e ônibus de linha é mais o utilizado do que os demais meios (95,2% dos estudantes da amostra). Na Mata Paraibana (37,6%) e no Agreste (29,1%) nota-se as frequências mais elevadas na utilização do transporte privado.
- Também na Mata Paraibana (12%) e no Agreste (11%) observou-se as maiores frequências de familiares estudando em escolas privadas comparativamente, frente aos 4,8% e 2,8% na Borborema e no Sertão respectivamente.
- As principais dificuldades para acessar a escola é a distância e a falta de transporte. Tanto no âmbito rural quanto urbano estas variáveis combinadas somam 57,1% (urbano) e 69,2% (rural). Não gostar da escola também é um fator que apresenta relevância na opinião dos respondentes com frequência de 30,6% (urbana) e 19,2% (rural).
- Quanto aos motivos para o abandono escolar está posta a necessidade de trabalhar: com a frequência de 62,6% no Sertão; 55% no Agreste; 51,4% na Borborema e 40,3% na Mata Paraibana.

## Da relação com os serviços de Saúde

- Os serviços de prevenção proporcionados pelo PSF são absolutamente

bem ofertados e avaliados pela população amostrada; de acordo com esta pesquisa 87,3% das famílias estão sendo atendidas pelo PSF. Há uma discrepância identificada no Sertão (23,5%) e no Agreste (16,3%) de famílias ainda não cobertas pelo programa.

- Os serviços intermediários de especialidades são subutilizados. As unidades de pronto atendimento e unidades básicas de saúde são frequentadas em média por 10% da amostra.
- Além da atenção básica a população menciona frequentar o serviço de alta complexidade, especificamente hospitais; relatado por 88,4% das famílias que vivem em áreas rurais e 83,8% de famílias vivendo em áreas urbanas.
- 73,3% das famílias que vivem na Borborema relatam lidar com a necessidade de buscar atendimento em municípios vizinhos, cuja frequência é muito discrepante em relação as demais mesorregiões. Já um percentual de 23,3% daquelas que residem no Sertão mencionam buscar atendimento especializado na capital do Estado, outro percentual bastante diferenciado em relação as demais mesorregiões.
- As motivações para utilização dos serviços de saúde são, em primeiro lugar para a realização de exames laboratoriais 64,1% (rural) e 53,2% (urbano) e em segundo lugar para o acompanhamento da saúde das crianças 50,75 (urbano) e 47,9% (rural).
- O pré-natal (16% rural versus 7,9% urbano) e internações (12,7% rural versus 5,7% urbano) é marcadamente mais acentuado nas áreas rurais do que para aquelas famílias residentes em áreas urbanas.

## **Desafios para gestão multiterritorial da proteção social na Paraíba**

Os pressupostos aqui arrolados são advindos dos achados de pesquisa deste campo em específico: o Estado da Paraíba. Para além do estudo de suas quatro mesorregiões, que irão sustentar adiante e noutra “escala” de olhares os biomas naturais, é também consolidado por um rol de pequenas cidades – municípios de pequeno porte – caracterizado por populações de até 20.000 habitantes.

Observou-se que estes campos recortados de pesquisa puderam sugerir um bom eixo de métricas socioterritoriais da expressão das diversidades, diferenças e desigualdades inter e intraurbanas do estado da Paraíba. Dessa forma, cada uma das métricas possui uma escala de análise, de acordo com os territórios considerados fundamentais, inclusive para pensar a gestão e intersectorialidade das políticas sociais.

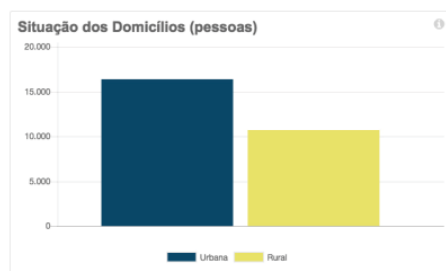
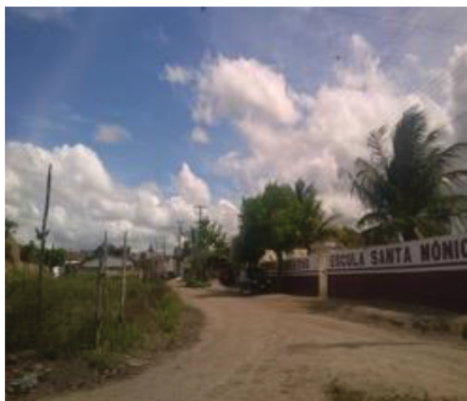


Ainda sua extensão territorial não foi compatibilizada, suas características físicas tão pouco, seu perfil econômico ou de arrecadação também não, porém 82,8% dos municípios deste Estado são tratados homogeneamente pela estatística como semelhantes entre si, simplesmente pela compatibilidade dada pela densidade demográfica das pessoas ali “domiciliadas” como moradoras – ou seja: apenas municípios de pequeno porte.

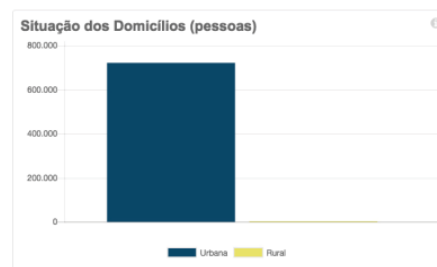
Ainda que estas ruralidades e urbanidades se sobreponham em alguns espaços, elas têm relação e estabelecem diálogos entre si, tanto sim, que há um primeiro Quilombo “urbano” (localizado no município de Santa Luzia) e municípios fincados em rincões considerados completamente “rurais” (como ocorre em Princesa Isabel); ou ainda absolutamente “urbanos” (visto na classificação do município Campina Grande).

Estes diálogos territoriais tendem a nos revelar as direções de como se dão as teias e interdependências da proteção social por meio do espaço vivido, seja pela manutenção das provisões para sua população seja, pela população que mantém as suas provisões para o seu sustento.

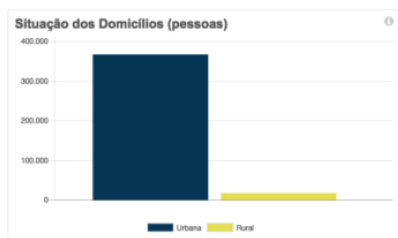
Município de Pedras de Fogo - Pequeno Porte II (urbano e rural)



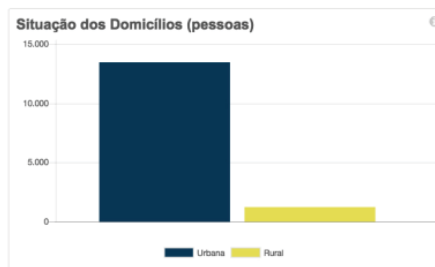
Município de João Pessoa – Grande Porte (urbano e rural)



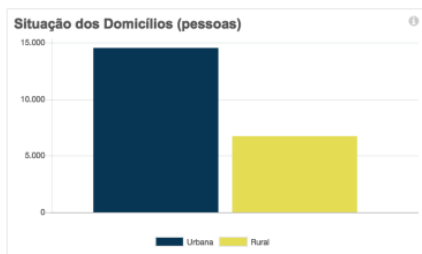
Município de Campina Grande – Grande Porte (urbano)



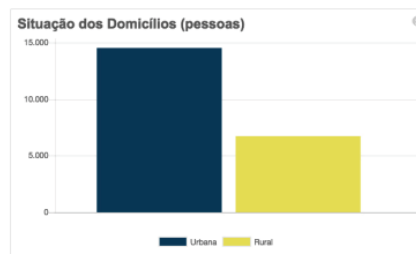
Município de Santa Luzia - Pequeno Porte I (urbano e rural)



Município de Princesa Isabel I – Pequeno Porte (urbano e rural)



Município de Princesa Isabel I – Pequeno Porte (urbano e rural)



Fonte: Relatório de Pesquisa de Campo, NEPPS/UFPB, 2014 e Gráficos Situação dos Domicílios – pessoas (IBGE, 2016).

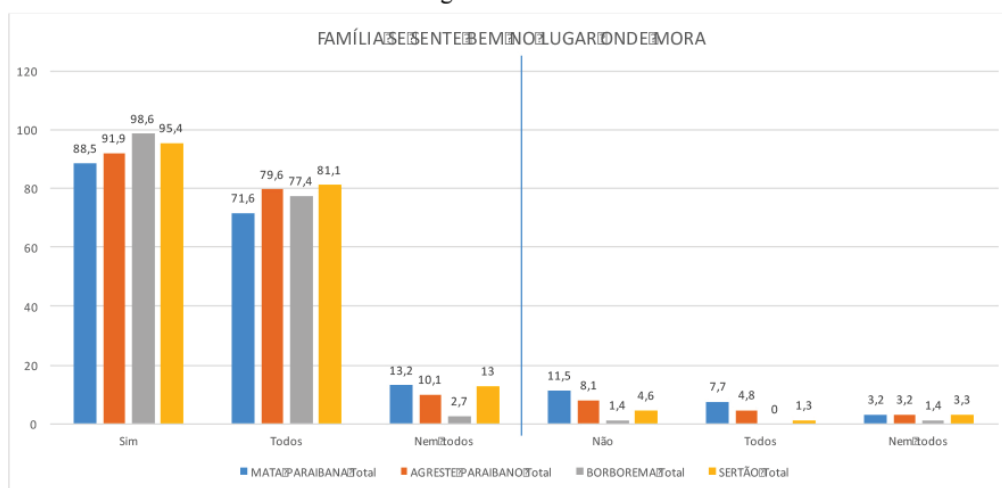
As avaliações sobre os programas de transferência de renda condicionada normalmente versam ou acabam lidando com uma tônica que recai sobre seus elementos condicionantes, quais sejam: Saúde, Educação ou Assistência Social.

Neste estudo, contudo, fica patente que a relação com os elementos da intervenção governamental e, por conseguinte, condicionantes da renda, fazem pouca ou baixa ressonância sobre a percepção das famílias respondentes da pesquisa. Suas necessidades, anseios, fragilidades já assumiram configurações outras, que não denotam correlação com a satisfação da saúde ou educação de seus familiares, tão pouco com vínculos sociais que pareçam fragilizados à ponto de serem julgados pela academia ou pelo Estado.

É possível notar uma pequena alteração entre as urbanidades nas mesorregiões mais interioranas e ruralidades nas mesorregiões ou centros mais urbanizados, mas os vínculos sociais no território existem em maior ou menor grau apesar da presença ou ausência de serviços públicos. Ou seja, a satisfação das famílias em viver no seu local de moradia pouco tem relação com a presença ou ausência serviços públicos, seja das áreas da Saúde, Educação ou da Assistência Social.

Selecionamos alguns gráficos que permitem observar estes aspectos subjacentes ao comportamento dos beneficiários, mas que de alguma forma, sugerem novas pistas para a incorporação de intervenções randômicas para atuar sobre multi-territorialidades.

**Gráfico.** Sobre sentir-se bem no lugar onde mora.

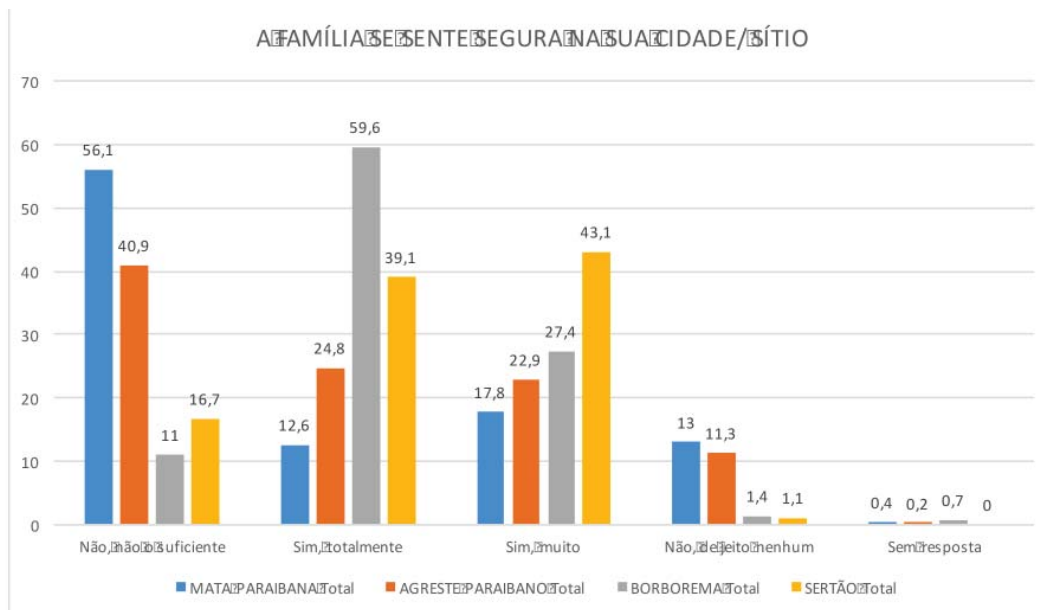


Fonte: : NEPPS/UFPB/Dados Próprios.

De acordo com o gráfico sobre “Sentir-se bem no lugar onde mora”, mais de 88,5% dos respondentes e seus familiares afirmam sentir-se bem. O percentual de pessoas que não estão se sentindo bem com o lugar onde mora é menor do que 10% da amostra em média.

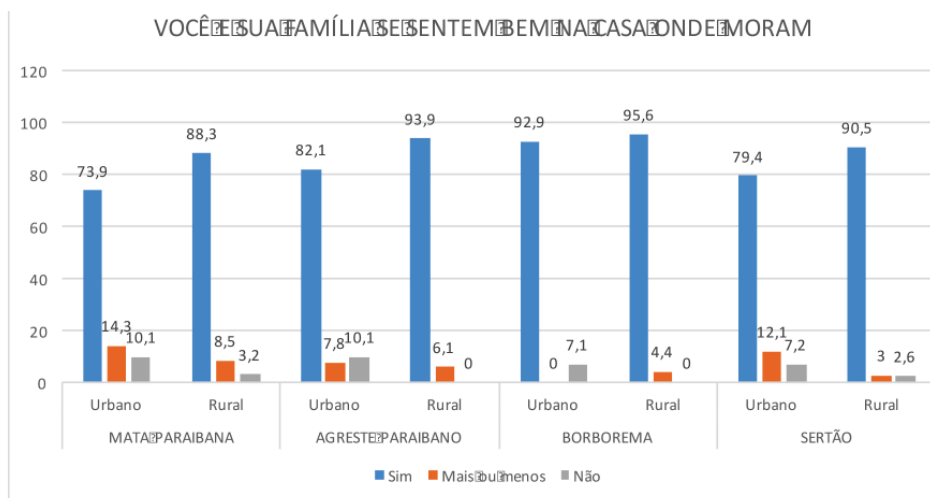
Neste sentido, o que fica patente é que as Políticas Públicas precisam voltar a reconhecer que as relações humanas produzem vínculos sociais a partir do território de vida, moradia e reprodução social apesar da presença do Estado – ou da ausência dela. Portanto, o reconhecimento da percepção das relações humanas no chão onde se dá a reprodução social precisa ser reconhecida como um elemento à priori e *sine qua non* para o estabelecimento eventual ou perene de serviços e não o seu inverso e, portanto, inquirir-mos sobre que vínculos são esses que mantêm as pessoas bem e satisfeitas no território apesar das ausências ou precariedades do Estado.

Isso não significa que o Estado ou a Política Pública não esteja chegando, mas de que forma ela esta sendo ofertada? De que forma ela externaliza as presenças e ausências de si própria no território, já que por exemplo, esta “sensação” de sentir-se bem não está associada à segurança que a cidade oferece (porque ela é ou pode ser realmente violenta)?



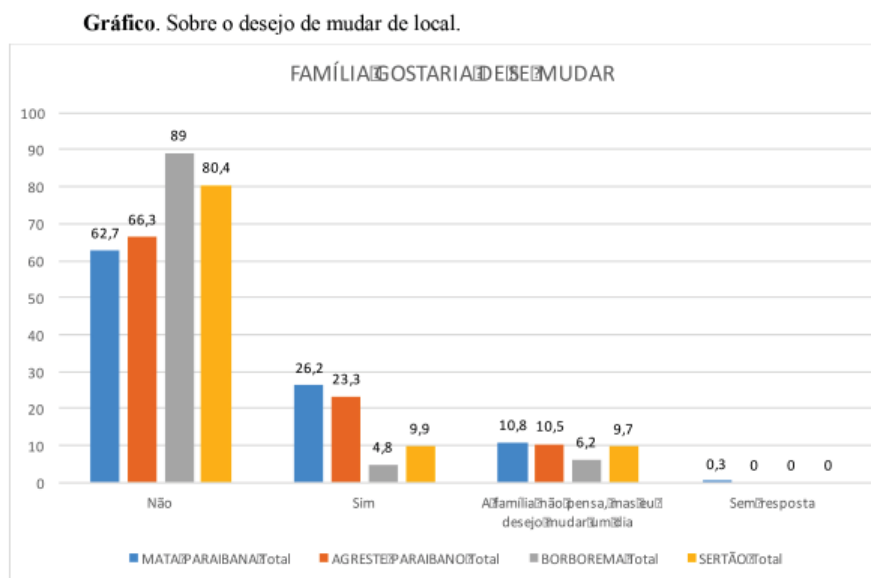
Fonte: NEPPS/UFPB/Dados Próprios.

Nota-se que famílias residentes do Sertão Paraibano com maior distância aos serviços públicos relata melhores expressões de vínculos sociais, solidariedade e satisfação com o local de moradia frente as demais regiões, em especial com relação à mata Paraibana, onde há as maiores concentrações urbanas, a capital do Estado e presença de serviços públicos.



Deste modo as relações e os vínculos estabelecidos nos territórios de moradia que precisam ser absolutamente valorizados pelas pesquisas acadêmicas, sobretudo, têm sentidos diferenciados que podem representar urbanidades ou ruralidades absolutamente plurais, que de um modo ou de outro permitem fazer perceber maior ou menor presença de vínculos. Nota-se por exemplo que nas áreas denominadas rurais as famílias tendem a sentir-se ligeiramente melhor do que naquelas caracterizadas pela urbanidade.

De alguma forma as ruralidades e urbanidades presentes nos territórios de vida e nos territórios vividos representam ambiguidades no seio destas famílias, que por sua vez serão mediadas pela interveniência das Políticas Públicas.



Estas dualidades aparecem de maneira bastante diversa por sobre os territórios vividos; a questão sobre “o desejo de mudar de casa/local de moradia” é bastante representativo destas diversidades territoriais que implicam posicionamentos à vida dos cidadãos podendo ou não estarem associadas a realizações pessoais subjetivas ou as objetividades diretas cujas respostas da intervenção do Estado pretende-se garantir. À princípio estas relações não devem ser tratadas pela academia ou pela política como uma categoria analítica pura, mas como a natureza da presença de vínculos entre pessoas.

De fato, os achados de pesquisa inventariaram - **o encontro de territórios paraibanos ainda muito vivos...**

## Referências Bibliográficas

AUTÈS, Michel. *Lês paradoxes du travail social*. Paris: Dunod, 1999.

ANTICO, C.; JANNUZZI, P.M. Indicadores e a gestão de políticas públicas. Disponível em: [https://julioandrade.wikispaces.com/file/view/Indicadores\\_e\\_Gest%C3%A3o\\_de\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%ABlicas.pdf](https://julioandrade.wikispaces.com/file/view/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas.pdf)

BOSCHETTI, I. Seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 174-195.

BRANDÃO, Carlos. *Território & Desenvolvimento – as múltiplas escalas entre o local e o global*. 2a ed. Campinas: Editora Unicamp, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. 2004.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Especial Bolsa Família: 7 anos*. 18/10/2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/mural/especial-bolsa-familia-7-anos-1>. Acesso em: 28 out. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Bolsa Família*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/> Acesso em: 18 out. 2011

CASTEL, Robert. *As armadilhas da exclusão*. In BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. 2. ed. São Paulo: EUC, 2000. p. 17-49.

CHIACHIO, N. B. Caráter Público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.

CEPAL. Programas de Transferência condicionadas. Disponível em: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=3>. Acesso em: 09 de julho de 2015.

CLAVAL, Paul. A geografia cultural. 4a ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

CONSERVA M. e VIEIRA, M.S. Vulnerabilidade Social em João Pessoa. Atlas do Desenvolvimento Humano em João Pessoa. PMNJP/PNUD: João Pessoa, 2007.

CONSERVA, M. Série Histórica da Assistência Social em João Pessoa. Texto do relatório de estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social PFPB/PUCSP, Nov. 2009.

CONSERVA, M. (Org.). Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba. Governo do Estado da Paraíba; Secretaria de Desenvolvimento Humano; Universidade Federal da Paraíba (NEPPS/PPGSS/UFPB); F, 2016.

\_\_\_\_\_ (org). Relatório Parcial Casadinho/ Procad – “Assistência Social e Transferência de Renda: Interpelações no Território da Proteção Social “. NEPPS/PPGSS/UFPB/ CNP. João Pessoa, 2015.

\_\_\_\_\_ Relatório Final Casadinho/ Procad – “Assistência Social e Transferência de Renda: Interpelações no Território da Proteção Social “. NEPPS/PPGSS/UFPB/ CNP. João Pessoa, 2016.

\_\_\_\_\_ Avaliação da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba. In, Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba. Ed. UNIÃO: SEDH; João Pessoa, 2016.

DE LA FUENTE, A.; LOPEZ-CALVA, L. F.; REVI, A. 2008. Assessing the relationship between natural hazards and poverty: A conceptual and methodological proposal. Document Prepared for ISDR-UNDP Disaster Risk-Poverty Regional Workshops in Bangkok, Thailand and Bogotá, Colombia, 10–11 June 2008. Bangkok, Thailand: ISDR-UNDP, 2008.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: DRAIBE, S. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2009. p. 103-143.

OLIVEIRA, M. A. (Org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil.

Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 1998.

FANON, Frantz. Os condenados da terra. Juiz de Fora: Editora UFJE, 2005.

FELTRAN, Gabriel. Fronteiras de tensão. São Paulo: Editora UNESP/Centro de Estudos da Metrópole, 2011.

FOUCAULT, M. Vigiar e Punir. 36. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GEORGE, P. Os Métodos da Geografia. São Paulo: Difel, 1972.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização. 2a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HARVEY, D. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

HELLER, A. O cotidiano e a história. 10a ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2014.

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil. Nota Técnica. Brasília, 30 de agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Volume 2. Brasília, 2010.

JACCOUD, Luciana. Garantia de renda na perspectiva dos direitos assistenciais. Caderno de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília: CNAS, 2009.

KOGA, D. Medidas de Cidades. Entre territórios de vida e territórios vividos. Ed. Cortez, 2003.

KOGA, D; NAKANO, K. Perspectivas Territoriais e Regionais para Políticas Públicas Brasileiras. In A Abong nas Conferências 2005 Criança e Adolescente – Assistência Social. ABONG. Brasília, novembro, 2005.

KOSIK, K. Dialética do Concreto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LAVINAS, L. Em nome da austeridade. Instituto Humanitas Unisinos. Fevereiro, 2015. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/540102-em-nome-da-austeridade-artigo-de-lena-lavinas>

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Ecoômica, v. 4, n. 1, p. 25-59, junho 2002, 2003. Disponível em:

<http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>

LAVINAS, L; NICOLL, M. Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. Parcerias Estratégicas, Vol. 11, No 22 (2006).

LAVINAS, L. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. Disponível em: [http://www.brasiluniao Europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda\\_basica\\_versus\\_programas\\_de\\_transferencia\\_direta\\_de\\_renda.pdf](http://www.brasiluniao Europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf)



LAVINAS, L. Anti-poverty schemes Instead of Social Protection. Working Paper N.51, 2013. Latin America. Desigualdades.net. Research Network on Independent Inequalities in Latin America. Disponível em: [http://www.desigualdades.net/Resources/Working\\_Paper/51-WP-Lavinas-Online-revised.pdf](http://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/51-WP-Lavinas-Online-revised.pdf)

LIMA, G. F. C. O debate da sustentabilidade na sociedade insustentável [versão eletrônica]. Revista eletrônica Política e Trabalho, p. 201-202, set. 1997. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/6404>. Acesso em: 20 ago. 2013.

LO VUOLO, R. A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano. In: *Contra La Exclusión La Propuesta del Ingreso ciudadano*. Ciep. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Segunda Edición: abril de 2004. Disponível em: <file:///Users/alicedigam/Downloads/Contra%20la%20Exclusion.pdf>

LOPES, M. O Bolsa Família e a rede de proteção social brasileira. 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/mural/especial-bolsa-familia-7-anos-1/artigos/o-bolsa-familia-e-a-rede-de-protecao-social-brasileira-marcia-lobes> >. Acesso em: 04 out. 2010.

MARTINS, J.S. A chegada do estranho. São Paulo:Hucitec, 1993.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Guia Metodológico de Avaliação e Definição de Indicadores. Doenças Crônicas não Transmissíveis e Rede Carmem. Brasília/DF. 2007. Disponível em: [http://www.cff.org.br/userfiles/10%20-%20BRASIL\\_%20MINIST%C3%89RIO%20DA%20SA%C3%9ADE\\_%20DOEN%C3%87AS%20CR%C3%94NICAS%202007.PDF](http://www.cff.org.br/userfiles/10%20-%20BRASIL_%20MINIST%C3%89RIO%20DA%20SA%C3%9ADE_%20DOEN%C3%87AS%20CR%C3%94NICAS%202007.PDF)

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Indicadores de Programas, Guia Metodológico. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/p%C3%9Ablicasoes/100324\\_indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/p%C3%9Ablicasoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Melhoria da gestão pública por meio da Definição de um guia referencial para Medição do desempenho da gestão, e Controle para o gerenciamento dos Indicadores. Brasília, 2009. Disponível: [http://www.ges-p%C3%9Ablica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.ges-p%C3%9Ablica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. MDS. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. RESOLUÇÃO CNAS Nº 13, DE 13 DE MAIO DE 2014. Reimpressão. Acessível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/p%C3%9Ablicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/p%C3%9Ablicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)

NETO, W.J.S.; JANNUZZI, P.M.; SILVA, P.L.N. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? Caxambú, 2008. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/>

ABEP2008\_1511.pdf

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. *Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*, Brasília, v. 2, n. 3, p. 41-49, jan/jun. 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. *Geografia do homem*. In: RATZEL, F; MORAES, A. C. R. (Org.). *A natureza do espaço* São Paulo: Ed. Ática, 1990. (Col. Grandes Cientistas Sociais).

RIBEIRO, A.C.T. *Teorias da Ação*. Rio de Janeiro:Letra Capital, 2014.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SACHS, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SALVADOR, E. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, M. *A urbanização desigual*. São Paulo-SP, Petrópolis: Vozes, 1980.

SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo : Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. *Entrevista em Caros Amigos*, São Paulo, n. 17, ago 1998.

\_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. (Coleção Milton Santos; 6)

\_\_\_\_\_. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

\_\_\_\_\_. *A abordagem territorial: considerações sobre a dialética do pensamento e do território*. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE MÚLTIPLAS TERRITORIALIDADES, 1., 2004a, Canoas. Anais... Canoas/Rio Grande do Sul: ULBRA/UFRGS, 2004a.

SILVA, R. G. C. *Dinâmicas territoriais em Rondônia: conflitos na produção e uso do território no período de 1970-2010*. 178p. 2010. Tese (Doutorado em Geografia Humana) –Instituto de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SMITH, C. L.; HANNA, S. S. *Measuring fleet capacity and capacity utilisation*. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, n. 47, p. 2085-2091, 1990.

SILVA, E.P. *Territorialidades e Proteção Social: Conflitos Socioambientais Indígenas*

Vivenciados na Pesca Artesanal no Litoral Norte da Paraíba. Tese (Doutorado em Serviço Social) PEPGSS, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SOARES, S.; OSÓRIO, R.; SOARES, F.; MEDEIROS, M.; ZEPESA, E. Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade. IPEA, Texto para Discussão n. 1293, Brasília, julho de 2007.

SPOSATI, A. (Coord.), KOGA, D, CONSERVA, M, SILVEIRA C, GAMBARDELLA, A. Topografia Social da cidade de João Pessoa. Editora Universitária, 2010.

TELLES, V.T. As cidades na fronteira do legal e do ilegal. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

VERAS, F. Para onde caminham os programas de transferência condicionada? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. IPEA, vol. 2 Brasília, 2010.

# Os egressos do Bolsa Família: uma avaliação sobre as famílias beneficiárias no Maranhão<sup>1</sup>

Maria Ozanira da Silva e Silva <sup>2</sup>

## RESUMO

Estudo sobre egressos do Bolsa Família no Maranhão, destacando possíveis impactos na vida das famílias beneficiárias e após desligamento do Programa. Os procedimentos de pesquisa utilizados foram: revisão bibliográfica e documental; dados secundários do CadÚnico, observação, entrevistas com gestores e técnicos e grupos focais com representantes legais das famílias egressas. A pesquisa empírica foi realizada nos três municípios com maior número de famílias beneficiárias. Para a maioria dos egressos, as melhorias pontuais e imediatas de condições de vida decorrentes da transferência monetária recebida enquanto no Programa não tiveram sustentação após o desligamento das famílias. Ademais, verificou-se que, para produzir mudanças significativas, o Bolsa Família precisa maior articulação com programas de geração de emprego e renda e distribuição de riqueza.

**PALAVRAS CHAVES:** Bolsa Família, Egressos, Impactos, Maranhão.

## ABSTRACT

This is a study about the egresses of the “Bolsa Família” in the State of Maranhão. It considers possible impacts on the life of the beneficiary families while in the Program and after their detachment. It was applied documental analysis, secondary data from “CadÚnico”, observation, interviews with managers and professionals, focal groups with legal rep-

---

1. Esse artigo contém resultados de estudos desenvolvidos com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à FOME (MDS).

2. É doutora em Serviço Social; professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA); coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEP) [www.gaep.ufma.br](http://www.gaep.ufma.br) da mesma Universidade e pesquisadora, nível IA, do CNPq.

representatives of the families. The empirical research was developed in the three major municipalities of the State with more beneficiary families. For the majority of the beneficiary families, the improvements in their life conditions were punctual and immediate as consequence of the income transfer benefit and that improvements do not have maintenance after the detachment of the most families. Furthermore, it was verified that the “Bolsa Família” must be articulated with other programs able to generate job and make better wealth allocation among the population in order to decrease poverty and to grow up inequality.

**KEY WORDS:** Bolsa Família, Regresses, Impacts, Maranhão.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como foco de reflexão o Programa Bolsa Família no Estado do Maranhão, considerando, essencialmente, dois aspectos: o contingente de famílias pobres e extremamente pobres atendidas pelo Programa e os resultados da permanência ou não de possíveis impactos em famílias egressas do Programa no Estado. Parte do pressuposto da proposta do próprio Programa que é configurado mediante três eixos principais: um representado pela transferência de renda, dimensão compensatória voltada para alívio imediato da situação de pobreza vivenciada pelas famílias beneficiárias; condicionalidades que visam ao reforço do acesso a direitos sociais básicos na saúde, educação e assistência social e a oferta de serviços e programas complementares voltados para o desenvolvimento das famílias para superação de vulnerabilidades (SILVA, 2016). Assim concebido, o Bolsa Família não pode ser avaliado apenas pelos seus resultados de curto prazo. Precisa ser considerado nas mudanças mais duradouras que possa produzir nas condições de vida das famílias beneficiárias. Isto é, precisa ser avaliado na sua sustentabilidade e no seu potencial de impactar positivamente ou não na vida de gerações futuras. Por conseguinte, a questão de referência é: até que ponto o Bolsa Família é capaz de articular programas estruturantes que possam criar condições para impactar na redução da miséria e da pobreza? Nessa perspectiva, os egressos do Programa precisam ser assumidos como sujeitos reveladores dos possíveis impactos duradouros que possam decorrer ou não de sua inserção enquanto beneficiários.

Partindo desse entendimento, a proposta do artigo é apresentar e problematizar resultados de uma pesquisa<sup>3</sup> sobre os egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão, tendo como espaço geográfico do estudo empírico, realizado em 2014, os municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, cujo objetivo geral foi desenvolver estudo sobre os egressos do Bolsa Família, no período 2009-2014, no Estado do Maranhão considerando as causas do desligamento, os atributos pessoais dos egressos e a manutenção ou não de possíveis impactos vivenciados quando da inserção das famílias no Programa e após seu desligamento. Em coerência com esse objetivo, o problema do estudo foi configurado por duas dimensões: a) **Identificação e caracterização dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão de 2009 a 2014**. Nesse aspecto, procurou-se saber quem foi desligado do Programa, os motivos do desligamento e seus atributos pessoais; b) **Identificação e caracterização** de possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas, considerando-se os seguintes aspectos: trajetória de trabalho antes, durante e depois do Bolsa Família; mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas no Programa e após seu desligamento e possíveis impactos na posição da mulher na família. De modo que as mudanças que as famílias passaram a vivenciar enquanto permaneceram e após o desligamento do Programa e as que não se mantiveram com o desligamento foi o foco da atenção.

Em termos da proposta metodológica adotada, foi desenvolvida uma pesquisa de natureza qualitativa com foco em avaliação de impactos de programas sociais. A concepção orientou-se no entendimento de impacto enquanto mudanças duradouras e significativas nas condições de vida e de trabalho do público alvo de um programa (ROCHE, 2000). Considerou-se que políticas e programas sociais geram impactos, mudanças, alterando condições de vida de pessoas, grupos e populações. Como tal, “[...] não se trata de ato neutro nem exterior às relações de poder; é ato técnico, mas também político; não é desinteressado, mas exige objetivação e independência e fundamenta-se em valores e no conhecimento da realidade.” (SILVA, 2013, p. 43-44). Ademais, “Uma boa e completa avaliação julga e explica.” (NEMES, 2001, p. 10), devendo o avaliador explicar as razões do êxito ou fracasso de uma política ou programa.

Quanto aos procedimentos de pesquisas utilizados para identificação dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão, as causas de desligamento e seus atributos pessoais, foi realizado levantamento documental e de informações junto ao Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal, mediante dados fornecidos Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

---

3. Trata-se do projeto “Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas” desenvolvido por equipe pesquisadores do GAEP da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), assim constituída: Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva (coordenadora); Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima; Profa. Dra. Annova Míriam Ferreira Carneiro; Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa; Dra. Virgínia Moreira Guilhon, MS. Talita de Sousa Nascimento, Margarete Cutrim Vieira (mestranda em Políticas Públicas UFMA); Gleisa Campos (Graduanda em Serviço Social UFMA); Marlon Silva Reis (Graduando em Ciências Econômicas UFMA); Mayara Cristina Chaves Cantanhede (Graduanda em Ciências Econômicas UFMA) e Raphael Bruno Beserra Silva (Graduando em Ciências Econômicas UFMA). Registra-se, porém maior participação na elaboração de conteúdos que serviram de referência para o presente artigo de Annova Míriam Ferreira Carneiro; Valéria Ferreira Santos de Almada Lima; Virgínia Moreira Guilhon e Talita de Sousa Nascimento.

A pesquisa de campo, voltada para identificar possíveis impactos que o Bolsa Família possa ter provocado na vida das famílias egressas, foi realizada nos três maiores municípios do Maranhão em termos de população e do quantitativo de famílias beneficiárias do Bolsa Família: São Luís, a capital, Imperatriz e São José de Ribamar. Os procedimentos de pesquisa utilizados foram: entrevistas semiestruturadas junto a gestores, coordenadores e técnicos dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), onde ocorre o atendimento dos beneficiários do Bolsa Família, e grupos focais com representantes legais de famílias egressas, sendo o estudo empírico realizado, em São Luís, em 50% dos CRAS (10) que atendiam o maior quantitativo de famílias egressas do Bolsa Família e foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as coordenadoras dos CRAS, com a Secretária Municipal da Criança e Assistência Social e com assistentes sociais e psicólogas, técnicas dos CRAS. Foram 94 os participantes de grupos focais em São Luís, representantes legais de famílias egressas. Já em São José de Ribamar e em Imperatriz foram maiores as dificuldades para identificação dos egressos por esses municípios não disporem de bancos de dados sobre esse público, limitando significativamente o alcance da pesquisa empírica nesses municípios.

Em Imperatriz, a pesquisa empírica foi realizada nos 05 (cinco) CRAS em funcionamento. Foram ainda realizadas 09 (nove) entrevistas com gestores e uma ex-gestora do Bolsa Família, coordenadoras dos CRAS e técnicos, além de 02 (dois) grupos focais com egressos do Programa.

A pesquisa empírica realizada no município de São José de Ribamar ficou restrita a entrevistas semiestruturadas com a Secretária Adjunta da Secretaria Municipal de Assistência Social, com o gestor municipal do Bolsa Família e com o coordenador do CadÚnico, com duas psicólogas, duas assistentes sociais e com a coordenadora do único CRAS do município. Todavia, foram realizados contatos individuais com alguns egressos, cujo posicionamento foi incorporado no relatório da pesquisa, quando oportuno.

A pesquisa de campo nos três municípios seguiu os mesmos roteiros para realização das entrevistas e dos grupos focais,

Cabe ainda destacar que, no desenvolvimento da pesquisa, considerando o público alvo do estudo - egressos do Bolsa Família, foram enfrentados diversos limites e desafios, destacando-se dificuldades de acesso às informações sobre as famílias egressas. Verificamos que os CRAS, espaços institucionais onde ocorre o atendimento dos beneficiários do Bolsa Família, não mantêm informações sobre esse público, exceto São Luís. Outra dificuldade registrada em São Luís, onde ocorreu mais intensamente a pesquisa de campo, foi o acesso aos territórios. São bairros que em grande parte apresentam alto índice de violência, pela existência de tráfico de drogas com *bocas de fumo* em funcionamento a qualquer hora do dia. Ademais, grande parte das ruas apresentam sérios problemas para o acesso, verificando-se a existência de ruelas e de terrenos acidentados. Outro problema de maior destaque foi a dificulda-

de de localização dos endereços das famílias pela numeração irregular/aleatória das casas e em razão de as famílias mudarem constantemente de endereço. Essas situações foram ainda agravadas devido a pesquisa ter sido realizada em ano de eleições (2014), ocasionando atrasos no cronograma dos trabalhos.

A exposição dos resultados da pesquisa segue apresentando a dimensão e o significado do Bolsa Família para o Maranhão; uma síntese dos principais resultados do estudo empírico, seguidos de reflexões conclusivas.

## **2. DIMENSÃO E SIGNIFICADO DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO**

O Estado do Maranhão, segundo dados do Censo de 2010, possuía uma população de 6.574.789 habitantes, distribuída em uma área de 331.937 km<sup>2</sup>, apresentando uma densidade demográfica de 19,8 hab/km<sup>2</sup> (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Os municípios selecionados para realização da pesquisa empírica, São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, são os maiores do Estado em termos populacionais, totalizando uma população de 1.475.813 habitantes, 21,7% do total da população do Maranhão, apresentando a seguinte distribuição: São Luís, com 1.014.837 habitantes, 15,4% da população total do Estado; Imperatriz, com 247.505 habitantes, 3,8%; e São José de Ribamar, com 163.045 habitantes, compreendendo 2,5%<sup>4</sup> (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Os três municípios apresentavam em 2014 significativa participação na economia do Estado. São Luís ostentava o maior valor do Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão (R\$ 20,8 bilhões, 39,9%), que era de R\$ 52,2 bilhões. A segunda posição no PIB do Maranhão cabia a Imperatriz, com R\$ 2,5 bilhões (4,7%), já São José de Ribamar detinha o nono maior PIB do Estado (R\$ 596,7 milhões, 1,6%) (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2014).

São Luís e Imperatriz, mesmo com taxas de urbanização superiores a 94%, apresentavam condições de trabalho ainda precárias com grande contingente de pessoas ocupadas sem carteira assinada (em São Luís eram, em 2014, 31,2% e em Imperatriz, 37,8%). Já, São José de Ribamar, com uma população urbana de apenas 23,1%, tinha 39,3% de pessoas ocupadas sem carteira assinada, situação essa bem melhor

---

4. Conforme a Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios (PNAD) de 2014, a população estimada para São Luís era de 1.064.197; Imperatriz - 252.320; São José de Ribamar - 172.402; Maranhão - 6.850.884. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS, 2014).



que a registrada no Estado, onde 50,8% da população ocupada não tinham carteira de trabalho assinada (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS, 2014). Essa situação revela o grau de desestruturação do mercado de trabalho no Estado, com repercussão direta nos níveis de rendimento da população (SILVA et al., 2015). Desse modo, a maioria da população desses municípios, segundo dados do Censo de 2010, não possuía rendimento ou auferia menos de um 1 salário mínimo, o que terminava contribuindo para situar significativa parcela da população em situação de extrema pobreza, embora os dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Exclusão Social do Estado e dos três municípios se encontrassem acima de 0,500, conforme Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013 e o Atlas da Exclusão Social no Brasil, 2014.<sup>5</sup>

A esse quadro de condições desfavoráveis de trabalho e renda somam-se as carências na oferta dos serviços básicos, a despeito de os três municípios se situarem em um nível de alto desenvolvimento humano, conforme dados do PNUD/IPEA/FJP, 2013. Nesse aspecto, foram registradas deficiências no acesso da população a serviços de abastecimento de água, registrando melhor acesso à rede geral para Imperatriz (90,7%). Deficiência também registrada em relação ao lixo coletado por serviço de limpeza, novamente Imperatriz ostentando a melhor situação com acesso de 90,1%. A situação mais grave, porém, é o acesso ao esgotamento sanitário por rede geral ou pluvial, com acesso a esse serviço de somente 11,7% da população do Estado. Mesmo a capital, São Luís, só conta com um percentual inferior a 50% de acesso ao esgotamento sanitário por rede geral e pluvial (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Sabe-se que o acesso a serviços de água, de coleta de lixo e de esgotamento sanitário, além de essenciais à saúde da população, são indicadores reveladores do nível de pobreza a que essa população é submetida.

A situação econômica do Estado e dos municípios espaço empírico da pesquisa, conforme pontuado acima é impactada negativamente ainda pela baixa capacidade de o Estado e dos municípios gerarem receitas próprias, situando-os numa posição de elevada dependência fiscal. Nesse aspecto, segundo dados de 2012 da FINBRA/STN; SE-PLAM e MDS, a Razão de Dependência do Maranhão foi de 55,6%, o que significava que 55,6% do total das receitas do Estado foram provenientes de transferências, sejam correntes ou de capital. Essa situação é ainda mais grave se considerada a realidade dos três municípios considerados na pesquisa. Em 2012, São José de Ribamar apresentava uma dependência de 90,8%; Imperatriz de 88,0% e São Luís de 69,1%.

É relevante considerar a participação do Bolsa Família na composição da receita do Maranhão e dos três municípios. Considerando dados de 2012, disponíveis por

---

5. Fonte: (IBGE, 2010); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília, DF: PNUD/IPEA/FJP, 2013. (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015; GUERRA; Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Rinnie Aidrin. Atlas da Exclusão Social no Brasil: dez anos depois. São Paulo: Cortez, 2014. v. 1.)

ocasião da realização da pesquisa, foi identificada a seguinte realidade: o Maranhão contou com 17,2% de recursos transferidos pelo Bolsa Família para compor seu orçamento; São José de Ribamar, com 20,1%; Imperatriz com 8,2% e São Luís com 7,3%.

Por conseguinte, os dados apresentados em relação ao Estado do Maranhão e aos três municípios: São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, embora estes sejam os maiores municípios em população do Estado, fica evidenciado o elevado significado do Bolsa Família, tanto para o alívio imediato da pobreza da população beneficiária, mais da metade da população total do Estado está inserida no Programa, como demonstra os números a seguir, como para dinamizar a economia do Estado e dos seus municípios.

Dados sobre o número de famílias atendidas demonstram que o Bolsa Família vem ampliando a inclusão de famílias no Estado do Maranhão<sup>6</sup>. Em dezembro de 2012, a cobertura era de 110,72% das famílias pobres e extremamente pobres com perfil do Bolsa Família, totalizando 951.611 famílias atendidas. Em dezembro de 2013, foram beneficiadas 962.011 famílias, com uma cobertura de 111,93% do público alvo. Essa tendência de elevação da cobertura foi mantida nos anos seguintes, de modo que, em maio de 2014, o Bolsa Família beneficiou no Maranhão 963.541 famílias, representando uma cobertura de 112,1% da estimativa de famílias pobres (BRASIL, [2015]). Dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) - Relatório de Informações Sociais (RIS), acessados em 04/09/2015, informaram que o Bolsa Família no Maranhão beneficiou, em agosto de 2015, 967.970 famílias (BRASIL, [2015]). Isso representava uma cobertura de 112,6% da estimativa de famílias pobres. Esses dados demonstram uma correta focalização na pobreza, considerando a realidade do Estado e os objetivos do Programa.

Sobre a cobertura do Bolsa Família nos municípios que compõem a amostra da pesquisa, verificou-se que em Imperatriz existiam 18.403 famílias pobres, dados do Censo 2010. Foram atendidas em agosto de 2015, 16.417 famílias, o que representou 89,2% de cobertura das famílias elegíveis pelo Programa. Em São Luís, o Bolsa Família beneficiou, no mês de agosto de 2015, 82.466 famílias, quando a estimativa de famílias pobres com perfil Bolsa Família era de 77.096, segundo o Censo 2010, representando uma cobertura de 106,9% da estimativa de famílias consideradas pobres no município. Já São José de Ribamar beneficiou, em agosto de 2015, 128,6% das 16.314 famílias estimadas como pobres pelo Censo 2010, ou seja, foram 20.985 famílias atendidas. Portanto, Imperatriz foi o único município que não apresentou cobertura superior a 100% em agosto de 2015, e São José de Ribamar foi o município com maior percentual de atendimento do Bolsa Família no mês considerado. Ade-

6. O Censo de 2010 estimou em 1.075.986 o número de famílias com renda perfil Cadastro Único no Maranhão e em 859.489, o número de famílias pobres com perfil Bolsa Família (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

7. Em dezembro de 2013, São Luís atingiu 109,17% e São José de Ribamar, 115,91% das famílias pobres com perfil Bolsa Família. Já Imperatriz, além de não ter conseguido atender, em julho de 2014, a totalidade das famílias consideradas pobres no município pelo Censo 2010, piorou seu desempenho em relação a dezembro de 2013, quando chegou a beneficiar 106,42% do público estimado.

mais, foi registrado uma evolução no atendimento de famílias pelo Bolsa Família em São Luís e São José de Ribamar<sup>7</sup> (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Se considerada a média de quatro pessoas por família e a cobertura do Bolsa Família no Maranhão foi de 967.970 famílias, em agosto de 2015, o Programa atendia no Estado 3.871.880 pessoas. Segundo o IBGE, a população do Estado foi estimada para 2015 em 6.904.241. Esses dados dimensionam que 56% da população do Estado era beneficiária do Bolsa Família, em 2015.

Sobre o valor dos benefícios recebidos pelas famílias, segundo a SAGI/RIS (BRASIL, [2015])<sup>8</sup>, é perceptível o impacto do reajuste do valor da linha de extrema pobreza adotada pelo Programa para inclusão das famílias. Desse modo, verificou-se que, em maio de 2014, ou seja, antes do reajuste, o valor médio dos benefícios no Maranhão era de R\$ 173,27, superior à média nacional, que era de R\$ 149,76. Em julho de 2014, o valor médio dos benefícios recebidos pelas famílias beneficiárias no Maranhão alcançou R\$ 194,00, enquanto a média nacional era de R\$ 169,41. Esses dados demonstram a posição do Maranhão enquanto o Estado mais pobre da Federação, com 3.493.360 pessoas com renda per capita mensal de até R\$ 77,00, segundo dados do MDS, o que representava 53% da população do Estado (BRASIL, [2015]). Essa situação também reafirma o elevado poder de focalização do Bolsa Família em relação às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil.

Buscando-se o impacto do reajuste sobre a linha de extrema pobreza adotada pelo Bolsa Família, nos três municípios, segundo a mesma fonte, em São Luís, em maio de 2014, o valor médio dos benefícios recebidos pelas famílias foi de R\$ 135,52, enquanto registrou-se, em julho do mesmo ano, um valor médio da ordem de R\$ 152,81. Em Imperatriz e em São José de Ribamar, em julho, as médias dos benefícios recebidos pelas famílias foram, respectivamente, R\$ 168,25 e R\$ 175,70, verificando-se que somente São José de Ribamar obteve valor médio dos benefícios acima da média nacional.

Outro indicador da dimensão e significado do Bolsa Família no Maranhão é o valor das transferências do governo federal para pagamento dos benefícios para o Estado e para os municípios.

Dados do MDS indicaram que o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias do Maranhão no mês de julho de 2014 foi de R\$ 193.508.297,00. Para os municípios, Imperatriz foi o que recebeu o menor volume de recursos, R\$ 2.882.331,00), seguido de São José de Ribamar, que recebeu no mesmo mês R\$ 3.618.002,00 e para São Luís, os benefícios transferidos totalizaram, em julho de 2014, R\$ 13.453.345,00 (BRASIL, [2015]).

---

8. Com o reajuste ocorrido, em junho de 2014, no valor que define a linha de extrema pobreza, para inclusão das famílias no Bolsa Família, de R\$ 70,00 para R\$ 77,00, ocorreu significativo impacto sobre o valor dos benefícios.

Por fim, merece destaque que o quantitativo de famílias beneficiárias, de valores dos benefícios monetários transferidos para essas famílias nos municípios e do montante de recursos transferidos para o Estado do Maranhão, representam significativa fonte de recursos para atenuar a situação de pobreza no Estado e para dinamizar as economias locais dos municípios.

### **3. QUEM SÃO OS EGRESSOS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO: MOTIVOS DO DESLIGAMENTO DO PROGRAMA, NÍVEL DE EDUCAÇÃO, INSERÇÃO NO TRABALHO E RENDIMENTO.**

No desenvolvimento do estudo apresentado nesse artigo, os egressos foram considerados como sujeitos do Bolsa Família, integrantes do processo constitutivo do Programa.

O termo egresso significa aquele que saiu, que está afastado de determinado grupo, comunidade, nesse caso, de um programa. Os termos *ex-beneficiários* e *desligados* são também encontrados na literatura sobre o Bolsa Família (JESUS, 2015), sendo qualificado, no presente estudo, como família egressa, aquela que teve cancelados os benefícios recebidos do Programa<sup>9</sup>. Todavia, há que se considerar que é prevista a possibilidade de reinserção das famílias desligadas, desde que os motivos do desligamento sejam cessados e a família reinicie seu processo de reinserção<sup>10</sup>.

Procurando-se qualificar os egressos do Bolsa Família no Maranhão,<sup>11</sup> buscou-se, inicialmente, saber a totalidade do cancelamento de benefícios no período definido para a pesquisa (2009 a 2013), tendo sido identificado, na fonte acessada (CADÚnico) um total de 401.976 benefícios, alcançando uma média de 80.395 cancelamentos por ano, o que representou uma taxa anual média de crescimento nos cancelamentos de 19,6%.

Quando considerados os quantitativos dos motivos de cancelamentos das famílias

---

9. O referencial legal sobre cancelamento de benefícios e consequente desligamento do Bolsa Família encontra-se nas Portarias GM/MDS no. 555 de 11 de novembro de 2005, complementada e atualizada pelas Portarias GM/MDS no. 344 de 21 de outubro de 2009, e no. 617 de 11 de agosto de 2010 e desligamento por descumprimento de condicionalidades: Portaria 251, de 12 de dezembro de 2012.

10. Há que considerar que, no caso do Bolsa Família, foi identificada uma pequena produção de estudos acerca desse sujeito. Em levantamento bibliográfico realizado sobre estudos de egressos do Bolsa Família, só foram identificados dois estudos específicos: Estudo sobre o Perfil das Famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral (2014) da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Proteção Social?! Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressos (2010) de Márcia Emília Rodrigues Neves. A essas publicações, podem ser acrescentados o desenvolvimento de dois projetos de pesquisas, recentemente concluídos, a partir dos quais estão sendo elaborados textos para publicação: Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: quem são, como vivem e o significado do Programa para suas vidas (2015) de Maria Ozanira da Silva e Silva e outros; Os egressos do Bolsa Família no Rio Grande do Norte: avaliação de impacto do Programa sobre suas famílias e suas vidas (2015) de Andrea Cristina Santos de Jesus. O primeiro foi desenvolvido no período de março de 2014 a junho de 2015 no contexto do Edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI No.24/2013. O segundo foi implementado de agosto de 2014 a julho de 2015, no contexto de um estágio pós-doutoral junto ao PGPP da UFMA, com concessão de bolsa pelo CNPq.

11. Para construção do perfil dos egressos do Bolsa Família no Maranhão, foram utilizadas informações do CadÚnico fornecidas pelo MDS, contendo duas bases de dados: uma com dados específicos dos Egressos e da família e a outra contendo informações selecionadas sobre todas as pessoas cadastradas no CadÚnico do Estado do Maranhão. O período considerado na pesquisa foi 2009 a 2014. Essas informações foram sistematizadas em tabelas apresentada em Silva e outros (2015).

cadastradas no Bolsa Família no Maranhão no mesmo período (2009 – 2013), foram mais frequentes os seguintes motivos: Cadastro excluído da base nacional do CadÚnico (15,9); Encerramento do prazo para revisão cadastral (14,3%); reiterada ausência de saque de benefícios (13,6%); para averiguação/auditoria (10,5%). Esses motivos representaram, no período analisado, 54,3%, não sendo verificada sua relação com a melhoria da renda das famílias beneficiárias, motivos estes que totalizaram 63.522 (15,8%)

Sobre a taxa de analfabetismo dos egressos do Bolsa Família no Maranhão, foram registrados 117.935 egressos analfabetos no período de 2009 a 2013, o que representava 21,9% do total de 542.138 egressos. Esse percentual era superior à taxa de analfabetismo do Estado (17,9%).

Já, a respeito da escolaridade dos responsáveis das famílias egressas, os dados do CadÚnico indicaram que 46,6% tinham ensino fundamental e 23,2% tinham ensino médio, sendo o percentual de analfabetos de 23,6%, portanto, superior ao registrado para o conjunto dos egressos.

Buscando dimensionar a inserção dos egressos do Bolsa Família no Estado do Maranhão no trabalho, no período 2009-2013, os dados do CadÚnico, registraram uma elevada taxa de desocupação dos chefes de famílias, 81,6%, o que compreendia 152.532 pessoas. Ademais, foi também registrado que o baixo percentual dos chefes de famílias que tinham alguma ocupação, menos de 20%, desenvolviam atividades de natureza diversa e instável, com um percentual de 44,8% destes desenvolvendo atividades agrícolas; 42,2% trabalhavam por conta própria, dentre outras atividades. Destes, 10,9% eram trabalhadores com carteira de trabalho assinada; 7,9% eram trabalhadores sem carteira assinada. Esses dados revelaram que os chefes de famílias beneficiárias do Bolsa Família no Maranhão vivenciavam situação precária revelada pelo elevado percentual de desocupados e, mesmo o baixo percentual que se encontrava ocupado estava desenvolvendo atividades precárias e instáveis, situação que reafirma o elevado índice de pobreza no Maranhão, justificando o elevado número de famílias inseridas no Bolsa Família nesse Estado, como já vem sendo demonstrado.

Sobre as fontes de rendimento das famílias egressas do Bolsa Família, no mesmo período (2009-2013), no Maranhão, dados do CadÚnico, registrados indicaram que o rendimento familiar médio dos egressos era de R\$ 411,27 e o rendimento médio *per capita* de R\$ 141,82, sendo a aposentadoria a maior fonte de rendimentos dessas famílias, com renda familiar média de R\$ 678,75 alcançado por 24,2% das famílias. O rendimento do trabalho ocupa a segunda posição, com renda familiar média de R\$ 321,97, alcançada por 24,3%, dessas famílias. Das fontes de rendimentos contabilizadas, a que está presente na maior parte das famílias é a opção *outras fontes de rendimentos* (exceto Bolsa Família ou outras transferências similares), que compõem a renda de 29,3% das famílias, com rendimento familiar médio de R\$ 185,70. Esses dados reafirmam a condição de trabalho instável e precário, com rendimentos que comprovam a larga dimensão da pobreza e da

extrema pobreza no Estado loco da pesquisa.

Por conseguinte, os dados apresentados sobre dimensões importantes do perfil dos egressos do Bolsa Família no Maranhão: educação, trabalho e rendimento, reafirmam a condição de pobreza e de indigência de grande parte da população do Maranhão, situando o Estado em posição inferior à média nacional e regional.

#### **4. PONTUANDO E ANALISANDO RESULTADOS DO ESTUDO EMPÍRICO: POSSÍVEIS IMPACTOS NAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS E NAS FAMÍLIAS EGRESSAS DO BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO**

Na apresentação e discussão dos principais resultados do estudo empírico sobre as famílias beneficiárias e egressas do Bolsa Família no Maranhão, realizado nos municípios de São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar, são aqui destacados como principais eixos reveladores da realidade estudada: acompanhamento dos egressos; possíveis impactos ocorridos na vida das famílias enquanto permaneceram no Programa em decorrência da transferência monetária e dos programas e ações complementares disponibilizados; trajetória de trabalho das famílias beneficiárias antes, durante e depois da inserção no Bolsa Família; permanência de mudanças mantidas e mudanças interrompidas na vida das famílias após seu desligamento e autonomia da Mulher.

Quando da realização da pesquisa empírica, ficou constatado que inexistia, nos 03 (três) municípios, seguimento sistemático de egressos, nem mesmo era considerada essa possibilidade por parte das secretarias gestoras do Bolsa Família. É como se o egresso não tivesse mais qualquer relação com o Programa, perdendo-se, assim, o vínculo capaz de revelar os impactos duradouros do Programa sobre o foco de sua intervenção.

A fala, a seguir, ilustra o posicionamento da maioria das entrevistadas:

*[...] inexistente acompanhamento das famílias egressas 'não tem nenhuma iniciativa ainda nesse sentido'. O CRAS já tem muita demanda diante da equipe existente, por isso deveria ter uma equipe específica para fazer o acompanhamento das famílias egressas. (Depoimento de Técnica CRAS João de Deus).*

A respeito da possibilidade de impactos em decorrência da transferência monetária e dos programas e ações complementares disponibilizadas às famílias beneficiárias

do Bolsa Família, a grande maioria das entrevistadas (técnicas e coordenadoras), de São Luís, declarou que o principal, o mais visível e imediato impacto do Programa é no incremento da renda das famílias, com elevação do seu poder aquisitivo: “[...] o impacto mesmo é na renda com a complementação possibilitada.” (Depoimento de Técnica CRAS Coroadinho); “[...] só o fato de tirar aquela família da situação de extrema pobreza, de ter pelo menos condições de aquisição de alimentos com essa renda [...] que é primordial pra sobrevivência [...] eu acho que isso já é uma coisa muito importante.” (Depoimento de Coordenadora do CRAS Anil). Em decorrência, é destacada a melhoria dos padrões alimentares das famílias, seguida da aquisição de bens, roupas, remédios e pagamento de algumas contas domésticas. Esse aspecto é revelador de que o Programa se destaca por possibilitar ao atendimento de necessidades imediatas, “[...] mesmo sendo considerada por muitos que o valor monetário transferido é um valor pequeno, mas que ‘ajuda.’” (Depoimento de Técnica CRAS João de Deus). Todavia, se para muitos esse valor é considerado *pequeno*, para grande parte dos beneficiários constitui-se num complemento importante para a sobrevivência da família diante de rendas incertas, inseguras e imprevisíveis em decorrência da inserção em atividades laborativas instáveis, caracterizadas pelos próprios sujeitos da pesquisa como *bicos*. Acrescenta-se a essa realidade o fato de que o benefício recebido, muitas vezes, representa a principal renda da família, a única com que podem contar mensalmente “[...] pra muitos que vivem de bico, esse mês não teve o bico, mas tem lá o Bolsa Família que é o certo, que é fixo.” (Depoimento de Técnica CRAS João de Deus).

Para além do impacto imediato de elevação da renda das famílias com repercussões positivas na melhoria dos padrões alimentares, as entrevistadas e as representantes legais das famílias egressas, de um modo geral, apontaram impactos na educação, com destaque à permanência das crianças na escola.

A educação foi vista pelo potencial de provocar impacto na vida dos beneficiários mediante elevação da frequência escolar e da redução do trabalho infantil, o que é ilustrado pela seguinte fala:

*Outro impacto importante é o número de crianças na escola. O índice de frequência escolar aumentou muito. Então, hoje em dia o número de crianças na rua vendendo coisas é muito menor. Se a gente for fazer uma avaliação e se reportar a 10 anos atrás em relação à quantidade de crianças que estavam em condição de trabalho infantil, hoje é bem menor. (Depoimento de Técnica CRAS Anjo da Guarda).*

Ainda sobre educação, as técnicas entrevistadas e a coordenadora do CRAS João de Deus concordaram que as famílias, em geral, não percebem a escola como um direito da criança e que, por essa razão, não exigem uma escola de qualidade. Expressa-

ram também que poucas beneficiárias veem a educação como uma alternativa para mudança de vida e que a maioria manda as crianças e adolescentes para a escola por *obrigação para não perder o benefício*.

Pelo menos o que eu tenho percebido, na questão escolar, as crianças e os adolescentes têm uma evolução considerável, até porque têm a frequência escolar e isso impacta a medida que se a criança não vai pra escola, o benefício tem uma restrição, é bloqueado, cancelado, é temporariamente suspenso [...] (Depoimento de Coordenadora CRAS Anil).

Sobre possíveis impactos na saúde das famílias, foram mencionados como menos expressivos, ocorrendo, sobretudo, enquanto inseridas no Programa. Nesse aspecto, foram mencionados: elevação da frequência aos postos de saúde para vacinação, pesagem, realização de consultas e realização de pré-natal. Todavia, consideraram que essas mudanças não são sustentadas quando as famílias são desligadas do Programa, o que reforça a leitura sobre as condicionalidades como mera obrigação e *condição para não sair do Bolsa Família*, ao invés de constituir-se numa estratégia educativa com possibilidade de produzir impacto duradouro na vida dessas famílias: “Por força da condicionalidade da saúde tem sido elevada à frequência aos postos de saúde para realizar o acompanhamento definido pelo Bolsa Família enquanto contrapartida da família.” (Depoimento de Coordenadora CRAS Coroadinho).

Ainda tratando da saúde, a maioria das beneficiárias denunciou a dificuldade de acesso a serviços de saúde, sobretudo para realização de consultas e exames. Queixaram-se das filas para marcar atendimento; da qualidade dos serviços ofertados para a população e da falta de medicamentos que deveriam ser distribuídos gratuitamente para as pessoas que têm doença crônica. Sobre essa questão duas das entrevistadas relataram:

*Esse dinheiro do Bolsa Família é pra comprar meus remédios que eu sou diabética, sou hipertensa e o posto de saúde nunca tem. O governo diz que tem um programa de remédio de graça pra quem tem doença crônica, mas nunca tem. (Depoimento de RF João de Deus).*

*A dificuldade é grande moça [...] olha não é fácil marcar consulta, porque é muita gente. Chega no hospital é muito cheio e às vezes a gente consegue marcar, mas quando chega no dia o médico não aparece [...] assim não dá pra dizer que a saúde aqui tá boa não. (Depoimento de RF Coroadinho).*

Entre outros possíveis impactos ainda destacados, foram mencionados: motivação



de as famílias buscarem outros meios para garantir a sobrevivência para além do Bolsa Família, a partir do trabalho, com participação em palestras e outras atividades desenvolvidas nos CRAS; regularização da documentação dos membros da família, visto que é exigida a apresentação de todos os documentos no processo de inscrição do Cadúnico, para poder participar do Bolsa Família: “Então, força os pais, responsáveis, a buscarem esse documento, porque muitas vezes eu já atendi casos em que a mãe tem 3 filhos e uma criança não tem a certidão de nascimento.” (Depoimento de Técnica CRAS Coroadinho).

As entrevistadas também fizeram referência à redução do trabalho infantil pela inclusão de crianças e adolescentes nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, desenvolvidos nos CRAS; ao incremento da economia local com a circulação dos recursos recebidos pelas famílias nos municípios e ao incentivo à garantia de direitos previdenciários pelas donas-de-casa e, em menor proporção, foi destacada a qualificação profissional, propiciada, em geral, pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), além de outras ações voltadas para a geração de trabalho e renda que contribuíram para que um número pouco expressivo de famílias conseguisse inserção no mercado formal ou geração renda de forma autônoma a partir de habilidades aprendidas durante a participação em cursos.

Com relação à trajetória de trabalho das famílias egressas, a maioria dos gestores, técnicos e coordenadores entrevistados afirmou não ser possível a identificação por não haver acompanhamento de família egressa do Bolsa Família. Porém, consideraram que a maioria das famílias **antes e durante** a inserção no Bolsa Família exercem atividades laborativas consideradas como *bicos*, o que as autoriza a afirmar que o rendimento auferido, mediante o exercício de tais atividades, é instável e insuficiente diante das necessidades das famílias. Embora, não tenham informação sobre a questão do trabalho **depois** do Bolsa Família, a maioria dos entrevistados, acredita que essa situação permanece inalterada para a maioria das famílias, pela baixa escolaridade que, em geral, os membros dessas famílias possuem; pelo pouco alcance dos cursos de qualificação profissional; pelos limites encontrados para a geração de trabalho e renda de forma autônoma e pela dificuldade de inserção no mercado de trabalho ou pela dinâmica mesma desse mercado que marginaliza amplos segmentos de trabalhadores.

Para maioria das representantes das famílias egressas de São Luís e Imperatriz, onde foi possível obter relatos para essa questão mediante a realização de grupo focal, a situação de trabalho praticamente não sofreu alteração, pois relataram continuar exercendo a mesma atividade que antes. Por conseguinte, observou-se que os depoimentos da maioria das gestoras, técnicas, coordenadoras dos CRAS dos municípios pesquisados e egressas da capital e Imperatriz convergem, ao considerar que praticamente não houve mudanças na trajetória de trabalho da maioria das famílias, mantendo a situação inalterada, na maioria dos casos, visto que, quase sempre, per-

manecem exercendo a mesma atividade laborativa, durante e depois da participação no Bolsa Família. As técnicas e coordenadoras ressaltaram que as informações que dispõem são resultantes dos acompanhamentos das famílias beneficiárias nos CRAS e, apesar de não acompanhar as famílias egressas, consideram que grande parte certamente não muda de atividade ao ser desligada.

*Permanecem, porque pela própria transferência não dá pra ficar só no Bolsa Família. Como se sabe é um acréscimo na renda da família, por isso é necessário, porque sem aquela renda a família fica numa situação bem complicada na questão da própria sobrevivência. (Depoimento de Coordenadora CRAS Anil).*

No município de São Luís, de acordo com as técnicas e as coordenadoras, a maioria dos beneficiários do Bolsa Família vive de trabalho informal, dificilmente tem carteira assinada, salário mínimo, vive de bicos, são autônomos, portanto sem vínculo com empresas ou instituições. As mulheres que são cerca de 97% do público atendido no CRAS e que são a Responsável Familiar (RF) são geralmente donas-de-casa e, quando trabalham, é com faxinas, lavagens de roupa, manicure/pedicura, doces, vendas informais diversas (cosméticos, lanches, bijuterias, etc.). Trata-se, em sua maioria, de pessoas com baixos níveis de escolaridade e baixa formação profissional. Desse modo, a sobrevivência da família depende, muitas vezes, da participação em programas de transferência de renda. Já, as egressas que participaram de grupos focais apresentaram depoimentos que indicaram a inalteração de atividades do trabalho de membros da família após o desligamento: “Trabalhava como pedreiro. Ficava desempregado, voltava de novo. Agora está desempregado, só fazendo bicos. O filho que trabalhava e agora tá desempregado.”; “Quando se cadastrou: só viviam da pensão (da mãe) e da venda de lanche continua vendendo lanche pela noite [...] batatinha frita, bolo.” (Depoimentos de RF Bairro de Fátima); “Eu recebia o dinheiro da Bolsa Família e fazia faxina. Agora não posso mais fazer faxina, tô com problema de saúde e menopausa junto [...]” (Depoimento de RF Vila Bacanga).

Os relatos são coerentes com o critério para ingresso das famílias no Bolsa Família que determina uma renda per capita familiar muito baixa (até R\$ 154,00), decorrente de atividades instáveis e mal remuneradas (bicos, trabalhos informais, autônomos), atividades cuja renda não é comprovada, permitindo receber o benefício e permanecer com essas atividades.

Se essa é a realidade das famílias inseridas no Bolsa Família, procurando identificar na pesquisa empírica as mudanças que permaneceram e as que foram interrompidas com o desligamento do Programa, a mesma realidade revelou que, na maioria dos casos, tornar-se egresso não significa uma forma de autonomização da família. Nesse aspecto, grande parte das representantes familiares, deixou explícito o desejo

e a necessidade de retornar ao Programa, demonstrando que a saída representou a perda de um reforço na renda familiar, sendo vista como algo negativo, pela maioria, pela dificuldade permanente em suprir necessidades básicas com a continuação da situação de vulnerabilidade social.

Depreende-se que as mudanças identificadas pelas beneficiárias, quando inseridas no Bolsa Família, não permanecem com o desligamento, com exceção da educação, conforme fora apontado. Isso conduz ao entendimento de que o Programa tem produzido efeitos/mudanças que não são duradouras. A necessidade de permanecer no Programa expressa a busca de segurança por não dispor de um trabalho certo e seguro com que possam contar, daí o grande destaque atribuído à importância do Bolsa Família para suas vidas, conforme o depoimento abaixo:

*Mesmo sendo pouco, já dá. Porque mesmo você morando de aluguel e você fazendo um bico ali, aí dá pra você pagar aluguel. Aí você recebendo Bolsa Família, dá pra você comprar comida, comprar um remédio. Porque às vezes você faz um bico aqui, ganha um pouco e mais o Bolsa Família já melhora [...] já serve, porque nem sempre arranjo faxina e quando arrumo me pagam 30 reais, 40 reais. Quando eu acho uma que tem um coração bom, às vezes me dá 60, às vezes é 25, teve uma que veio me dar 15 reais. Então, se voltasse a receber, seria uma boa. (Depoimento de RF Liberdade).*

Esse relato expressa a dependência ao Programa, enquanto outras falas de egressas afirmam o quanto o Programa foi importante em suas vidas, expressando a expectativa de voltar a participar, principalmente para receber o benefício financeiro: “O Bolsa Família representou tudo. Essa Bolsa me deu tudo de bom. Mesmo que eu não volte pro Programa, eu quero que aumente o valor para melhorar a vida das pessoas.”; “Depois que eu comecei a receber, na época eu pagava as contas e consegui um curso profissionalizante e também uma casa do ‘Minha Casa, Minha Vida’. Se eu voltasse a receber, seria bom demais.” (Depoimentos de RFs Liberdade); “Uma família que tem três, quatro, cinco filhos, um pouquinho que seja, ajuda. Não dá pra comprar pra todos, mas dá pra comprar, suprir a necessidade de um. Então, é com certeza, ele é muito importante pras famílias.” (Depoimento de RF São Raimundo).

É possível perceber, na maioria das falas das famílias egressas, o desejo e a necessidade de voltar a participar do Programa, o que demonstra a persistência de situações da pobreza vivida.

Grande parte dos gestores, técnicas e coordenadoras dos municípios estudados afirmou a dificuldade de a família romper com a situação de vulnerabilidade social em que se encontra dado os desafios enfrentados no cotidiano. Apontaram a dificulda-

de para as famílias melhorarem de vida, posto que, no geral, são mulheres que:

*Têm ensino fundamental, trabalham de diarista, têm 3 filhos dentro de casa, pra gerenciar, pra alimentar, por mais que elas queiram romper com essa situação que elas se encontram, é complicado porque, muitas vezes elas não têm com quem deixar essa criança, aí vai pra educação que não tem uma creche decente. Aí essa mãe conta com um vizinho, conta com um conhecido que possa cuidar dessa criança. No caso de mães que têm pessoas com deficiência a situação fica mais complicada, porque ou elas dependem do Bolsa Família ou ela entra pelo BPC<sup>12</sup> então ela fica totalmente dependente dessa renda. (Depoimento de Coordenadora CRAS Coroadinho).*

Diante dessa realidade, procurou-se também dimensionar na pesquisa o que vem sendo denominado de fortalecimento da autonomia da mulher enquanto sujeito preferencial para administrar os recursos recebidos do Bolsa Família, o que pode ser verificado na seguinte fala:

*A mulher é a referência da família no Programa [...] ela tem o cartão, ela saca o dinheiro e ela decide o que comprar. Então eu acho que isso contribui de algum modo para empoderar a mulher. Dá uma certa independência mesmo que mínima. (Depoimento de Coordenadora CRAS Vila Bacanga).*

Assim, como parte das técnicas e coordenadoras, a maioria das egressas entrevistadas também reconheceram que o Programa propicia uma certa autonomia para as mulheres. Nessa direção, as falas das egressas são carregadas de sentimentos de poder e de elevação da auto-estima, conforme é possível conferir: “Eu me sentia poderosa recebendo o benefício.” (Depoimento de RF São Raimundo); “Eu quando tava com meu cartãozinho eu ia lá ‘toda cheia’ na lotérica [...]” (Depoimento de RF Cidade Operária); “Quando era dia de receber o benefício eu ia lá toda orgulhosa, me sentindo muito importante.” (Depoimento de RF Anjo da Guarda); “A mulher é que decide, administra o dinheiro do Bolsa Família.” (Depoimento de RF Vila Bacanga); “Nem todo marido dá dinheiro pra mulher, ele compra é as coisas pra dentro de casa e com o Bolsa Família como o cartão é nosso a gente saca o dinheiro e gasta com o que precisa em casa.” (Depoimento de RF João de Deus); “Eu me sentia muito importante, né?”

---

12. É o Benefício de Prestação Continuada destinado a pessoas com deficiências severas e a idosos a partir de 65 anos de idade e que vivam em famílias com renda per capita familiar inferior a ¼ do salário mínimo.

O sentimento de valorização da mulher, expresso pelas egressas, foi bastante enfatizado. Percebeu-se que o fato de o Programa priorizar a mulher para ser a representante da família expressou para elas um reconhecimento da sua capacidade de administrar o benefício e de se relacionar com o Programa. Sentiram-se olhadas e valorizadas, impulsionando atitudes e comportamentos diante da família e da sociedade antes pouco evidenciados: a determinação do gasto do dinheiro, o enfrentamento de problemas junto às instituições responsáveis por operar o Programa, etc.

## 5. CONCLUSÃO

Em termos de conclusão, cabe ressaltar a dificuldade encontrada para identificar e localizar os egressos do Bolsa Família para que a pesquisa empírica fosse realizada e a quase inexistência de estudos sobre esses sujeitos que são parte integrante do processo de implementação do Programa. Os resultados da pesquisa demonstraram também a pouca atenção atribuída aos egressos do Bolsa Família, na medida em que inexistem iniciativas sistemáticas para acompanhamento das famílias após seu desligamento por parte das instâncias institucionais operadoras do Programa. É como se o egresso não tivesse mais qualquer relação com o Programa, perdendo-se, assim, o vínculo com os sujeitos capazes de dimensionar os impactos duradouros decorrentes da intervenção do Programa. Ou seja, pouco fica se sabendo até que ponto, o Programa produziu ou não mudanças nas condições de vida das famílias após o seu desligamento, o que termina por limitar as avaliações aos impactos pontuais e imediatos produzidos nas famílias beneficiárias enquanto inseridas no Programa. Comprovando esse aspecto, a pesquisa concluiu que a principal mudança ocorrida foi na melhoria da renda das famílias, enquanto permaneceram no Programa, com impactos positivos no padrão de alimentação e no acesso a outras condições imediatas necessárias para melhorias pontuais nas condições de vida das famílias. Todavia, na maioria dos casos, essas melhorias sofreram estagnação ou mesmo retrocesso com o desligamento das famílias do Programa.

Entre possíveis mudanças registradas na vida das famílias egressas do Bolsa Família no Maranhão, identificadas pela pesquisa, que podem ser consideradas duradouras só foi citada a educação, por estimular a permanência de crianças e jovens na escola; por evitar a evasão escolar e, possivelmente, elevar o número de anos de estudo de crianças e jovens das famílias, ainda que essa mudança decorra da busca de assegurar a continuidade de recebimento do benefício financeiro. Chamou atenção, todavia, não ter sido mencionada qualquer preocupação com a qualidade do ensino disponibilizado às crianças e jovens do Bolsa Família.

Sobre a saúde, o impacto dimensionado na vida das famílias beneficiárias, sobretudo das egressas, foi pouco destacado, sendo apontados os limites com que essa

política vem sendo operacionalizada, com repercussões no acesso e na qualidade do atendimento da população, verificando-se, inclusive, retrocesso no acesso aos serviços com o desligamento das famílias do Programa.

A pesquisa serviu também para reafirmar a inserção precária e instável das pessoas das famílias beneficiárias do Bolsa Família no mercado de trabalho, limitados a uma inserção, na sua grande maioria, no mercado informal, onde só lhes resta os trabalhos instáveis e de baixa remuneração. Essa é uma situação verificada antes e durante a inserção das famílias no Bolsa Família e que não foi alterada após seu desligamento do Programa. Em decorrência, termina estagnando ou até ocorrendo retrocesso nas condições de vida das famílias egressas que já não contam mais com a transferência monetária, mesmo que pequena, mas estável, propiciada pelo Bolsa Família, o que faz com que significativa parte dos egressos chegue a vivenciar situação de deterioração nas condições da manutenção das condições imediatas de suas vidas, gerando o que se pode considerar uma dependência das famílias ao Programa.

Quando se buscou conhecer as causas do desligamento das famílias do Bolsa Família no Maranhão, a maioria (54%) estava diretamente relacionada com condições de vulnerabilidades das próprias famílias; apenas 15,8% estavam relacionadas, de alguma forma, com a melhoria de renda.

Pelo exposto podemos concluir que o Bolsa Família, enquanto programa de complementação de renda, para produzir impactos que altere as condições de vida das famílias pobres e extremamente pobres requer que seja devidamente articulado com programas estruturantes de geração de trabalho e renda e de distribuição da riqueza socialmente produzida, isto é, por si, por mais que alivie as condições imediatas da vida de milhões de famílias pobres e extremamente pobres e que dinamize economias locais de pequenos municípios como o faz no Estado do Maranhão, não é suficiente para tirar o Estado do nível de pobreza vivenciado por amplos contingentes de sua população.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Matriz de Informação Social – MI Social**. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=88>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria GM/MDS n. 555 de 11 de novembro de 2005. Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2005. Seção 1, n. 222.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria GM/MDS n. 344 de 21 de outubro de 2009. Altera a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, que estabelece diretrizes e critérios para a gestão de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e fixa normas e procedimentos para a administração desses benefícios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009. Seção 1, n. 202, p. 68,

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria GM/MDS n. 617 de 11 de agosto de 2010. Estabelece normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010. Seção 1, n. 154, p. 54.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Informações Sociais: Bolsa Família e Cadastro Único**. Brasília, DF, [2015]. Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Estudo sobre o Perfil das Famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral**. Brasília, DF: SAGE/MDS, 2014. Sumário Executivo.

GUERRA; Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Rinnie Aidrin. **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. Dez anos depois. São Paulo: Cortez, 2014. v. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:<<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013**. Rio de Janeiro, 2014.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos divulga o PIB do Estado do Maranhão: período 2008-2012**. São Luís, 2014. Disponível em:<[http://www.imesc.ma.gov.br/temp/docs/pib\\_pub\\_112014.pdf](http://www.imesc.ma.gov.br/temp/docs/pib_pub_112014.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2014.

JESUS, Andrea Cristina Santos de. **Os egressos do Bolsa Família no Rio Grande do Norte**: avaliação de impacto do Programa sobre suas famílias e suas vidas. São Luís: GAEPP/UFMA, 2015 (relatório final de pesquisa).

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Qualificação e Emprego: uma avaliação de impactos do Planfor no Maranhão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís: GAEPP, 2008.

NEMES, Maria Ines Baptistela. **Avaliação em saúde**: questões para os programas de DST/AIDS no Brasil. Rio de Janeiro: Associação de Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001. (Coleção ABIA: fundamentos de avaliação, n. 1).

NEVES, Márcia Emília Rodrigues. **Proteção Social?!**: Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressos. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília, DF: PNUD/IPEA/FJP, 2013. (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impactos do trabalho das ONG'S**: aprendendo a valorizar as mudanças. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000

SILVA, Maria Ozanira da Silva e et al. **Os egressos do Bolsa Família no Maranhão**: quem são, como vivem e o significado do Programa para suas vidas. São Luís: GAEPP/UFMA, 2015. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2013, p. 19-108.

\_\_\_\_\_. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda (PTRC) na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). **Programas de Transferência de Renda**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 85-246.



# Expressões Territoriais e Socioambientais da Proteção Social

Emanuel Luiz Pereira da Silva<sup>1</sup>

MariangelaBelfiore Wanderley<sup>2</sup>

Marinalva de Sousa Conserva<sup>3</sup>

## RESUMO

Dialogar com as expressões territoriais em suas conexões com a *proteção social* consiste na proposta deste texto, tendo como eixo norteador a dinamicidade das relações sociais no contexto socioambiental de dois territórios: um rural, as Aldeias Indígenas alocadas na Área de Proteção Ambiental do rio Mamanguape, e outro urbano, nas comunidades ribeirinhas do estuário do rio Paraíba. Ambas situadas no estado da Paraíba, Brasil. Na contemporaneidade, o ambiente e o trabalho vêm assumindo novas formas com o aprofundamento o agravamento da pobreza e da desigualdade social. Constata-se um triplo movimento: o primeiro concerne no desenvolvimento do capitalismo neoliberal, que dissolve as fronteiras políticas e econômicas; o segundo movimento refere-se à descharacterização do processo de trabalho a partir do desenvolvimento de inovações tecnológicas, gerando desemprego com a redução dos recursos naturais dos territórios; o terceiro ocorre pela emergência de novas fronteiras ambientais, que não podem ser descartadas em longo prazo pelo capital, através de uma apropriação desrespeitosa do território.

**PALAVRAS CHAVES:** Territórios, Socioambiental, Proteção Social, Pesca Artesanal

---

1. Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo/SP, Brasil. Vice-líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS-UFPB). Docente do curso de Serviço Social e Pós Graduação em Gestão da Política de Assistência Social, SUAS da Faculdade Internacional da Paraíba (FPB), João Pessoa/PB. Email: emanuelpereira.educ@gmail.com.

2. Professora do programa de estudos pós-graduados em Serviço Social da PUC-SP, doutora em Serviço Social pela PUC-SP, pós-doutora pela École de Hautes Etudes em Sciences Sociales/Paris, coordenadora da Cedepe/PUC-SP. Email: mariangela.belfiore@gmail.com.

3. Professora do curso de Graduação e de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, Brasil. Doutora em Serviço Social pela UFRJ. Pós-doutora em Serviço Social pela PUC-SP, coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS-UFPB) e do Projeto Casadinho/Procad vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Email: mconserva@uol.com.br. Site neppsufpb.com.br

## ABSTRACT

Dialogue with the territorial expressions in their connections with social protection is the proposal of this text, having as a guiding axis the dynamicity of social relations in the socio-environmental context of two territories: a rural one, the Indigenous Villages allocated in the Environmental Protection Area of Mamanguape river, And another urban, in the riverside communities of the Paraíba River estuary. Both located in the state of Paraíba, Brazil. In the contemporary world, the environment and the work are taking on new forms with the deepening of the aggravation of poverty and social inequality. There is a triple movement: the first concerns the development of neoliberal capitalism, which dissolves political and economic boundaries; The second movement refers to the descharacterization of the labor process from the development of technological innovations, generating unemployment with the reduction of the natural resources of the territories; The third is the emergence of new environmental frontiers, which can not be ruled out in the long run by capital, through a disrespectful appropriation of the territory.

**KEY WORDS:** Territories, Social-environmental, Social Protection, Handcrafted Fishing

## INTRODUÇÃO

O presente texto objetiva dialogar com as expressões territoriais em suas conexões com a *proteção social*, tendo como eixo norteador a dinamicidade das relações sociais no contexto socioambiental de dois territórios: um rural, as Aldeias Indígenas alocadas na Área de Proteção Ambiental do rio Mamanguape, e outro urbano, nas comunidades ribeirinhas do estuário do rio Paraíba. Ambas situadas no estado da Paraíba, Brasil.

Neste estudo foi possível observar as relações entre os moradores, por meio do vínculo familiar no trabalho da pesca artesanal realizado nas comunidades de pescadores, que reflete as formas de reprodução social. A organização comunitária na atividade pesqueira, frente às demandas direcionadas ao Estado, favorece a participação social nas decisões políticas dentro da APA do rio Mamanguape e na organização dos pescadores moradores das margens do estuário do rio Paraíba.

Atualmente, as questões que envolvem as relações de trabalho e o meio ambiente vêm assumindo novas formas decorrentes do processo de mundialização, com a

predominância das políticas econômicas de corte neoliberal e com a reestruturação produtiva.

Na segunda metade do século XX, temos um marco configurado pela grande investida do capital no enfrentamento da crise da lucratividade, a partir dos anos 1970. Nesse mesmo período histórico surgem fortes questionamentos à hegemonia do capital e à emergência de movimentos organizados, não apenas da classe trabalhadora, mas também de outros grupos sociais que contestam o poder do capital, como as manifestações ecológicas em defesa do planeta, em âmbito mundial. Cresce a exigência da inclusão das questões ambientais na agenda do desenvolvimento das nações e das relações internacionais. As apreensões se espriam na percepção de um conflito crescente entre a expansão do modelo de crescimento econômico, que possui seu germe na indústria, e o volume dos efeitos nefastos sobre os diversos ecossistemas do planeta.

Os seres humanos ocupam 80% do planeta Terra e vivem um consumo predatório dos recursos naturais numa proporção tamanha que se exploram os ecossistemas a ponto de a Terra já ter ultrapassado em cerca de 20% sua capacidade de suporte e regeneração, fazendo do ser humano um refém do seu próprio paradigma civilizatório, depredador e consumista, adotado pela maioria dos países desenvolvidos, demandando três planetas semelhantes ao nosso, explorando de forma egoísta uma porção enorme dos recursos naturais, colocando todos os outros seres vivos na condição de sobrevivência, na era do extermínio dos ecossistemas naturais (BOFF In: TRIGUEIRO, 2003; SILVA et al, 2011).

Problemas ambientais como os que vemos na atualidade surgem como pesadelo nos sonhos de progresso imaginados pelos teóricos de algumas décadas. Na opinião de Furtado (1996), os países desenvolvidos têm traçado diretrizes em cima de uma política de desenvolvimento econômico na qual se pretende evitar o crescimento no padrão de consumo mundial, pois a acessibilidade da grande massa dos países em desenvolvimento às mesmas condições dos países ricos provocaria escassez dos recursos da Terra em um curto espaço de tempo. Essa ideia é fruto de uma ideologia industrial burguesa possuidora dos estigmas do mito do progresso.

O contexto de crise mundial do capital, de esgotamento do modelo desenvolvimentista, de desmonte do “socialismo real” e de enfraquecimento dos estados de bem-estar social evidencia a imensa capacidade destrutiva do sistema (SILVA, 2012).

Essa objetividade negativa do capital se intensifica no extermínio dos recursos naturais, aumentando o rol de problemas socioambientais, como bem aponta Sachs (1986): os processos de urbanização acelerada; o crescimento e a desigual distribuição demográfica; a expansão descontrolada do uso de energia nuclear com finalidades bélicas ou pacíficas; o consumo excessivo de recursos não renováveis; os fenômenos crescentes de perda e desertificação do solo; a contaminação tóxica dos recursos naturais; o desflorestamento; a redução da biodiversidade e da diversidade

cultural; a geração do efeito estufa e a redução da camada de ozônio e suas implicações sobre o equilíbrio climático. Essas questões, entre outras, têm impactado a opinião pública mundial e chamado atenção para uma realidade até então pouco observada (SILVA; WANDERLEY; CONSERVA, 2014).

Mais recentemente, os analistas da questão ambiental têm reconhecido que pobreza e ecologia são realidades interdependentes, que precisam ser compreendidas e abordadas de forma integrada, na busca de um equacionamento mais adequado. Isso porque, se a degradação ambiental agrava as condições de vida dos mais pobres, a pobreza destes conduz a uma exploração predatória dos recursos naturais, fechando um ciclo perverso de prejuízos socioambientais (LIMA, 1997).

## **1. A QUESTÃO SOCIAL E AS ESTRATÉGIAS DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA**

Na contemporaneidade, o ambiente e o trabalho vêm assumindo novas formas com o aprofundamento da mundialização, com a concessão das políticas econômicas de corte neoliberal e com a reestruturação produtiva. Constata-se que o agravamento da pobreza e da desigualdade social que apresenta um triplo movimento: o primeiro concerne no desenvolvimento do capitalismo neoliberal, que dissolve as fronteiras políticas e econômicas; o segundo movimento refere-se à descharacterização do processo de trabalho a partir do desenvolvimento de inovações tecnológicas, gerando desemprego com a redução dos recursos naturais dos territórios; o terceiro ocorre pela emergência de novas fronteiras ambientais, que não podem ser descartadas em longo prazo pelo capital, através de uma apropriação desrespeitosa do território (DOWBOR et al, 1997; ALTVATER 1999; FIORI 1997; SILVA, 2011; SILVA et al, 2012; SILVA et al, 2014).

Cabe resgatar que o predomínio das formas de produção e reprodução social, desencadeadas a partir do crescimento econômico, com o advento da Revolução Industrial, foram determinantes para a expansão capitalista e para a transformação dos recursos naturais, culminando num processo de escassez, esgotamento e degradação dos ecossistemas (LEFF, 2009).

A expansão do processo industrial e da ideologia do capital pelo mundo alavancou as desigualdades sociais, por meio da propriedade privada dos meios de produção e influenciou o desenvolvimento social e cultural dos diversos povos, principalmente nas nações em desenvolvimento, dependentes das determinações políticas, econômicas e tecnológicas das grandes nações desenvolvidas, detentoras de grande acúmulo de riqueza.

Desse modo, emergiu, no contexto da mundialização, o “princípio da sustentabi-

lidade”, como um ponto de limite para reorientação do processo civilizatório da humanidade, no decorrer do crescente debate sobre a questão ambiental.

Esse princípio emanou do que foi considerado crise ambiental, quando se passou a questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, sem considerar a natureza (LEFF, 2009). Processo que foi evidenciado a partir da década de 1960, por meio do debate teórico e político sobre a valorização dos potenciais da natureza.

O ambientalismo não surgiu pronto e não possui em seu processo histórico um começo claro, definido. A discussão do marco inicial vai além dos muros das universidades e institutos de pesquisa avançadas. Muitos debates acerca da sua gênese vêm sendo travados em diversas partes do mundo. McCormick afirma que “Não houve um acontecimento claro que inflamasse um movimento de massas, nenhum grande orador ou profeta que surgisse para incendiá-las [...]” (MCCORMICK, 1992, p. 21).

Sendo assim, pode-se dizer que o ambientalismo surgiu de modo difuso, em épocas diferentes, locais diferentes, devido a motivos diferenciados. Nessa perspectiva, deve-se ter em mente que o termo ambientalismo, ora expresso, deve ser considerado:

*[...] como todas as formas de comportamento coletivo, que tanto em seus discursos como em sua prática, visam corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional atualmente predominante. (CASTELLS, 2000, p. 143).*

Assim, vale assinalar que o ambientalismo tem suas raízes nas várias manifestações realizadas em locais diferentes, chegando-se ao consenso de que era necessário organizar grupos destinados a tratar da questão ambiental nas suas várias dimensões. Sendo que essa prática, além de ganhar vários adeptos, tornou-se instituída e veio a se tornar movimentos nacionais e mesmo internacionais (MCCORMICK, 1992).

O discurso do desenvolvimento sustentável entra em uso propagado, principalmente, mediante a necessidade que os países periféricos tinham de recuperar suas economias, apoiando-se em programas neoliberais, ao passo em que se agravavam os problemas ambientais. Esse discurso registrou as políticas ambientais nos ajustes da economia neoliberal, para responder aos processos de degradação ambiental, penetrando, também, nas estratégias de participação social (ANDRADE, 2012).

Assim, no processo histórico se constrói a “ideia de sustentabilidade” como uma opção para reconstrução da atual ordem econômica, a fim de alcançar um desenvolvimento duradouro, em contraposição às próprias bases produtivas, reconhecendo a função da capacidade de suporte da natureza, condição e potencial do processo

de produção. Dessa forma, o discurso da sustentabilidade objetiva um crescimento equilibrado, em que a sustentabilidade ecológica se funda como sua condição no processo de desenvolvimento econômico, político e social.

As estratégias atuais de conservação das grandes nações capitalistas ratificaram a essência do processo exploratório e de acúmulo de capitais. Essas estratégias engendraram acordos internacionais contraditórios, ausentes de ações adequadas às especificidades territoriais e, principalmente, de participação das populações no processo decisório dos projetos políticos.

Pode-se constatar que, no mesmo momento em que se passou a reconhecer o agravamento da questão ambiental e suas consequências em âmbito mundial, procuraram-se alternativas para responder aos danos gerados pelo modelo de desenvolvimento dominante, ao mesmo tempo em que se viu a ampliação da pobreza nas últimas décadas nos países em desenvolvimento.

Assim, a questão ambiental pode ser expressa a partir da conjugação de três fatores: a elaboração por parte do Estado de novos mecanismos que respondessem às demandas ambientais; a utilização de um desenvolvimento econômico, pelo capitalismo, pautado em uma perspectiva sustentável; e a responsabilização da sociedade para a conservação do ambiente.

Essa conjuntura atribui às populações residentes em territórios com alta produtividade de recursos naturais, papel fundamental na efetivação da conservação do ambiente. Permanece no sistema de produção capitalista a relação de expropriação e exploração dos territórios e suas respectivas populações,

*[...] para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política. (SILVA E SILVA, 2010 apud YAZBEK, 2012, p. 289).*

Nessa realidade, os pobres se materializam em produto das relações capitalistas, que têm sua essência fundada em um padrão de desenvolvimento desigual, em que se insere a acumulação e a miséria, refratando-se como uma das expressões da questão social (YAZBEK, 2012, p. 289). O contexto social que desencadeia as relações desi-

guais expressa-se em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, bem como em valores culturais das classes subalternizadas e de seus interlocutores na vida social.

A pobreza, portanto, é expressão e se materializa diretamente nas relações sociais para além das privações materiais (YAZBEK, 2012, p. 289). Assim, os modos específicos de apropriação dos ecossistemas pelas populações dos territórios e da relação com o capital resultam em manifestações da questão social expressa pela pobreza e pela desigualdade social.

## 2. O TERRITÓRIO E SEUS DETERMINANTES

No tempo hodierno, cerca da metade das populações humanas vive e depende direta ou indiretamente dos ambientes aquáticos (FRENCH, 1997). Um percentual significativo das comunidades depende quase que exclusivamente dos recursos oriundos dos ecossistemas aquáticos, possuindo suas economias vinculadas ao seu manejo. Dessa forma, a acuidade dos ambientes aquáticos perpassa pela dimensão biológica, estendendo-se à econômica e também à social.

No Brasil, e não somente aqui, muitas populações buscam sua sobrevivência em áreas de água doce, salobra e salgada (as denominadas populações ribeirinhas e caiçaras). Os manguezais do litoral brasileiro são os únicos do mundo que são considerados pela legislação como áreas de preservação (LACERDA *et al.*; 2006) e, mesmo assim, continuam sendo explorados sem nenhuma forma de manejo, acarretando a degradação dos recursos naturais desses ecossistemas.

O estuário do rio Paraíba (Figura 1) está situado na região metropolitana de João Pessoa, capital do estado da Paraíba. Em seu entorno existem vários ecossistemas, como manguezais, ambientes recifes, mata atlântica, mata de restinga e falésias. Constata-se a importância do estuário no processo de formação das cidades a partir de Cabedelo-PB que, na atualidade, abriga o Porto, que representa a principal atividade, com elevado valor econômico e comercial para estado da Paraíba.

Aí foram tecidos os fios de ligação com os povos que aprenderam e se apropriaram do ambiente estuarino, configurando um elo muito forte, visto que as comunidades instaladas às suas margens têm no rio o fator preponderante na estratégia de sobrevivência: o trabalho (SILVA *et al.*, 2014).



Figura 1: Mapa de Localização do Estuário Rio Paraíba do Norte e das Comunidades do Porto do Moinho (Bayeux); do Porto do João Tota (João Pessoa) e do Renascer (Cabedelo).

A área de manguezal está situada no estuário do rio Mamanguape, o segundo maior da Paraíba, no Nordeste do Brasil. Esse estuário dista cerca de 70km, ao norte, de João Pessoa, localizando-se entre as coordenadas 6°43'2" e 6°51'54", uma Área de Proteção Ambiental (APA), que abrange vasta extensão de manguezal, ilhas e croas (bancos arenoso-lodosos) e, mais externamente, na foz, uma barreira de recifes, que se apresenta na forma de um extenso paredão.

A APA da Barra do Rio Mamanguape (Figuras 3 e 4) possui 14.460ha e foi criada pelo Decreto Nº 924, de 10 de setembro de 1993, sendo formada pelos estuários dos rios Mamanguape, Estivas e Miriri. Os primeiros fazem parte dos municípios de Rio Tinto e Mamanguape e o último, do município de Lucena, no litoral norte da Paraíba.

A porção estuarina da APA, que corresponde à sua maior extensão, tem suas margens ocupadas por cerca de 6.000ha de mangue bastante preservado, representando a maior área de manguezal do estado. Na margem esquerda do estuário, existe uma reserva da FUNAI, cuja população indígena, em sua maior parte, sobrevive às expensas dos recursos pesqueiros extraídos do estuário.

A noroeste da área de influência do referido ambiente, existe, ainda, a Reserva Biológica Guaribas, do IBAMA e, próximo a sua desembocadura, na Barra de Mamanguape, encontra-se instalada a base de pesquisa para o desenvolvimento do projeto de proteção e manejo do peixe-boi marinho (*Trichechus manatus*), espécie ameaçada de extinção (Figura 5).





Figura 3: Área de Proteção Ambiental da Barra do Mamanguape - PB.



Figura 5: Peixe-boi da reserva da APA da Barra do Mamanguape – PB. Fonte: <http://robertocarloscosta.files.wordpress.com/2010/11/peixe-boi3.jp>

O manguezal do rio Mamanguape é caracterizado predominantemente pelas espécies *rhizophoramangle*, *avicenniagerminans*, *A. schaueriana*, *laguncularia racemosa* e *conocarpuserectus*. As maiores árvores de *rhizophora* encontradas chegam a 25m

de altura e até 60cm de diâmetro (DAP- diâmetro à altura do peito); as de *A. germi-nans* alcançam alturas superiores a 30m e 65cm DAP. Além das espécies típicas de mangue, outras espécies vegetais como *acrostichumaureum* (samambaia do mangue) e *eleocharis obtusa* são encontradas nas partes mais altas do mangue (PALUDO; KLONOWSKI, 1999).

Esse manguezal se caracteriza como um dos mais preservados da Paraíba (CUNHA et al., 1992). Entretanto, já apresenta algumas zonas que sofrem interferências antrópicas, devido, principalmente, à expansão do cultivo da cana de açúcar. Watanabe et al. (1994), constataram evidências da contaminação por produtos oriundos da monocultura canavieira em um dos tributários do estuário.

Os pescadores que dependem desse estuário para sua sobrevivência afirmam que a produção pesqueira vem diminuindo devido aos efeitos dos agrotóxicos utilizados no cultivo da cana de açúcar, ao longo desse rio. As ilhas e croas também estão sofrendo transformações em função do assoreamento do leito, que se torna cada vez mais evidente.

A atividade econômica mais importante relacionada ao manguezal na área é a captura artesanal do caranguejo *u. cordatus* (PALUDO; KLONOWSKI, 1999). Todavia, nos últimos anos, vem sendo observada pelos catadores de caranguejo-uçá uma diminuição no estoque dessa espécie nos manguezais, uma vez que, para esses profissionais manterem a sua média de produção, tiveram que aumentar o esforço de pesca. A situação agravou-se nos últimos três anos, devido à ocorrência de uma mortandade de caranguejo-uçá em três estuários do litoral paraibano. Os surtos de mortandade foram registrados em vários estados do Nordeste do Brasil (NISHIDA et al., 1999).

Os problemas ambientais da região Nordeste do país são expostos pelos pescadores artesanais de forma objetiva, com a constatação de que, nos últimos 20 anos, vêm aumentando, cada vez mais, os níveis de poluição, tanto no ambiente aquático como no terrestre, visto que as áreas estuarinas são altamente influenciadas pelos ciclos das marés. Sendo assim, os lixos hospitalar e doméstico, esgoto, agrotóxico, animais e pessoasmortos se deslocam por toda a extensão do estuário, promovendo uma proliferação de poluentes por toda parte, interferindo de forma agressiva na vida das pessoas que dependem exclusivamente dos recursos pesqueiros, bem como no equilíbrio dos ecossistemas (SILVA, 2011).

De acordo com estudos realizados, no território, por Alves; Nishida (2003); Takahashi (2008); Silva (2011), muitas comunidades localizadas em áreas adjacentes ao ecossistema manguezal não possuem um sistema adequado de tratamento de resíduos sólidos e líquidos. Assim, moradores dessas comunidades lançam o esgoto e resíduos sólidos nos rios e córregos poluindo as águas, impossibilitando que sejam usadas como fonte de recursos de subsistência ou, também, para fins de recreação.

Ao mesmo tempo o lixo a céu aberto constitui um dos principais vetores de trans-

missão de doenças. É crítico o estado em que se encontra a grande maioria dos aglomerados subnormais, dispostos ao longo dos rios, riachos e rodovias. Conforme fala dos trabalhadores, há o reconhecimento dos problemas apresentados pelos órgãos competentes, porém não existe uma agenda de resolutividades (SILVA, 2011).

O rio proporcionou a entrada dos seres humanos que, dada à necessidade de desbravar novos ambientes, foram colonizando as suas margens e se adentrando nas áreas mais remotas do estado, como o Litoral Norte, Brejo, Curimataú, Cariri e Sertão paraibanos. O rio e seus afluentes foram, sem dúvida, a forma mais efetiva de conquistar os territórios que compõem o estado. Tornou-se condição e meio de estratégia de sobrevivência dos habitantes dessas comunidades (SILVA et al, 2011). Assim, os pescadores artesanais têm, na pesca, sua principal atividade de subsistência (MOURÃO; NORDI, 2003).

As comunidades de pescadores artesanais pesquisadas foram as seguintes: no estuário do rio Paraíba, o Porto do Moinho; no município de Bayeux, o Porto de João Tota; nos municípios de João Pessoa e Cabedelo, o Renascer e no estuário da APA do Mamanguape, a tribo indígena de Tramataia, no município de Marcação-PB.

Na divisão política desses estuários, constata-se a sua importância no processo de formação das cidades, a partir do município de Cabedelo<sup>5</sup>, como também a partir do município de Baía da Traição<sup>6</sup>. São perceptíveis seus fios de ligação com os povos que se apropriaram do ambiente estuarino, configurando um intercâmbio muito forte, visto que as populações que habitam as suas margens têm, no trabalho, um fator preponderante na estratégia de sobrevivência.

Os estuários na Paraíba são importantes meios de subsistência para as populações que condicionam o trabalho na pesca artesanal. O manejo dos recursos e a percepção ambiental dessas populações constituem-se em uma ferramenta valiosa, com potencial para ser incorporada tanto em planos de desenvolvimento socioeconômico quanto em estudos de manejo, conservação e utilização sustentável da fauna e flora locais.

Dentro desse raciocínio, a incorporação do conhecimento local é uma ferramenta de suma importância nos processos de tomada de decisões na gestão do território, tanto no âmbito do trabalho como no do ambiente. Assim, a exploração indiscriminada dos recursos naturais dos ecossistemas de manguezais deu início às discussões sobre a conservação dos territórios nas comunidades ribeirinhas, em todo o Estado. Durante as décadas de 1980 e 1990, essas discussões se fortaleceram com a criação de grupos e movimentos para a conservação da natureza.

No âmbito dessas discussões, surgiu a proposta de criação das Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável e das Áreas de Proteção Ambiental na região, pautadas na mobilização das populações locais, frente ao Estado. Nesse contexto, incluiu-se a organização social dos moradores da região do complexo estuarino do Mamanguape para a criação e implementação da Área de Proteção Ambiental, na década de 1990.

Em consequência das manifestações dessa população, o Governo Federal do Brasil criou a APA do rio Mamanguape-PB, pelo Decreto N.º 23.722. Percebe-se que o processo de criação das Reservas Extrativistas e Áreas de Proteção Ambientais contempla o contexto analisado por Carvalho (1999), quando afirma que as prioridades consideradas pelas políticas públicas são deliberadas pelo Estado, a partir da manifestação da sociedade civil.

Esses territórios devem ser considerados em suas multidimensões, o que significa conceber as formas de produção, de apropriação e de controle do espaço social que são construídas socialmente. Em outros termos, o espaço social é produto, condição e meio de reprodução das relações sociais (LEFEBVRE, 1991).

A importância do território em suas multidimensões reside em considerá-lo, em sua essência, como o chão concreto das políticas e da realidade da vida coletiva que representa, de forma proativa, a base do exercício da cidadania e fundamenta as relações sociais de vizinhança e de poder, visto que esse território também é um fator dinâmico no processo de exclusão/inclusão social em que as desigualdades sociais se evidenciam (KOGA, 2011).

É a partir de tal compreensão que se busca apontar as especificidades das populações residentes nesses dois territórios: o estuário do rio Paraíba e APA do estuário do rio Mamanguape – PB. Com a diminuição dos postos de trabalho e ausência do Estado provedor de políticas públicas e sociais, as populações assentam-se nas margens ao longo do estuário e mantêm relações de intercâmbio direto com o meio natural com a pesca, a caça e o extrativismo, restritos às práticas tradicionais de trabalho. Nessa ótica, observa-se que essa população não possui acesso aos meios de produção tecnológicos, haja vista a ausência de técnicas de manejo dos recursos da natureza para a produção em larga escala, dificultando o escoamento da pequena produção comunitária.

Para Silva (2011) a importância do estuário e do manguezal na vida das populações ribeirinhas do estuário do rio Paraíba e Mamanguape ultrapassa o aspecto ecológico; muitas comunidades tiram seu sustento dos manguezais através da pesca artesanal e de subsistência; pescadores e catadores de moluscos e crustáceos têm nessas atividades a fonte de renda necessária para sua sobrevivência e reprodução, que ainda se configuram de forma precária e desigual. Dessa forma, a degradação do referido ambiente causa não só modificações no meio ecológico, mas também impactos sociais e econômicos.

Algumas marisqueiras do estuário do Rio Paraíba vêm promovendo ações de combate à degradações do ecossistema de manguezal, em busca da sustentabilidade socioambiental, por meio de encontros junto à Associação de Moradores, uma vez que não possuem sede própria.

As diretrizes políticas e econômicas para o setor pesqueiro brasileiro historicamente fomentaram e privilegiaram o agronegócio da pesca oceânica e da aquicultura,

provocando sobre-exploração dos estoques e danos ambientais. Essas políticas desconsideraram as reais necessidades dos pescadores artesanais e não reconheceram as atividades da cadeia produtiva da pesca, realizadas principalmente por mulheres que trabalham na terra, no regime da economia familiar, no beneficiamento do pescado, na confecção de apetrechos de pesca e na captura de marisco.

Igualmente, a relação específica do homem ribeirinho com a natureza foi desprezada em um primeiro momento. Posteriormente, seus conhecimentos e sua forma de se relacionar com a natureza (considerada tradicional) foram reconhecidos pelos organismos internacionais, tendo relevância na formulação de políticas públicas de controle do território pesqueiro e para a conservação da biodiversidade (DIEGUES, 2004).

Considera-se que existe uma mudança relevante no papel atribuído a estas populações no processo de conservação da biodiversidade. Nas propostas recentes de conservação, com os novos dispositivos legais em vigor, a população passa a ter um papel central na manutenção desses espaços.

Deve-se reconhecer que a aplicação dos dispositivos legais pertinentes pode gerar mudanças nos modos de vida específicos e desconsiderar a heterogeneidade das diversas populações ao impor novas formas de apropriação dos recursos naturais e relações contratuais.

Nos ecossistemas estuarinos, os moradores se relacionam intrinsecamente com a natureza, nas formas de trabalho, nas relações comunitárias, enquanto projeto comum: a conservação dos recursos da natureza, fonte de reprodução destes, compreendendo a restrição do uso do território como fundamental para o processo de reprodução social.

Esses territórios apresentam elementos comuns: a necessidade que os moradores possuem em fazer-se representar frente ao Estado, em detrimento das demandas específicas para a garantia da reprodução social e as formas que o Estado dará enfrentamento a essas demandas e de ressaltar que cabe ao Estado dar essas respostas. Entretanto, entende-se que o Estado não consegue dar respostas às demandas da sociedade, consideradas suas necessidades e especificidades, sobretudo aos segmentos populacionais mais empobrecidos e excluídos.

### **3. PARTICIPAÇÃO E GESTÃO NOS TERRITÓRIOS**

Analisar a gestão pública frente aos diferentes territórios brasileiros e suas especificidades, no contexto dos processos de integração regional, sugere o entendimento da gestão das ações públicas como “respostas a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esfe-

ras de poder” (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004, p. 6).

Entretanto, reconhece-se que as políticas públicas são de competência do Estado e envolvem relações de reciprocidade e antagonismo com a sociedade. A participação da sociedade torna-se fundamental para a consolidação da dimensão efetivamente pública das políticas (RAICHELIS E WANDERLEY, 2004). Na análise das relações sociais e políticas presentes nos territórios ora apresentados, percebe-se que a relação da população apresenta nuances das formas de participação na esfera pública ao vocalizarem suas demandas frente ao Estado e do reconhecimento dessas.

Na perspectiva de Milton Santos, compreende-se de forma analítica que o conceito de território se constitui em um instrumento importante no exame da realidade para a produção de Políticas Públicas de Inclusão Social que visam a concretizar a redistribuição social no enfrentamento das desigualdades sociais. Assim, o território não se configurará como um simples “acidente de percurso”, mas efetivamente como um sujeito em ação, em que a cidadania ganha vida ativa (KOGA, 2011).

No caso dos estuários na Paraíba, a intervenção do Estado, através do Decreto-lei nº 221/1967, da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), foi de fundamental importância para uma regulamentação da atividade pesqueira, porém, na prática, a materialização desta legislação foi direcionada para beneficiar a pesca em grande escala, realizada pelas grandes empresas da aquicultura. Nessa conjuntura, que favorece o processo de acumulação empresarial-capitalista, relega-se a pesca artesanal à própria sorte.

A produção da pesca artesanal representa quase 65% do peixe consumido no mercado interno. Entretanto, apesar de esta ser significativa no Brasil, historicamente foi relegada a um caráter subalterno na formulação de políticas públicas. Várias áreas de mariscagem e captura de caranguejos são extintas, gerando um grande impacto social com a expulsão de trabalhadores dos territórios de pesca e de suas origens e/ou das comunidades tradicionais para as cidades.

Com a operacionalização dos viveiros de camarão por empresas pesqueiras, os recursos hídricos são contaminados por esgotos sem tratamento e com altas taxas de metabisulfito, restos de ração e dejetos, já que não há tratamento de efluentes, disseminando doenças em crustáceos e comprometendo a segurança alimentar das populações tradicionais. Outra questão grave refere-se à ração que é adicionada aos viveiros para que o crescimento das espécies cultivadas ocorra o mais rápido possível, contribuindo para a eutrofização<sup>7</sup> das águas dentro e fora das fazendas. Não há um manejo sustentável na carcinicultura, que vem ocasionando conflitos com as populações tradicionais, já que é um empreendimento socioambiental degradador.

A análise dos pressupostos que norteiam a concepção de desenvolvimento sustentável (leia-se: *política* que se manifesta através da maior participação da população em sua unidade local) questiona o modelo de desenvolvimento capitalista e o papel dos sujeitos políticos na construção de alternativas societárias democráticas e sustentá-

veis, que superem a desigualdade social e a degradação das próprias bases materiais do modo de produção.

Nesse sentido, Mészáros (2001) afirma que um desenvolvimento com sustentabilidade somente será alcançado com uma efetiva cultura da igualdade substantiva ou material (justiça social), remetendo o debate para as causas estruturais da degradação socioambiental, ou seja, a base do modo de produção capitalista e as ações que o Estado vai assumir frente à questão social e ambiental.

Por outro lado, a relação que se instaurou durante o processo de criação da APA do estuário do rio Mamanguape foi pautada em lutas e discussões que favoreceram a institucionalização da unidade de conservação. Observa-se no discurso dos moradores que as demandas ainda não foram atendidas pelo Estado, pois depositaram na implantação da APA a esperança de que, por meio dessa forma de organização do território, seria mais fácil o acesso a bens e serviços públicos.

O acesso dos moradores da APA aos serviços e políticas públicas, tais como saúde, educação, habitação, energia, abastecimento de água e saneamento, comunicação e transporte, ocorre parcimoniosamente. Merece destaque a implantação do projeto de Fomento e Crédito de Habitação do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA); o Programa Bolsa Família; como ações pontuais no território, apesar da ausência de serviços de saúde e de educação de qualidade.

Conforme se pode observar na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, as Reservas Extrativistas devem ser organizadas a partir de um plano de gestão que deve garantir o uso sustentável da área, bem como, a disponibilização e acesso às políticas públicas que devem ter caráter específico para a população residente na RESEX.

A Lei de Nº 6.902, de 27 de Abril de 1981, em seu artigo 9º, define que, em cada Área de Proteção Ambiental (APA), dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo: a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas; o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Pode-se afirmar que, no âmbito dos serviços coletivos, implementados pelas políticas públicas, é fundamental a participação do cidadão usuário, da família e da comunidade (CARVALHO, 1999). Ressalta-se que o exame das formas de gestão do território deve considerar as suas especificidades, a participação política que a população residente passa a desempenhar em detrimento de melhores condições de vida e o reconhecimento por parte do Estado das demandas sociais, os modos de efetivação dessas por meio das relações interssetoriais que as políticas devem apresentar.

## 4. A PROTEÇÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS VIVIDOS

De uma forma geral, sabe-se que não há sociedades humanas que não tenham desenvolvido alguma forma de proteção social aos seus membros mais desprotegidos. Seja de modo mais simples, através de instituições não especializadas e plurifuncionais, como a família, por exemplo, ou com altos níveis de sofisticação organizacional e de especialização. Diferentes formas de proteção social emergem e percorrem o tempo e o espaço das sociedades “como processo recorrente e universal.” (YAZBEK, 2012, p. 1).

Conforme Di Giovanni (1998, p. 10) compõem sistemas de proteção social: “[...] as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações.”

Histórica e especialmente, a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, ocorreram profundas mudanças na proteção social com a inclusão da assistência social como política de direitos na seguridade social. Essa foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar a assistência social como política pública, de responsabilidade estatal, e não como ações e atendimentos pontuais e eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais. A inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos socioassistenciais do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção (SPOSATI, 2009; SILVA; WANDERLEY; CONSERVA, 2014).

A concretização do modelo de proteção social sofre forte influência da territorialidade, pois ele só se instala e opera a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais. Para Sposati (2009), ele não flui de uma fórmula matemática ou laboratorial, mas de um conjunto de relações e de forças em movimento. Para a autora, o sentido de proteção supõe, antes de tudo, um caráter preservacionista e de defesa da vida, dos direitos humanos e sociais e da dignidade humana.

Afirmamos a concepção fundante de que proteção significa prevenção, o que se sub-tende a redução de fragilidades aos riscos que, do ponto de vista temporal, podem ser permanentes ou temporários e se inserem no exame da questão do enfrentamento de riscos sociais (SPOSATI, 2009).

Diante dessa realidade, partimos de uma concepção de desenvolvimento sustentável



que possui como perspectiva a:

*[...] sustentabilidade democrática”, que na sua essência é “entendida como o processo pelo qual, as sociedades administram as condições materiais de sua reprodução, redefinindo os princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição de seus recursos ambientais (ACSELRAD; LEROY, 1999, p. 28).*

Com isso, tem-se uma proposta de mudança radical, ou seja, do paradigma dominante de desenvolvimento econômico, com parâmetros fundados em princípios de justiça social, superação da desigualdade social e econômica, assim como da construção democrática advinda do dinamismo das pescadoras e dos pescadores artesanais.

A discussão da sustentabilidade adentra o campo das relações sociais, analisando e descrevendo os meios sociais de apropriação, bem como o uso dos recursos e do meio ambiente. Adotam-se as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável que são, nesse caso, construções sociais fruto do embate político entre trabalhadores e os grandes empresários detentores dos meios de produção, em busca do controle dominante de suas posições.

Conforme Marx (1988), a natureza possui, por excelência, o arbítrio nas suas relações, resultando na sua essência em manifestações de ordem natural próprias dos seus ciclos vitais. Porém, quando partimos para as relações humanas, a natureza só manifesta suas qualidades e ganha significado através de uma relação transformadora com o trabalho humano (BOTTMORE, 1988). Embora as considerações de Marx, no século XIX, direcionem a proliferação da tendência expansionista do modo capitalista de produção como condição necessária na transição para o socialismo, nem por isso deixou de pôr em evidência sua violência destrutiva e irretorquível. Marx (1988) observa, em *O Capital*, que

*[...] a produção capitalista acumula, por um lado, a força motriz histórica da sociedade, mas perturba, por outro lado, o metabolismo entre homem e terra [...] tanto na agricultura quanto na manufatura, a transformação capitalista do processo de produção é, ao mesmo tempo, o martírio dos produtores, o meio de trabalho como um meio de subjugação, exploração e pauperização do trabalhador, a combinação social dos processos de trabalho como opressão organizada de sua vitalidade, liberdade e autonomia individual (MARX, 1988, p. 99-100).*

Continuando a dialogar com essa obra, retoma-se a afirmação de Marx: “cada progresso da agricultura capitalista não é só um progresso na arte de saquear o trabalhador, mas ao mesmo tempo na arte de saquear o solo”, pois cada progresso leva,

em longo prazo, à “ruína das fontes permanentes dessa fertilidade (do solo)”.

A produção capitalista, portanto, “só desenvolve a técnica e a combinação do processo de produção social ao minar simultaneamente as fontes de toda a riqueza: a terra e o trabalhador”, o que confirma a atualidade teórica do autor como fundamento para análises feitas em campo, onde se assiste à degradação do meio ambiente e do trabalho dos pescadores e pescadoras do estuário do Rio Paraíba e da APA do Mamanguape. Nesse complexo estuário manguezal, as indústrias de cana de açúcar e de carcinicultura vêm devastando a vida de forma nociva (MARX, 1988).

As práticas desenvolvidas pelos proprietários das usinas de cana de açúcar e das fazendas de camarão (carcinicultura), instaurados ao longo do ecossistema manguezal, são atividades de alto impacto no estuário que comprometem a vida animal e vegetal que, por sua vez, garantem a subsistência das pescadoras e dos pescadores artesanais desses territórios.

Muitos depoimentos de caranguejeiros, catadoras de moluscos bivalves, entre outros trabalhadores e profissionais envolvidos com a causa ambiental, evidenciaram várias problemáticas reais, como a poluição provocada pelo acúmulo do lixo urbano e a falta de saneamento básico – grandes vilões da atividade pesqueira; e os agrotóxicos, que são carreados com as águas das chuvas das plantações de cana de açúcar e venenos que são colocados para eliminar qualquer predador que venha se alimentar do camarão cultivado nos viveiros. As marisqueiras afirmam que essas práticas negativas vêm ocorrendo com frequência nos últimos anos.

Nos períodos de chuva, qualquer pessoa, mesmo não sendo pescador(a), poderia detectar, *in loco*, onde são feitas as coletas de mariscos, caranguejos e ostras, grande mortandade dessas espécies devido às substâncias químicas provenientes das usinas de cana de açúcar e decorrentes, também, do uso de substâncias tóxicas, que, de forma clara, podem ser chamadas de venenosas, usadas para matar os siris e caranguejos que são os predadores naturais do camarão.

A atividade de cultivo de camarão incide diretamente sobre as condições do ecossistema e, de modo específico, no entorno dos tanques, em que, com a utilização de venenos, se elimina qualquer animal marinho que venha a “prejudicar” o cultivo.

Toda essa problemática de ordem social e ambiental é reafirmada nas falas das trabalhadoras e dos trabalhadores da pesca artesanal, que expressam claramente a situação vivida por todos os que dependem exclusivamente desses territórios de pesca e coleta de moluscos bivalves.

Uma audiência pública foi realizada na Câmara Municipal de Bayeux-PB, em outubro de 2009.

*Até quando vamos assistir ao filme da destruição do mangue-*

*zal pelos usineiros e criadores de camarão da Paraíba, que chegam e lançam o veneno nas plantações e tanques, e eles sabem que matam tudo, até o que tem no mangue [...].*

(M. 45 anos, comunidade do Renascer).

A implantação das fazendas de camarão no Nordeste brasileiro tem ocorrido inicialmente com o desmatamento do ecossistema manguezal para a implantação dos viveiros, o que reduz o habitat de numerosas espécies, extinguindo áreas de apicuns<sup>8</sup> e de expansão da vegetação de mangue, bloqueando as trocas laterais e os processos hidrodinâmicos, além de impermeabilizar as unidades do ecossistema manguezal (SILVA et al, 2011).

Com a criação dos viveiros de camarão, os recursos hídricos são contaminados por esgotos sem tratamento e com altas taxas de metabisulfito, restos de ração e dejetos, já que não há tratamento de efluentes, disseminando doenças em crustáceos e comprometendo a segurança alimentar das comunidades tradicionais. Conforme Arthur; Subasinghe (2002), os principais impactos das doenças dos animais aquáticos nas populações selvagens e biodiversidade são:

- a) impacto na estrutura da comunidade aquática, alterando populações de predadores e presas;
- b) alterações na abundância do hospedeiro (através de demandas genéticas alteradas, comportamento do hospedeiro alterado, aumento da mortalidade, diminuição da taxa de fecundidade, aumento da susceptibilidade à predação);
- c) redução da variação genética intraespecífica;
- d) extirpação de componentes das comunidades aquáticas;
- e) extinção de espécies.

Outra importante questão inerente às fazendas de camarão em áreas de pesca artesanal diz respeito à ração que é adicionada aos viveiros para que o crescimento das espécies cultivadas ocorra o mais rápido possível, contribuindo para a eutrofização das águas dentro e fora das fazendas. Não há um manejo sustentável na carcinicultura, o que pode ser comprovado pelas experiências que vimos acompanhando desde 1998, com a luta de biólogos, sociólogos, ambientalistas, assistentes sociais e outros profissionais cujas pesquisas demonstram que a carcinicultura vem ocasionando conflitos com as comunidades tradicionais, já que é um empreendimento socioambiental degradador.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que os aspectos evidenciados ampliam o horizonte de conhecimentos acerca das especificidades das populações dos territórios estado da Paraíba. Assim, o estuário, objeto desta reflexão, se apresenta como um importante meio de subsistência para as comunidades.

O conhecimento que pescadores artesanais detêm sobre a distribuição dos recursos e sua ecologia, além de sua percepção ambiental, constitui-se em uma ferramenta valiosa com potencial para ser incorporada tanto em planos de gestão e desenvolvimento socioeconômicos quanto em estudos de manejo, conservação e utilização sustentável da fauna local.

No processo de desenvolvimento atual, que visa à sustentabilidade política, através da maior participação da população, as comunidades ribeirinhas realizam experiências inovadoras que têm se confrontado com interesses conservadores que buscam firmar seus privilégios frente à coletividade.

Observa-se que, no contexto das comunidades do estuário do rio Paraíba, algumas práticas de desenvolvimento induzem à formação de grupos sociais, porém, não são criadas condições para que esses grupos sejam ouvidos e exerçam a cidadania e a democracia. Assim, setores populares e trabalhadores permanecem à margem da formulação de políticas públicas que visam racionalizar os recursos de sua própria região. Percebe-se que são reduzidas as oportunidades e as garantias de direitos aos trabalhadores da pesca artesanal na Região Nordeste do Brasil.

As diversas formas de participação social vivenciadas pelos moradores vão ao encontro da análise de Teixeira (2002), quando passaram a se inserir nas recentes estratégias incentivadas pelo Estado, em detrimento da premissa neoliberal. Deve-se reconhecer que, contraditoriamente, se de um lado as estratégias de participação social congregam os interesses do capital, por outro, ampliam o processo democrático no momento que possibilitam a participação dos trabalhadores em seu território de vivência.

Do mesmo modo, questiona-se a especificidade do estuário do rio Paraíba que, por ser área de mangue e legalmente considerada como território de conservação, deveria ser contemplado por políticas que tratem da conservação deste ecossistema, por meio de ações integradas que garantam o acesso a bens e serviços públicos resguardados pela Constituição Federal de 1988.

Portanto, outras possibilidades de investimentos sociais devem ser garantidas para concretizar melhores condições de reprodução social aos moradores destes dois territórios, uma vez que congregam o universo de novos atores sociais e políticos que permanecem na luta pelo acesso a políticas públicas e pela efetivação de seus direitos.

A relevância deste estudo está no conhecimento das relações sociais presentes na vida cotidiana dos territórios: estuário do rio Paraíba e APA do estuário do Mamanguape, que se associam às determinações do Estado, frente à garantia do acesso a bens e serviços públicos e das recentes formas de provisão social. Tem suas raízes significativas no conhecimento local valorizando as populações que vocalizam suas demandas nos espaços coletivos e estratégicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTVATER, E. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, A., SOUSA SANTOS, B.; CHESNAIS, F. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

ACSELRAD, H; LEROY, JP. *Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática*. Ed. Fase, Rio de Janeiro, RJ. 1999.

Arthur, J.R., Subasinghe, R.P. Potential adverse socio-economic and biological impacts of aquatic animal pathogens due to hatchery-based enhancement of inland open-water systems, and possibilities for their minimisation, pp. 113–126. In: Arthur, J.R., Phillips, M.J., Subasinghe, R.P., Reantaso, M.B., MacRae, I.H. (Eds.) *Primary Aquatic Animal Health Care in Rural, Smallscale, Aquaculture Development*. FAO Fish. Tech. Pap. n.406. 2002.

ANDRADE, A.P. **Programa Bolsa Floresta: a inserção dos moradores da comunidade Bela Conquista da Reserva extrativista Catuá-Ipixuna-AM**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia)– Instituto de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2012.

BOTTOMORE, T. (Ed.). *Dicionário do pensamento marxista*. Zahar, Rio de Janeiro, RJ. 1988.

CARVALHO, M.C.B. *Gestão social: alguns apontamentos para o debate*. In: RICO, E.M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ; IEE, 1999, p. 19-30.

CASTELLS, M. O “verdejar” do ser: o movimento ambientalista. In: **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra. p. 141-168.

DIEGUES, A.C. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, NUPAUB/USP, 2004.

DOWBOR L. Reordenamento do poder e políticas neoliberais. In: GADELHA, R.M.F. (Org.). **Globalização, metropolização e políticas neoliberais**. São Paulo: EDUC, 1997.

ESTEVEVES, F.A. **Fundamentos de limnologia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência, 1998. 602p.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FRENCH, P. W. **Coastalandestuarine management**. Routledge environmental management series. London and New York: Routledge, 1997, p. 251.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

KOGA, D. **Medida das cidades**. São Paulo: Cortez, 2011.

LACERDA, L. D.; SANTOS, J.A., MADRID, R. M. **Copper emission factors from intensive shrimp aquaculture**. Marine Pollution Bulletin , 52, 2006, p. 1784–1832.

LEFEBVRE, H. **A vida cotidiana no mundo moderno**. Tradução de Alcides João de Barros. São Paulo: Ática, 1991. (Série Temas).

LEFF, E. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. 2. ed. Tradução de Carlos Walter Porto-Gonçalves., Rio de Janeiro; Petrópolis: Vozes, 2009. (Coleção Educação Ambiental).

NISHIDA, A. K. **Catadores de moluscos do litoral paraibano: estratégias de subsistência e formas e percepção da natureza**. 2000. 200 f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais)– Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2000.

RAICHELIS, R.; WANDERLEY, L.E.W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 78, ano XXI, jul. 2004, p. 05-32.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009.

SILVA, E.L.P. **Da casa ao mangue: abordagem sócio-ecológica do processo de trabalho das mariscadoras do estuário do rio Paraíba/PB**. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)– Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba, 2011.

SILVA, E. L. P. da; Conserva, M. de S; Oliveira, P. (2011). Socioecologia do processo de trabalho das pescadoras artesanais do Estuário do Rio Paraíba, Nordeste, Brasil. *Ecologi@*, 3, pp. 47-61.

SILVA, E. L. P.; WANDERLEY, M. B.; CONSERVA, M. S. Proteção social e território na pesca artesanal do litoral paraibano In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 117, ano XXXIV, Jan. 2014, p. 169-190.

TEIXEIRA, E.C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TRIGUEIRO, A. (Org.). **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

YAZBEK, M.C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 110, abr./jun. 2012. p. 288-332.

MCCORMICK, J. As raízes do ambientalíssimo. In: **Rumo ao paraíso**: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992. p. 21-41.

# Estado Brasileiro, Direitos Constitucionais e os Desafios da Proteção Social no Século XXI

Maria Luiza Amaral Rizzotti<sup>1</sup>  
Berenice Rojas Couto<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo traz uma reflexão sobre os rumos da proteção social para o futuro recente, considerando, sobretudo, as determinações econômicas políticas e sociais. A reflexão está ancorada no pressuposto de que no Brasil a trajetória das políticas sociais e do sistema protetivo tem estrita vinculação na relação do Estado/sociedade civil. Para tanto, aponta como essencial para uma leitura prospectiva a retomada dos fundamentos históricos, marcados pelas lutas e conquistas, ainda que no plano legal. Além disso, o conteúdo destaca os avanços da Constituição Federal Brasileira de 1988, no que concerne aos direitos sociais e, nessa esteira, as conquistas protetivas do início do século XXI. Esses elementos foram considerados essenciais para a análise dos rumos da proteção social futura pois permitem, além de elementos comparativos, alocar suas determinações no plano econômico e político do contexto atual brasileiro.

**PALAVRAS CHAVES:** Direitos Sociais, Proteção Social, Aspectos Históricos e Econômicos .

## ABSTRACT

This article presents a reflection on the social protection course for the recent future, considering above all the political and social economic determinations. The reflection is anchored on the assumption that in

---

1. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina e membro da equipe do PROCAD/PUC - SP

2. Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.



Brazil the trajectory of social policies and the protective system has a strict link in the relation of the State / civil society. Therefore, it points out as essential for a prospective reading the resumption of historical foundations, marked by struggles and achievements, albeit in legal terms. In addition, the content highlights the advances of the Brazilian Federal Constitution of 1988, regarding social rights and, in this wake, the protective achievements of the beginning of the twenty-first century. These elements were considered essential for the analysis of the directions of future social protection because they allow, in addition to comparative elements, to allocate their determinations in the economic and political context of the current Brazilian context.

**KEY WORDS:** Social Rights, Social Protection, Historical and Economic Aspects.

## INTRODUÇÃO

A reflexão sobre os desafios da proteção social no século XXI traz, em sua essência, a provocação do pensar prospectivamente, exigindo que o façamos com base em pelo menos dois patamares. **São eles: como se comportou o Estado brasileiro** ao longo de sua história, quem o compôs e a quem serviu e suas repercussões no espectro protetivo; e considerar a estrutura econômica e o desenvolvimento do capitalismo nesse novo tempo, isso porque é impossível pensar a proteção social desvinculada dessa dimensão econômica e política. Desse modo, a política social brasileira deve ser analisada a partir da relação Estado e sociedade civil, tornando-se necessário ler a proteção social sob a lente das especificidades do Estado brasileiro, sem prescindir da circunscrição do modo capitalista de produção e do governo liberal, com a imprescindibilidade de considerar a existência de sujeitos sociais que engendrem lutas e conquistas para a constituição de direitos sociais.

No Brasil, a luta por liberdades democráticas e por conquistas de direitos sociais caminharam integradamente e, um dos seus momentos mais emblemáticos, foi a luta pelo fim da ditadura militar nos anos de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa perspectiva ilumina as reflexões atuais acerca dos desafios e mudanças no plano político-ideológico e no cotidiano da gestão da proteção social, permitindo ainda coadunar as reais explicações sobre as possibilidades de limites. À época, a ação dos movimentos sociais, influenciou a formação da agenda governamental, cujos objetivos refletiam num novo desenho para as políticas sociais com paradigmas mais fundantes que apontavam, ainda que no plano legal, a universaliza-

ção de acesso, democratização e a descentralização política administrativa na oferta de serviços e benefícios. No entanto, apenas nos anos 2000 esses pressupostos, que acalentaram os sonhos e haviam inspirado a luta democrática e o alargamento dos direitos sociais, se consubstanciam e isso se deu com a emergência de um governo com perspectivas de uma social democrata. O momento requeria uma sinalização clara que as reivindicações populares se encontravam no horizonte governamental, mas ao mesmo tempo, condicionava estreitos limites às ações do Estado, mesmo nessas amarras, foi possível identificar avanços no plano da construção desse novo modelo de proteção social não contributiva.

Por fim, essa reflexão indica os riscos da recente instauração de um governo neoliberal no que tange à restrição de marcos civilizatórios já conquistados e, além disso, articula e potencializa forças conservadoras no plano econômico, político e social. Esse novo e atual momento exige que o campo acadêmico lance luz à necessidade de reconstruir caminhos que apontem para a dimensão política do desenho e do cotidiano das políticas sociais, pois estas consubstanciam os direitos à proteção social.

## 1. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA COMO PRESSUPOSTO PARA COMPREENSÃO DO MOMENTO ATUAL

A reflexão da história de conquistas e retrocessos no âmbito dos direitos sociais se faz necessária para que possamos compreender os riscos do momento atual e construirmos caminhos para sua superação. Ao longo da história percebe-se fluxos e refluxos na legislação social que expressa o reconhecimento dos direitos sociais, ao mesmo tempo em pudemos perceber que a estrutura executiva, responsável por criar condições de viabilização dos referidos direitos, caminhou de forma descompassada, dificultando a concretização de seus avanços.

*(...)que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (Bobbio, 1992, 5).*

O sistema de proteção social implantado no Brasil até os anos 2000 se desenvolveu -marcado pelo papel hegemônico de um modelo de desenvolvimento conservador, refletindo, de forma tangencial, as demandas dos movimentos sociais organizados, isso porque no embate das lutas políticas, a burguesia nacional, logrou e fez uso tanto da inculcação de seu pensamento, quanto dos regimes ditatoriais. Mesmo assim,

não seria possível, nessa reflexão sobre as mudanças no âmbito da proteção social, deixarmos de articular a evolução da política e da legislação social no Brasil e a trajetória das lutas sociais levadas a cabo pelos movimentos sociais organizados, pois essa integração do âmbito dos direitos legalmente conquistados com movimentos de lutas e resistências replicam pendularmente os momentos democráticos, as aberturas populistas e a repressão estatal.

As primeiras iniciativas no âmbito da proteção social tinham o foco na proteção e regulação do trabalho assalariado. A esse respeito, Oliveira (1989) assinala, apropriadamente, que a ausência do Estado no provimento de políticas sociais nessa época decorreu da inexistência de organização política suficientemente expressiva dos segmentos específicos que as demandavam:

*A política social relativa à prestação de serviços, que se refere às demandas gerais da população saúde, educação, saneamento, etc., como não tinha grupos específicos que a demandassem, foi delegada a segundo plano na agenda social do governo, haja vista o reconhecimento social de grupos profissionais (OLIVEIRA, 1989: 109).*

A partir da década de 1930, a política social brasileira forma-se em consonância com a marcha da modernização, permitindo alcançar, concomitantemente, os objetivos de regulação dos conflitos surgidos do novo processo de desenvolvimento econômico e social do país e de legitimação política do Governo. Desse modo, é nesse período que o país protagonizara transformações no papel desempenhado pelo Estado e os direitos sociais seguiam atrelados à necessidade do processo de industrialização, ao mesmo tempo em que produzira respostas ao agravamento das condições de vida, com a realização de ações de intervenção direta nas condições de reprodução da força de trabalho no país.

Destaca-se em meados da década de 1930 a primeira inserção legal, composta na Constituição de 1934, com um capítulo referente à ordem econômica e social, responsabilizando o Estado a adotar medida e ações no âmbito da assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante. Alocar serviços no âmbito das políticas sociais foi resultante na relação da sociedade civil, mesmo que representassem apenas uma pequena parcela das lutas engendradas em torno de melhores condições de vida promovidas por segmentos organizados da classe trabalhadora. A esse respeito, Lonzar (1987), assim se refere:

*O crescimento econômico e a organização da força de trabalho industrial, aliados às péssimas condições de trabalho, desencadeavam o que se passou a chamar embate entre capital e trabalho. O crescimento e a organização da burocracia estatal, além de uma certa autonomia do Estado em relação*

*à sociedade, traziam à luz um segundo embate entre a iniciativa privada e a estatização. Correlatamente, começa a surgir uma terceira questão referente à expansão do capital através da propriedade da terra. A disputa aqui envolverá o capital privado, o trabalho e o Estado (LONZAR, 1987:45).*

A instalação do “Estado Novo”, um momento da era varguista representou retrocessos no que tange às liberdades políticas e aos direitos sociais dos cidadãos. Somando-se a isso, o novo panorama político do país. O governo de então restringiu as manifestações populares que reivindicavam melhores condições de vida, ao mesmo tempo em que instalava uma nova legislação trabalhista e, nessa mesma esteira, interferiu na estrutura de organização do movimento sindical, atrelando-o ao Estado e reforçando o corporativismo no interior das categorias de trabalhadores.

A Carta Constitucional de 1937 apresentou retrocessos, limitando o direito à educação universal, a ampliação do controle estatal sobre a organização sindical trabalhista e a redefinição das competências dos governos regionais e locais nas ações de política social, essas iniciativas demarcaram a incipiência das políticas sociais, servindo prioritariamente como método de controle dos movimentos sociais emergentes e de reafirmação da legislação social corporativa, incorporando, de forma parcial e controlada, as reivindicações populares, através de procedimentos clientelistas na relação entre o Estado e os setores organizados da sociedade civil.

A década que sucedeu o fim do Estado Novo, período de 1945 a 1964, foi marcado pelo populismo. A deposição de Vargas e a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, a realizar-se no ano de 1946 registrou mudanças no capítulo da Ordem Econômica e Social, acentuando o papel do Estado no desenvolvimento econômico e atribuindo-lhe a responsabilidade da justiça social. Seu texto final registrava, ainda, a necessidade de conciliação da ordem econômica, com os princípios de justiça social. Novamente retorna à cena, com a restauração do período democrático a predominância da classe trabalhadora organizada e as bandeiras de luta que traziam como mote garantia de condições de vida à toda população em condição de pobreza. No entanto, os ranços do populismo advindos do Estado Novo, limitavam e moldavam o relacionamento os movimentos organizados da sociedade civil e Estado, demarcado por sua ação tuteladora, sem, contudo, impedir por completo a organização política de importantes movimentos<sup>3</sup>.

O reflexo desse modo populista de gerir as políticas sociais e o sistema protetivo é a expansão pontual de benefícios sociais, sem que tal expansão implicasse no reconhecimento de novos direitos sociais, ou sequer no estabelecimento de políticas duradouras. Negando-se, desse modo, o enfretamento da questão social como resultado da ex-

---

3. Destacam-se dois grandes movimentos de organização política: a Juventude Universitária Católica e a Ação Popular, cuja estratégia de atuação consistia na formação massiva de quadros políticos junto ao movimento estudantil, aos movimentos camponeses e aos movimentos operários (GOHN, 1995).

periência particular dos indivíduos, mas como carecimento de classe. A consequência política dessa mudança de visão é que não cabe mais considerar a pobreza como normal e necessária, entendimento que predominou durante o período pré-industrial na Europa, sob a vigência da doutrina da utilidade da pobreza que se baseava no fato de que era esta condição que tornava as massas laborais (GOMES, 1979). Ao contrário, a pobreza surge aqui como resultado da contradição fundamental entre capital e força de trabalho que impõe a esta última a geração de mais-valia, possuindo desta forma, um caráter estrutural antes não mencionado pela perspectiva liberal. Nesse sentido, é que a abordagem sobre as políticas sociais, ao lado de identificá-las como mecanismos de reprodução das condições de acumulação capitalista, não pode furtar-se a analisá-las enquanto resultados, da luta de classes, cujas conquistas constituem o conjunto dos direitos sociais dos trabalhadores.

O início da década de 1960 foi marcado por importantes movimentos sociais como: as ligas camponesas, no meio rural nordestino; o movimento pelas reformas de base no centro-sul dotando de grande expressão as bandeiras de lutas sociais das classes trabalhadoras. No entanto, os segmentos mais conservadores esboçaram reação contundente aos avanços e bandeira das classes subalternas. Em nome da moral, resguardado sob o véu de valores tradicionais e liberais inicia-se um longo período de ditadura militar que transforma por completo a conjuntura política e social brasileira.

Esse novo regime sob o signo do terror do Estado, operado também pelo autoritarismo burocrático colocou na ilegalidade as lutas sociais e toda espécie de mobilização popular. Nesse período, as políticas sociais adquiriram um traço contundentemente tecnocrático e, amplamente burocratizadas, circunscrito aos grupos e associações de interesses corporativos. A gestão dos serviços e recursos das políticas sociais eram centralizadas no âmbito do governo federal, impondo um esvaziamento das ações e responsabilidades dos governos regionais e locais, com a ausência de Estados e municípios na execução dessas políticas públicas. A questão social era incorporada ao regime autocrático como ação estratégica de manutenção da estabilidade política e social no país.

Por sua vez os movimentos sociais propunham a ampliação qualitativa dos benefícios existentes - como, por exemplo, a extensão de direitos previdenciários a trabalhadores rurais e empregados domésticos - e de outro, uma expansão quantitativa dos serviços governamentais, que era apresentada ao público como solução para a universalização do acesso aos serviços de educação e, mais especialmente, de saúde e habitação. No entanto, vigorou um modelo autoritário sem controle social, alijando as organizações da sociedade civil de qualquer tipo de participação e avaliação das políticas sociais. Nas palavras de Paula:

*Eliminaram-se, assim, todos os mecanismos de controle público, considerando ainda que as diretrizes básicas das políticas sociais não eram sequer objeto de discussão no Congresso Nacional (PAULA, 1992:124).*

O advento da crise econômica e social do final da década de 1970 e dos anos de 1980 prenunciam também o esgotamento do regime militar que deixou como legado, além de toda as sequelas de um regime autoritário sequestrador de direitos políticos, também estavam precárias condições gerais de vida da população, fazendo ressurgir, agora com força renovada, os movimentos sociais de reivindicação. A reivindicação de democracia política surgia, pela primeira vez na história recente do país, dotada de um caráter substantivo, através da associação direta entre os objetivos da restauração democrática e de melhoria na qualidade de vida da população. Mais que um valor formal, a reivindicação por democracia consistia realmente num instrumento para o resgate das desigualdades sociais brasileiras. A associação da resistência ao regime autoritário e a luta pela democracia constituíam outra vez o único caminho político possível para a classe trabalhadora da sociedade. A bandeira política da democracia substantiva, como forma de alcançar o resgate das condições dignas de vida da população, convertia-se realmente na única possibilidade concreta de instauração das condições de bem-estar social almejadas.

A transição democrática foi marcada pela reconstrução de direitos e liberdade democrática e também recolocou a questão social na agenda pública brasileira. A emergência de novos e mais intensos movimentos sociais tornara o problema da “dívida social” parte obrigatória do debate em torno da transição para a democracia. O resgate da “dívida social” passou a consistir, a partir de então, em bandeira política legitimadora da instauração de uma nova ordem democrática.

Referindo-se ao processo de constituição dos direitos na sociedade moderna, Telles (1994) salienta a condição de negociação na qual:

*(...) os direitos operam como princípios reguladores das práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade através da atribuição mutuamente acordada (negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um (TELLES, 1994:92).*

Num contexto democrático, a etapa final das lutas sociais que resultam na instituição de novos direitos ou, simplesmente, na expansão da abrangência de direitos antigos, tem de processar-se naturalmente através de intensa negociação política nas esferas decisórias do poder.

A consolidação da ordem democrática e a resposta às demandas sociais existentes teriam de ser forjadas num único processo de luta política que se iniciava nos quadros da abertura: confundiam-se mutuamente a luta pela reforma agrária e a extensão da legislação trabalhista ao campo, a reorganização das instituições de representação da sociedade civil e a bandeira da escola pública e gratuita, a criação de Conselhos de representação popular e a edificação do Sistema Único de Saúde. Este cenário indica claramente um novo período de avanço em termos de possibilidade

de mudanças sociais que contrasta com o retrocesso do período anterior. O resultado mais importante dessa conjunção seria a formação de um novo paradigma para as políticas sociais no Brasil.

A Constituição de 1988 definiu princípios e diretrizes que deveriam superar a insuficiência dos canais de representação, assim como o corporativismo e o clientelismo, características marcantes da política social brasileira. A relevância histórica, decorrente deste período de transição democrática e hoje abertamente manifestada, consiste na expressão de diferentes interesses e direitos sociais, através da consolidação de identidade coletiva. Segundo O'Donnell a constituição de identidades coletivas dá substância a “uma concepção moderna de cidadania e forja novas formas de solidariedade social” (O'DONNELL, 1987:29).

## **2. DIREITOS SOCIAIS E O DESENHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 88**

O grande ganho da Constituição de 1988 foi colocar no âmbito da disputa societária a redefinição da categoria direitos sociais. A Constituição de 1988, com caráter ambíguo, introduz um desafio à sociedade brasileira. O primeiro de reconhecer que os direitos sociais são requisitos necessários à proteção da classe que vive do trabalho, agregando aos direitos trabalhistas os da proteção não contributiva.

Importante no debate dos direitos sociais e de sua relação com a Constituição de 1988, lembrar o caráter que a categoria direitos sociais assumiu no Brasil desde 1930, bem como a utilização desses direitos restritivos pela ditadura militar, com objetivo de legitimar junto à população os governos.

O trato dos direitos sociais no Brasil tem um vínculo bastante alargado com o binômio concessão e conquista. Se é possível afirmar que o texto constitucional no que se refere à Seguridade Social foi uma conquista da participação da população no período Pré-Constituinte, também é preciso analisar o caráter meritocrático e a ideia de favor construída desde a legislação trabalhista de 1930, na garantia de direitos sociais.

O solo histórico brasileiro é avesso a participação popular, a concessão de direitos foi uma atitude de governos autoritários, que dentro de projeto de expansão capitalista, desenhou o campo dos direitos sociais e conseqüentemente das políticas sociais como espaço de privilegio daqueles que aderissem ao projeto de expansão capitalista.

Outro dado importante no estudo sobre direitos no Brasil, o fato de que, por vários períodos, os direitos sociais foram garantidos na vigência da interdição civil e política, o que alertava para a negação da cidadania como patamar de sociabilidade.

É no contexto do processo de democratização do país que surge o debate sobre o papel do Estado brasileiro na garantia das condições de vida da população. O estoque de desigualdade social, resultado de uma longa ditadura militar e as precárias condições de vida da população brasileira fomentam uma grande participação social que vai resultar na redação da Constituição Federal de 1988.

Emblemático lembrar que, apesar de a legislação assegurar a Seguridade Social (art. 194) como direito de cidadania e dever de Estado, o seu reconhecimento legal não teve impactos imediatos na vida da população brasileira. As legislações ordinárias que complementam a Constituição vão ser construídas em processos segmentados tanto na questão da redação, como temporalmente. Quebra-se assim a visão integral da Seguridade Social, criando concorrências entre as áreas que a compõe.

Dessa forma, os governos brasileiros na década de 1980 realizaram um processo de dificultar e até mesmo tentar desmontar o sistema constitucional, tentando assim corresponder aos ditames do Consenso de Washington, que induzia os Estados a retirarem-se do campo social, reduzindo drasticamente os custos com políticas sociais. (Nogueira, 1988).

O paradoxo do período em análise é que esses impulsos no sentido da formulação e implantação das políticas sociais nacionais universais e operadas de forma descentralizadas foram sistematicamente minados pela política macroeconômica. (Fagnanni, 1999:165)

Em que pese as restrições econômicas, do ponto de vista legal algumas inovações foram garantidas nas leis que regularam o campo das políticas sociais. Uma delas a afirmação do direito da população de ter garantido o acesso às políticas sociais; outra, a presença do controle social na regulação das legislações específicas.

A partir dos anos 2000, e principalmente a partir de 2003, há uma sinalização do governo no sentido do asseguramento do acesso as políticas sociais. Abre-se espaço para a participação popular e para o debate sobre o financiamento das políticas sociais. Isso sem alterar as relações macroeconômicas e a relação conflituosa com a elite brasileira, que continua reverberando a lógica de que políticas sociais universais são caudatárias de uma sociedade de “vagabundos”. Nessa concepção, o direito social deve passar pelo crivo do mérito e o acesso a ele deve estar atrelado à reciprocidade.

O que se assiste na sociedade brasileira é um debate sobre a expansão do campo dos direitos sociais, desvinculados da sua materialidade, uma vez que os recursos alocados para a atenção às demandas da população são insuficientes. Portanto, de 2003 a 2016, os governos de caráter popular que assumem a direção do país, trataram o campo dos direitos sociais como espaço de legitimação de um projeto societário vinculado à participação social popular, mas não enfrentaram o debate sobre a estrutura do estado capitalista brasileiro e sua vinculação com os ditames da elite brasileira. Em um processo de tentativa de conciliação de interesses de classe, desenharam o campo das políticas sociais desvinculados da luta de classe, o que deu



pouca potencialidade a luta pelos direitos sociais.

Em uma sociedade tão avessa a participação popular e a garantia de direitos sociais, a criação dos sistemas públicos de políticas sociais, como o SUS e o SUAS, a grande alocação de trabalhadores no campo das políticas sociais, méritos desses governos, foram incapazes de reverter essa realidade. O pouco tempo histórico, para enfrentar os preconceitos da sociedade brasileira, forneceu espaço para o recrudescimento de um debate conservador e destituído de sentido cívico coletivo, que enfim reveste o campo dos direitos sociais. Retoma-se o caráter residual, meritocrático, paternalista e patrimonialista por parte do governo ilegítimo que assume a partir de um golpe de Estado em 2016.

O retrocesso está pautado e assegurado por um Congresso que, majoritariamente, representa os interesses da elite brasileira. A luta está no campo da participação popular, o que desde sempre, na sociedade capitalista, representou a única forma de garantia de acesso a parcela da riqueza socialmente produzida. Nenhum direito a menos, somente com pressão popular!

### **3. RECRUDESCIMENTO DO CONSERVADORISMO E NEOLIBERALISMO QUE AMEAÇAM AS POLÍTICAS SOCIAIS E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO SÉCULO XXI**

Ao longo da História, as políticas sociais sempre foram resultantes de lutas e resistências num contínuo tensionamento entre capital e trabalho. No Brasil não foi diferente, em que pese seus longos períodos ditatoriais e as características da classe dominante, que aqui nunca adotou sequer os preceitos do mundo burguês. Desse modo, construir um campo reflexivo e prospectivo para analisar a proteção social no século XXI requer apontar seus desafios inseridos nesse contexto nacional. No entanto, esse exercício exige que o façamos com base em pelo menos dois patamares. **São eles: como se comportou o Estado brasileiro** ao longo de sua história, quem o compôs e a quem serviu; outro ponto reside na estrutura econômica e o desenvolvimento do capitalismo nesse novo tempo, isso porque é impossível pensar a proteção social desvinculada dessa dimensão econômica e política.

Seguindo nessa linha, não podemos avançar em nosso debate sem antes nos determos nas características do capitalismo no último quartil do século XX e o início do XXI, cuja ferocidade por acúmulo se mantém, acirrando a tendência da financeirização e a troca do trabalho vivo pelo trabalho morto. Mesmo a partir da crise dos anos 1970, que diminuiu o tamanho dos Estados protetivos, o capital, induziu novos modos de consumo como um animal faminto que necessita de mais e mais do suor, sangue e lágrimas dos trabalhadores.

A única resistência ainda se configurava no campo ideopolítico sustentado pelos movimentos e lutas que pautavam e pautam novos patamares civilizatórios que travavam amplos debates em defesa das condições de trabalho, de proteção e direitos. As proposições de estados sociais se instalaram pela queda de braço, cujo horizonte sempre foi uma eterna conciliação entre a democracia e o capitalismo.

Esse ponto é essencial para avançarmos na reflexão futura, pois é exatamente nessa intersecção entre o econômico e o político que avança o conservadorismo, sobretudo para acirrar o campo econômico. Esse cenário dificulta, em muito, novos pactos civilizatórios o que nos levaria, quem sabe, à **recuperação** da verdadeira natureza humana, na qual o trabalho se certifica pela capacidade criadora e pelo reconhecimento dos sujeitos e suas histórias, apenas para lembrar Marx:

*Somos obrigados a começar pela constatação de um primeiro pressuposto de toda a existência humana, e, portanto, de toda a história, ou seja, o de que todos os homens devem ter condições de viver para fazer a história. Mas para viver, é preciso antes de tudo beber, comer, morar, vestir-se e algumas outras coisas mais. O primeiro fato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitem satisfazer essas necessidades, a produção da própria vida material [...] uma vez satisfeita a primeira necessidade, a ação de satisfazê-la e o instrumento já adquirido com essa satisfação levam a novas necessidades - e essa produção de novas necessidades é o primeiro ato histórico. (MARX e ENGELS 1987:31)*

O olhar prospectivo tem suas bases numa leitura pendular do passado que conviveu e superou, ainda que tardiamente, a dominação étnica e racial, tornando-a uma excrecência, desse modo, esse olhar utópico talvez em outro contexto econômico poderia abolir as atuais condições atuais de vida e trabalho. Partindo do pressuposto em que uma análise que projete o futuro não pode prescindir da sua trajetória histórica vale, nesse momento, trazeremos alguns dados e informações que delineiam os avanços da proteção social nos últimos anos para que possamos compreender o que pode retroceder com as medidas adotadas no atual governo brasileiro<sup>4</sup>, que se apresenta a partir do programa “Uma ponte para o futuro”<sup>5</sup>. Segundo Luciana Jacoud (2015), A adoção de planos governamentais com foco na superação da miséria, desenhados com uma arquitetura complexa que potencializa as diferentes áreas de proteção apresentaram resultados importantes nesse campo.

*Marcada por uma arquitetura complexa – cujas estratégias vêm combinando políticas universais e ações focalizadas, programas contributivos*

4. Refere-se aqui ao tempo de governo do presidente Temer que ascendeu ao cargo em meados de 2016, conduzido por um golpe parlamentar.

5. Programa editado pelo partido do atual presidente que deveria ser balizador de suas propostas e pode ser encontrado no site [http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)

*e não contributivos, benefícios monetários e serviços sociais –, a proteção social brasileira é hoje responsável por ofertas importantes dado seu largo alcance e seu impacto, efetivo e potencial, de melhoria nas condições de vida da população. São mais de 44 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais, 56 milhões de alunos na educação básica e cerca de 75% da população brasileira com atendimento exclusivo pela rede pública de saúde.*

*Esse arranjo institucional é fruto de uma progressiva responsabilização pública pelas condições de bem-estar, tendo como marco o adensamento do campo dos direitos sociais realizado pela Constituição democrática de 1988. A consolidação desse modelo de proteção social tem ainda se defrontado com um conjunto denso de desafios, referentes desde sua institucionalidade às suas bases de financiamento, dos mecanismos redistributivos que o atravessam às coalizões políticas que o legitimam e sustentam. Mas provavelmente o mais relevante dos desafios enfrentados diz respeito à operacionalização desse arranjo no quadro de amplas desigualdades que ainda caracterizam a sociedade brasileira. (JACCOUD, 2016:15)*

Os dados aqui postos apontam os avanços dos últimos anos é resultante de estudos e pesquisas realizadas pela SAGI (Secretaria da Gestão da Informação que compõe a estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome)<sup>6</sup>, publicada em 2015.

A melhoria do perfil distributivo pode ser evidenciada ainda pela mudança da estrutura da população segundo classes de rendimento domiciliar *per capita*. Ao longo do período, parcelas crescentes da população mais pobre acabaram ascendendo para classes de rendas médias.

Isso ocorreu especialmente após 2003 em função das tendências já descritas de elevação mais rápida do rendimento dessa população pelos efeitos conjugados do acesso aos benefícios de programas sociais e aposentadorias e da política de aumento real do salário mínimo. (JANNUZZI e SOUZA, 2015:22)

As políticas sociais integradamente optam por enfrentar as condições de vulnerabilidades de grupos populacionais em condição de extrema pobreza. Inicia-se com o índice de Gini<sup>7</sup> que mede a desigualdade social. Naturalmente essa medição é resultante de um conjunto de medidas que se expressam pela ampliação da capacidade de compra do salário mínimo, a ampliação da empregabilidade e pelas políticas de proteção social e direitos sociais implementadas.

---

6. Jannuzzi que foi Secretário Nacional da SAGI de 2011 a 2016, nesse artigo escrito em parceria com Marconi Fernandes de Sousa, fazem um importante balanço da perspectiva inclusiva, analisando o período de 1994 a 2014, com ênfase nas ações decorrentes e integradas do Plano Brasil sem Miséria.

7. O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos ([http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23)).

A composição do uso do PIB nas diferentes áreas indica que o grande vilão do déficit do fundo público está nos juros da amortização da crise, pois a saúde e educação utilizam menos de 8%, a previdência um pouco mais de 20%, lembrando, no entanto que ela é também arrecadadora. Foi exatamente por esse motivo que o atual governo (que ascende ao poder de forma não democrática) juntou a previdência com a fazenda, centrando seu olhar na sua capacidade de arrecadação. Ainda em relação ao sistema protetivo, a política de assistência social que integra serviços e benefícios, ocupa um percentual ainda menor de 1,25% do PIB<sup>8</sup>. Desse modo a recuperação da condição de investimento e da economia não depende do corte de despesas no sistema protetivo. Esse caminho indica que nos próximos 20 anos Brasil voltará ao mapa da fome e muito provavelmente retroagiremos nos **índices de** Gini que demarca a desigualdade social.

Para o segmento mais pobre da população brasileira, as ações focadas em garantir direitos específicos a necessidades básicas só conquistadas no início do século XXI, já compunham o cotidiano das classes média e alta desde o século XIX, com a planificação do desenvolvimento urbano, de certo modo, as ações adotadas pelo Brasil entre 2003 e 2016 recuperaram três séculos de atrasos para os segmentos mais pobres. No entanto, esse caminho seria abominável para o capitalismo explorador, assim como é abominável a condição do pleno emprego (tivemos recentemente no Brasil apenas 5% de desemprego) insuportável para o capital que vive da mais valia, que tornou necessária uma crise econômica. A chegada do século XXI guarda peculiaridades, sobretudo nessa tensão de avançar nas formas de acúmulo do capital financeiro que é vadio e não constrói nada em nenhum meio de produção e os avanços de uma sociedade moderna e civilizatória.

Essa tensão necessita do recrudescimento do pensamento liberal e conservador que solapa a proteção social e as políticas sociais. No cerne desse debate está a necessidade de recriar, de forma firme e forte, o *ethos* burguês que traz à tona a égide do primado da proteção apenas pelo consumo e pelo trabalho individual. Mais do que nunca a vadiagem do capital confronta os trabalhadores e a sociedade pobre tornando-os desnecessários e descartáveis.

A configuração da proteção social dos próximos anos resultará das tendências já **postas desde que a crise do** Estado de Bem-Estar Social, o que significa a quebra do Estado de direito e democrático. No entanto, esse processo vem se dando em maior ou menor grau que vai desde as imposições da diminuição da proteção social até intervenções econômicas dos organismos internacionais e ameaças às soberanias nacionais e democráticas, pode se constatar recentemente na América Latina.

No âmbito da previdência, as medidas indicam desde o aumento do tempo dedicado ao trabalho (postergando a proteção), até a tendência de privatização do sistema, deixando apenas um valor mínimo para o fundo público. Outra medida, considerando o desemprego crescente seria ampliação dos postos de trabalho através do incentivo à aposentadoria precoce o que supostamente daria lugar aos trabalhadores

mais jovens, medida que não tem se mostrado eficaz.

No que concerne à proteção social não contributiva, ao analisar os caminhos do capitalismo consumerista, seria a manutenção e/ou diminuição dos programas de transferência de renda e, ainda, devidamente associados ao apelo de profissionalização para não romper com a lógica liberal burguesa de que o sustento, reprodução e proteção se faz, na sociedade salarial pelo rendimento vindo do vínculo com o trabalho. A regulação da indigência, para onde estariam destinados milhares de trabalhadores desempregados, é fundamental para manter a governabilidade nos estados democráticos e a suposta manutenção da ordem.

Na saúde, as conquistas ao longo dos anos têm avanços tanto na complexificação e no aprimoramento dos resultados, como na compreensão da necessidade de sua cobertura universal. Por outro lado, com a emergência do governo com direção neoliberal acirrada, vive-se uma importante tensão para que se ampliem as ofertas privadas e lucrativas com a deterioração dos sistemas públicos.

Essas mudanças refletem substancialmente na função do Estado e no lugar onde as políticas sociais e o sistema protetivo, cuja tendência aprofunda as reformas para diminuir o investimento nas políticas sociais, recentemente aprovadas pelo Congresso Nacional e postas em curso pelo atual governo, destacando entre elas: a ênfase na modernização administrativa; a associação com a sociedade civil para dividir responsabilidades; e a despolitização das relações o que abre um amplo flanco para o retorno do clientelismo superando os avanços republicanos também na relação entre os entes federados.

Assim, a corrosão do sistema protetivo está diretamente relacionada à capacidade de resistência. Naturalmente esses movimentos devem buscar inspiração na capacidade de potencializar as diferentes lutas, pois o contraponto está posto no lugar agigantado do mundo globalizado, financerizado, sobreposto aos estados nacionais. Para tanto se faz necessário a recomposição das forças internas, como dizia Saviani:

*[...] assim como para se endireitar uma vara que se encontra torta não basta colocá-la na posição correta, mas, é necessário curvá-la do lado oposto, assim também, no embate ideológico não basta anunciar a concepção correta para que os desvios sejam corrigidos; é necessário abalar as certezas, desautorizar o senso comum. E para isso nada melhor do que demonstrar a falsidade daquilo que é tido como obviamente verdadeiro demonstrando ao mesmo tempo a verdade daquilo que é tido como obviamente falso. (SAVIANI, 1983,63)*

Seguir a orientação de Saviani nesse contexto significa “curvar do lado oposto” o pensamento liberal burguês e o discurso de que a recomposição econômica se faz pelos cortes nas políticas sociais, assim como nos ensina o autor se faz necessário

disputar uma outra verdade, recuperar da história os ensinamentos da superação da crise pelo investimento adiantado do Estado num modelo que associe desenvolvimento social ao econômico. Ao mesmo tempo mostrar a falsidade da égide de que são os pobres que assaltam a governabilidade e o Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso inimigo é histórico, pois a burguesia brasileira nunca teve compromisso com a democracia e a igualdade (Fernandes 1975), nunca adotou as tradicionais bandeiras da revolução burguesa no século retrasado<sup>9</sup>. Essa mesma burguesia conservadora e retrógrada que sempre tomou de assalto o estado brasileiro, que agora recrudescer de forma voraz depois de um curto espaço de tempo de avanços para o Estado social conforme preconizava a Constituição Federal de 1988.

Num possível ciclo virtuoso, após serem implantados sistemas com o foco para além do trabalho formal; tendo reconhecido a responsabilidade estatal sobre a condição de vulnerabilidade e pobreza; implantado sistemas únicos de forma moderna e republicana, o caminho seria avançar para: aprimoramento na oferta dos serviços que contaria com o reconhecimento das diferenças e especificidades; integração territorial das políticas; associação das ofertas com politização dos destinatários dos serviços. Portanto, pensar os rumos do século XXI é, sobretudo para o Brasil do presente, pensar no que deixaremos de conquistar enquanto temos que nos ocupar com a luta contra o terror de um estado ditatorial e o arrefecimento dos direitos sociais e democráticos.

Significa, portanto, ocupar todos os espaços dos movimentos e das políticas sociais, conclamando o protagonismo dos trabalhadores a superar os protocolos e construir espaços coletivos que permitam o debate politizador, a articulação com os movimentos sociais. Não podemos, no cotidiano do trabalho nas políticas sociais, ignorar o que está acontecendo nos diferentes setores, não podemos acordar com as notícias de que os trabalhadores ‘Sem Terra’, os índios foram perseguidos e mortos e nos restringirmos a cumprir uma ação protocolar. Tornem os espaços coletivos no cotidiano, debatam os direitos pois é necessário abalar as certezas e recuperar a capacidade de luta e resistências.

---

9. Florestan Fernandes ao tratar do comportamento da burguesia brasileira por ocasião do fim da escravidão nesse país afirma: combatia-se assim não a escravidão em si mesma, porém o que ela representava como anomalia, numa sociedade que extinguiu o estatuto colonial, pretendia organizar-se como nação e procurava, por todos os meios, expandir internamente a economia de mercado (FERNANDES, 1975:19).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bobbio, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992
- CASTRO, Maria Helena G. & Faria, Vilmar E. Política social e consolidação democrática no Brasil. In: MOURA, Alexandrina S. (org.) **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, 1989.
- COUTO, B.R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo; Cortez, 2004.
- DAGNINO, Evelina. **Anos 90 políticas sociais e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DRAIBE, S. & Henrique, W. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Campinas, ANPOCS, 1988.
- DUARTE, José. **Constituição Brasileira de 1946**. Volume 3. Rio de Janeiro, 1947.
- FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: Notas sobre o período 1993/98. N. 13, dez. **Economia e Sociedade**. Campinas, 1999.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FIORI, J.L. **Os moedeiros falsos**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GOHN, Maria A. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.
- GOMES, Angela M. de Castro. **Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In BRASIL/MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 26 -. Brasília, DF, 2016.
- JANUZZI, P. SOUSA, M. F. Pobreza, Desigualdade e Mudança Social no Brasil de 1992 A 2014: Tendências Empíricas Para Análise dos Efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Inclusivo. In BRASIL/SAGI. **Cadernos de Estudos Sociais**. MDS. Brasília, 2015.
- LONZAR, W. A ordem econômica e social nas Constituições Brasileiras a partir de 1934. In: FUNDAP **Quadro comparativo. Processo Constituinte; a ordem econômica e social**. São Paulo: FUNDAP, 1987.
- MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã (I – Feuerbach)**. Hucitec. São Paulo: 1987.

NOGUEIRA, M.A. **As possibilidades da política**: Ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

O'DONNELL, G. Transição democrática e políticas sociais. **Revista de Administração Pública**. v.21, n 4. Rio de Janeiro, 1987.

OLIVEIRA, V. R. Política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. v. 31, p. 98-118, ano X São Paulo, Dez, 1989.

PAULA, Luiz F. R. de. Estado e políticas sociais no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Vl. 26, out/dez Rio de Janeiro, 1992.

SAVIANI, D. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. São Paulo, Cortez Autores Associados, 1983.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, Renata, (org). Participação popular nos governos locais. **Revista Pólis**, 14. Pólis. São Paulo, 1984.



# Parte 2

# Territórios e Multiterritorialidades em diálogo: entre números graúdos e miúdos

Dirce Ueno Koga\*

## RESUMO

O artigo apresenta algumas reflexões em torno dos sentidos territoriais das políticas sociais brasileiras diante das desigualdades socioeconômicas e diversidades socioculturais que marcam as cidades deste país de dimensão continental. Para tanto, busca dialogar com pesquisas já consolidadas baseadas nos dados do Censo IBGE 2010, produzidas tanto para o âmbito nacional como também para a realidade paraibana, especialmente com a pesquisa da Topografia social regionalizada do estado da Paraíba (2015). É por meio deste diálogo que se buscará (des) cobrir algumas pistas que possam re (conhecer) os territórios e suas múltiplas territorialidades.

**PALAVRAS CHAVES:** Territórios, Territorialidades, Políticas Sociais.

## ABSTRACT

The article presents some considerations on the territorial directions of Brazilian social policies on socioeconomic inequalities and sociocultural diversities that characterize the cities of this country of continental dimensions. Therefore, we seek dialogue with research already consolidated based on the IBGE 2010 Census data, produced both for the national scope and also for the reality of the state of Paraíba, especially with the research of social topography regionalized state of Paraíba (2015). Through this dialogue, is possible to discover some clues that might recognize the territories and their multiple territorialities.

**KEY WORDS:** Rural Diversity, Methodology of Regionalization, Territorial Development.

---

(\*) Professora do Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social da PUCSP e pesquisadora do Cedest – Centro de Estudos das Desigualdades Socio-territoriais (PUCSP/INPE).

## INTRODUÇÃO

O tema proposto pelo presente artigo remete à mesa de debate sob o mesmo título, e que fez parte do I Colóquio Internacional “Políticas sociais, multiterritorialidades e os desafios para a gestão da proteção social”, realizado na cidade de João Pessoa, entre os dias 16 a 18 de novembro de 2016.

Tratar dos territórios e das multiterritorialidades em terras paraibanas, portanto, já colocava desde a sua proposta o desafio de diálogo com este contexto brasileiro e nordestino. Não sem motivo, a mesa contava com pesquisadores dessas terras, o geógrafo Jan Bitoun da Universidade Federal de Pernambuco e do demógrafo Neir Antunes Paes da Universidade Federal da Paraíba, além de Anderson Kazuo Nakano, arquiteto e urbanista, embora de terras paulistas, tem longa trajetória na pesquisa sobre as questões que envolvem as cidades brasileiras.

Em tempos sombrios como se vivencia neste momento a jovem democracia brasileira, voltar-se para seus territórios e suas territorialidades indica possibilidades de encontrar caminhos para a esperança e a resistência. Nada melhor do que fazê-lo em terras marcadas, “enrugadas” - tomando como referência Milton Santos ao tratar das rugosidades dos territórios – de tanta luta, sofrimento e resistência como são as gentes que habitam o nordeste brasileiro.

Seguindo nessa direção, o artigo se propõe a tratar de algumas rugosidades que marcam os chãos do nosso país, buscando dialogar com expressões dessas marcas descobertas por meio da pesquisa “Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba”, que traz elementos fundamentais sobre os territórios dos 223 municípios que compõem as 14 regiões administrativas o estado da Paraíba. Se, por um lado, a pesquisa faça emergir indicadores de desigualdades sociais e discrepâncias socio-demográficas que caracterizam o estado paraibano, por outro lado, instiga novas e continuadas buscas em torno do que estes mesmos indicadores possam ainda deixar submersos entre mares, matas e sertão.

*O território mostra diferença de densidades quanto à coisas, aos objetos, aos homens, a movimento das coisas, dos homens, das informações, do dinheiro e também quanto às ações. Tais densidades, vistas como números, não são mais do que indicadores. Elas revelam e escondem, ao mesmo tempo, uma situação e uma história ... As densidades que se dão fisicamente aos nossos olhos encobrem processos evolutivos que as explicam melhor do que as cifras com as quais são representadas. (Santos e Silveira, 2001:260)*

Penso ser este o caminho a ser traçado nas reflexões em torno dos dados e indicadores

---

<sup>1</sup> Resultado do Projeto “Proteção Social e gestão intersetorial de territórios de vulnerabilidade social no estado da Paraíba”, apresentado pela Secretaria de Estado e do Desenvolvimento Humano da Paraíba e aprovado pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP/PB, em dezembro de 2012. O projeto foi executado pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), através do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), cuja gestão financeira ficou sob a responsabilidade da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba - FAPESQ-PB.

que temos em nossas mãos, no sentido de descobrir o que podem estar encobrendo, decifrar mais fundo o que aparenta ser tão óbvio e evidente pela leitura estatística.

## 1. ENTRE NÚMEROS GRAÚDOS E MIÚDOS

A imensidão continental do nosso país tem colocado importantes desafios às políticas sociais, que se iniciam justamente pela sua extensão territorial associada à distribuição desigual da sua população. Este fato traz alguns paradoxos que implicam em elaborar equações variadas para fazer chegar os direitos à cidade e à cidadania: cidades com ilhas e hidrovias ao invés de bairros e rodovias, cidades cuja extensão demandam três dias de viagem de barco entre seus extremos, cidades de baixa extensão territorial repleta de população, cidade de grande extensão territorial e baixa concentração populacional.

Pela própria dimensão continental, o Brasil permite ser conjugado sempre no plural: desigualdades, diversidades, urbanidades, comunidades tradicionais e até ruralidades, como tem defendido Jan Bitoun, Lívia Miranda e Tânia Bacelar<sup>1</sup>. Ou seja, dá-se uma simultaneidade de incidências que misturam grandes cifras numéricas, em que um dos caminhos mais práticos de análise é tomar como referencia suas médias, que terminam enfatizando um país relativamente homogêneo, seja nas suas estatísticas socioeconômicas ou nas suas características socioculturais. As diferenças, desigualdades e diversidades se transformam em macro equações para dar conta dos números graúdos que rodeiam esse país de 5.570 cidades.

Também essa quantidade de municípios remete aos grandes números, embora sua distribuição seja desigual pelo território nacional. Enquanto o estado de Minas Gerais apresenta 853 municípios em sua composição, o estado de Roraima tem apenas 15 sob sua jurisdição administrativa, representando, respectivamente, o maior e o menor estado brasileiro em termos de quantidade de municípios. Significa dizer que só o estado de Minas Gerais possui 57 Roraimas em seu interior.

A tabela 1, a seguir, identifica as disparidades existentes na distribuição da quantidade de municípios em cada estado da federação e segundo o porte populacional.

**Tabela 1. Distribuição dos municípios segundo o porte populacional e estado da federação.**

Classificação	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE	TO	TOTAL	
Até 20.000 habitantes	Pequena I	15	62	12	29	248	92	0	42	194	127	112	54	675	43	193	312	83	199	27	140	397	35	13	234	401	51	129	3919
Até 50.000 habitantes	Pequena II	5	31	2	25	126	59	0	25	32	68	20	20	112	61	20	55	67	20	28	19	58	10	1	34	120	18	7	1043
Até 100.000 habitantes	Média	1	7	0	6	27	25	0	2	11	13	5	1	37	30	6	14	23	3	11	5	24	5	0	15	49	4	1	325
Até 900.000 habitantes	Grande	1	1	2	1	15	7	0	9	8	8	4	4	28	9	4	17	11	2	24	3	17	2	1	12	72	2	2	266
Mais de 900.000 habitantes	Metrópole	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	2	0	1	0	0	0	3	0	0	17	
<b>TOTAL</b>		<b>22</b>	<b>102</b>	<b>16</b>	<b>62</b>	<b>417</b>	<b>184</b>	<b>1</b>	<b>78</b>	<b>246</b>	<b>217</b>	<b>141</b>	<b>79</b>	<b>853</b>	<b>144</b>	<b>223</b>	<b>399</b>	<b>185</b>	<b>224</b>	<b>92</b>	<b>167</b>	<b>497</b>	<b>52</b>	<b>15</b>	<b>295</b>	<b>645</b>	<b>75</b>	<b>139</b>	<b>5570</b>

Fonte: IBGE, 2016

<sup>2</sup> Vide texto "As ruralidades brasileiras e os desafios para o planejamento urbano e regional". In: Anais do XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.

Ao adentrar-se pelos portes populacionais, se descobrirá que o universo de 5.570 municípios é formado por uma miríade de pequenos municípios, com menos de 20.000 habitantes, mais precisamente, 3.919, que correspondem a 70% do total das cidades brasileiras. Um número grande de cidades representando, ao mesmo tempo, números míúdos que identificam este porte populacional, por tratar-se de territórios com incidência populacional muito restrita.

**Tabela 2. Distribuição das cidades com menos de 20.000 habitantes por estado brasileiro – 2013.**

	UF	Cidades até 20.000 hab.	%	Idi
1	TO	129	92,81	3,16
2	PI	199	88,84	3,03
3	RR	13	86,67	2,95
4	PB	193	86,55	2,95
5	RN	140	83,83	2,86
6	RS	396	79,84	2,72
7	MT	112	79,43	2,71
8	SC	232	79,18	2,70
9	MG	675	79,13	2,70
10	GO	194	78,86	2,69
11	PR	312	78,20	2,66
12	AP	12	75,00	2,56
13	AC	15	68,18	2,32
14	SE	51	68,00	2,32
15	MS	53	67,95	2,32
16	RO	35	67,31	2,29
17	SP	401	62,17	2,12
18	AL	62	60,78	2,07
19	BA	248	59,47	2,03
20	MA	127	58,53	1,99
21	ES	42	53,85	1,83
22	CE	92	50,00	1,70
23	AM	29	46,77	1,59
24	PE	83	44,86	1,53
25	PA	42	29,37	1,00
26	RJ	27	29,35	1,00
27	DF	0	0,00	0,00
	<b>TOTAL</b>	<b>3914</b>	<b>69,09</b>	<b>2,35</b>

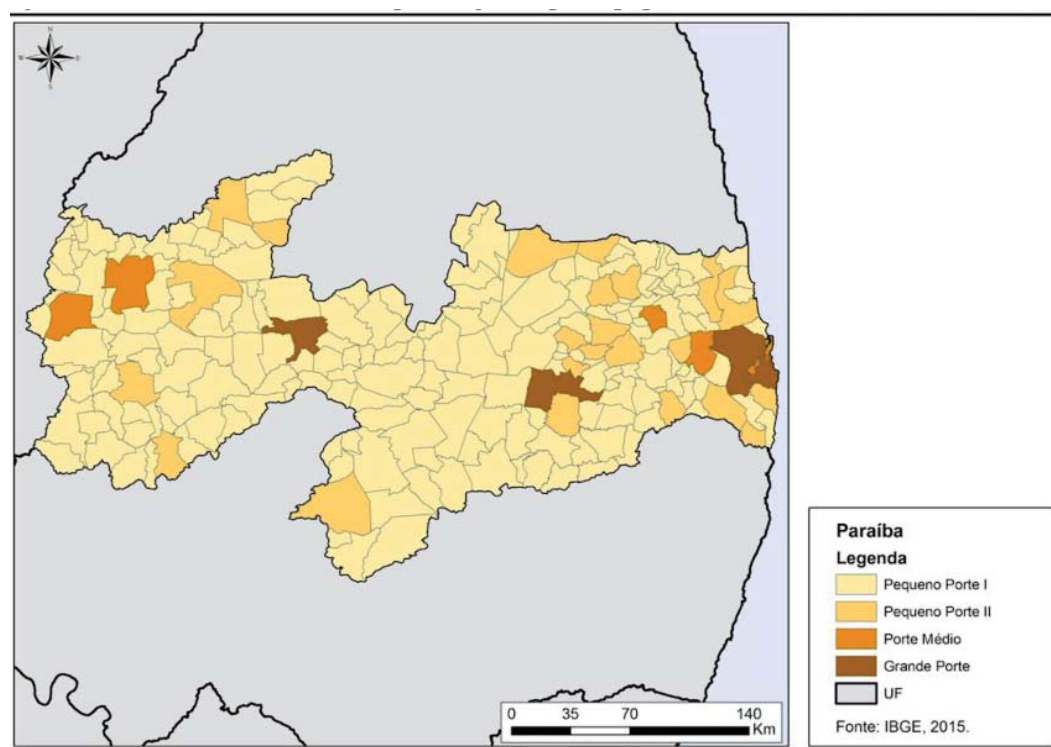
Fonte: Censo IBGE, 2010

De fato, a escala estadual denota uma discrepância considerável mesmo no universo das cidades com menos de 20.000 habitantes. Destaca-se o estado do **Tocantins** que apresenta quase a totalidade de suas cidades (próximo a 93%) nessa faixa populacional. **Tocantins e Piauí** apresentam três vezes mais cidades de pequeno porte 1 do que os estados do Pará e Rio de Janeiro, conforme mostra o índice de discrepância na última coluna da tabela.

Formando uma contraposição chama atenção os estados de Piauí, Roraima, Paraíba e Rio Grande do Norte em que mais de 80% de suas cidades possuem menos de 20.000 habitantes, enquanto os estados do Pará e Rio de Janeiro apresentam apenas 29,3% de suas cidades nessa faixa de porte populacional. Os demais estados encontram-se em um intervalo que varia de 45% a 80% de suas cidades com menos de 20.000 habitantes, indicando que se trata de uma forte presença de cidades pequenas na totalidade dos estados brasileiros.

A Paraíba, portanto, se mostra como um estado marcadamente de cidades pequenas, em que as cidades de outros portes se comportam como verdadeiras ilhas de concentração populacional em meio a um mar de cidades miúdas. O mapa a seguir revela esta situação:

**Figura 1. Distribuição dos municípios segundo porte populacional – Estado da Paraíba**



Fonte: IBGE, 2010 – Elaboração: Tathiane Anazawa.

O debate em torno dos portes populacionais nos faz incluir necessariamente a questão da densidade demográfica, tendo como contraponto a própria dimensão continental do país. A densidade demográfica faz pensar as dinâmicas existentes no interior das cidades, na distribuição de sua população pelos seus diferentes territórios. Trata-se de números graúdos que se transformam em miúdos ao adentrar-se para o interior das cidades, ao aproximar-se de suas diferentes e desiguais formas de determinar a concentração ou dispersão de seus cidadãos, de acordo com as condições de vida disponibilizadas.

As densidades, sob esta lógica, podem revelar não somente diversidades, mas essencialmente desigualdades. Trata-se menos de uma simples distribuição populacional pelos territórios baseada no voluntarismo, e mais pela existência de condições objetivas de determinantes básicos de sobrevivência.

Dessa forma, tal como se pode observar as diferenças existentes entre as médias densidades demográficas das cidades brasileiras, no interior de cada uma delas essas discrepâncias igualmente se reproduzem. É a extensão territorial e a distribuição da população por estes territórios fazendo toda diferença na ocupação das cidades.

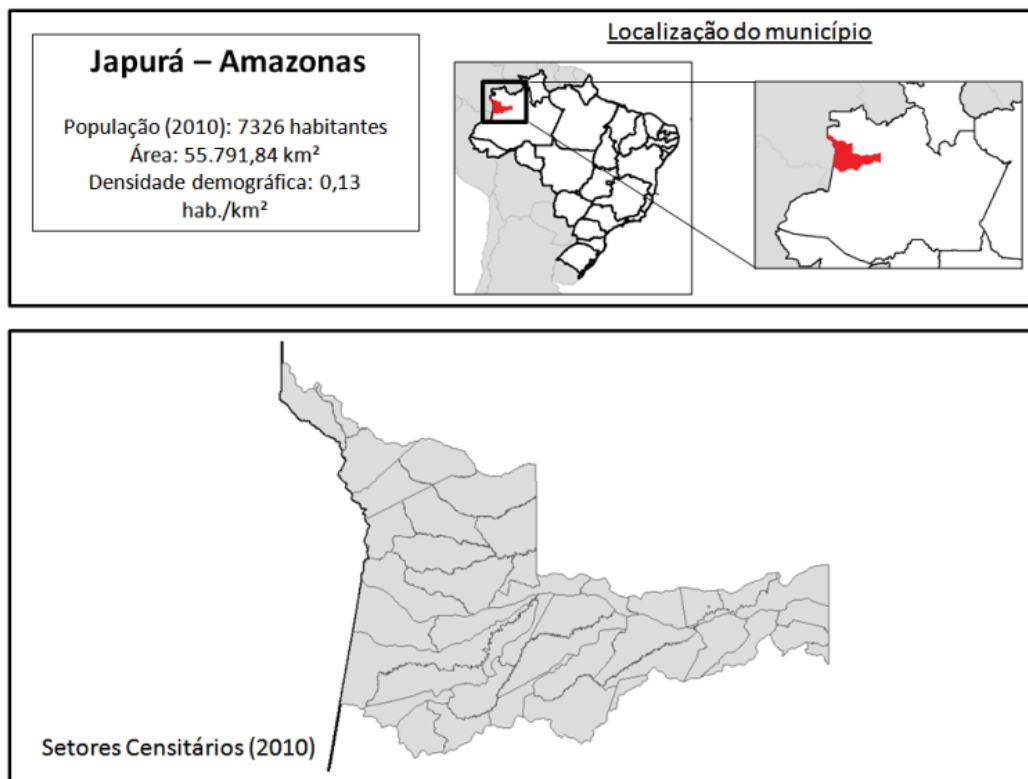
Tomamos como exemplos dessas discrepâncias a cidade de Japurá (AM), cuja densidade intraurbana é de apenas 0,13 habitante (menos de 1 habitante) por km<sup>2</sup>, em contraponto à cidade de São João de Miriti (RJ), com densidade de 13.000 habitantes por km<sup>2</sup>.

A cidade de Japurá (AM) apresenta, segundo o Censo 2010, uma população de 7.326 habitantes que ocupam uma área de 55.791,84 km<sup>2</sup>. A imagem de satélite de 2015 não permite nem identificar a presença desses habitantes na imensidão do território da cidade, destacando-se apenas o verde da vegetação.

Em contraponto, a cidade de São João do Miriti (RJ) com uma população de 458.673 habitantes (Censo 2010) apresenta um cenário de total ocupação de seu território, de forma contínua e altamente densa, não se podendo identificar sinais precisos de vegetação, que predomina no cenário de Japurá.

As figuras, a seguir demonstram como se dão esses números distribuídos pelos territórios das duas cidades brasileiras, com morfologias e fisionomias totalmente diferentes discrepantes.

Figura 2 - Identificação da escala por setor censitário em Japurá – AM



Fonte: IBGE, 2015. Elaboração: Tathiane Mayumi Anazawa, 2015.

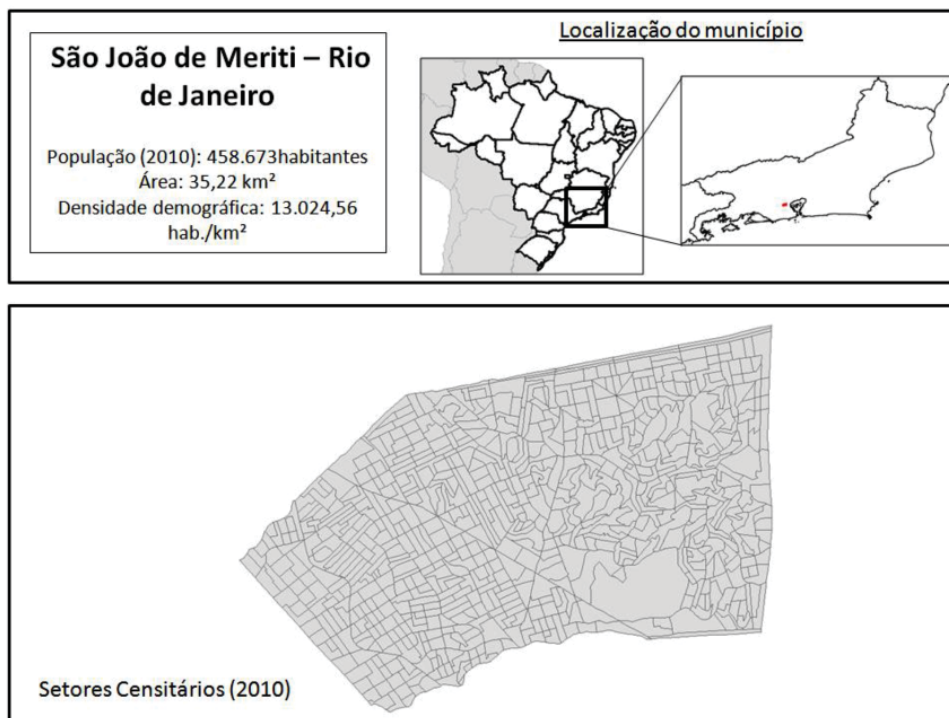
Figura 3 – Imagem da cidade de Japurá com sobreposição dos setores censitários



Fonte: Google Earth, IBGE 2015. Elaboração: Tathiane Mayumi Anazawa, 2015



Figura 4 – Identificação da escala por setor censitário em São João do Miriti – RJ



Fonte: IBGE, 2015. Elaboração: Tathiane Mayumi Anazawa, 2015.

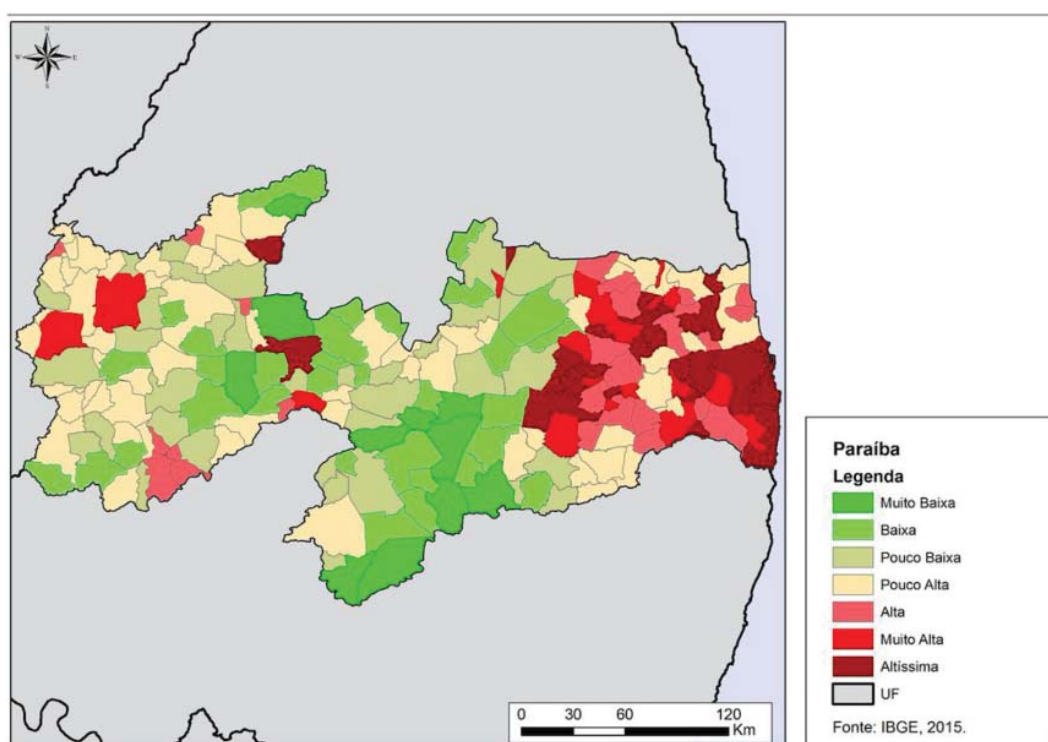
Figura 5 – Imagem da cidade de Japurá com sobreposição dos setores censitários



Fonte: Google Earth, IBGE, 2015. Elaboração: Tathiane Mayumi Anazawa, 2015.

Ao observar-se o estado da Paraíba, com base em estudo realizado pelo MDS/SNAS (2015), intitulado SUAS 10 – realidades, respostas, perspectivas, se verifica discrepâncias de densidade demográfica entre suas cidades, conforme se pode verificar no mapa da figura 6. Destaca-se os municípios com alta, muito alta e altíssima densidade demográfica que localizam-se no entorno de João Pessoa e Campina Grande.

**Figura 6 – Distribuição dos graus de densidade demográfica nos municípios paraibanos**

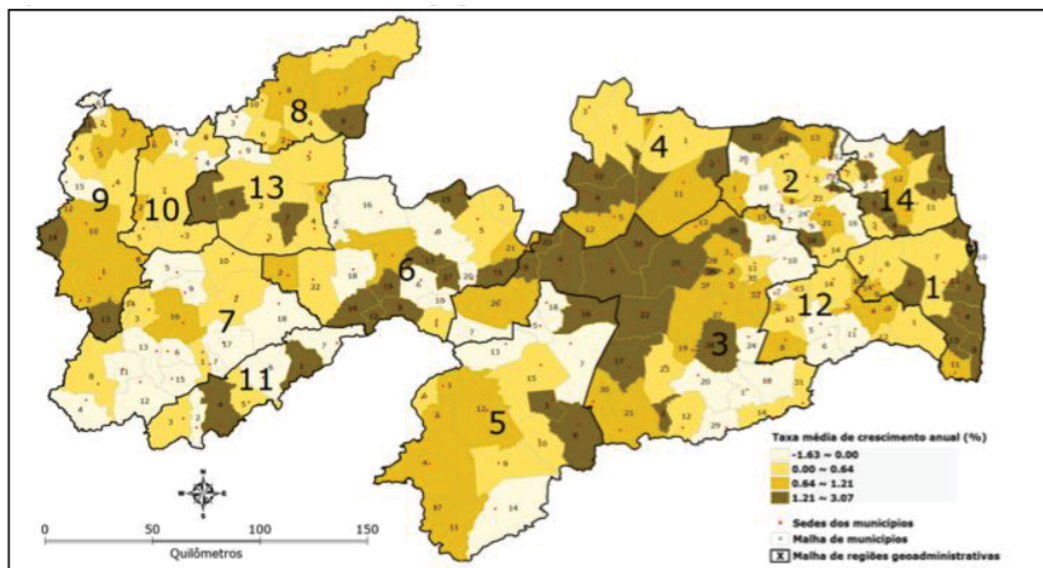


Fonte: SUAS 10, MDS/SNAS, 2015.

Em contraponto, o estudo da Topografia social regionalizada do estado da Paraíba corrobora esta distribuição desigual de densidades demográficas, ao demonstrar também o ritmo desigual de crescimento populacional. Estes cenários convidam a pensar sobre os determinantes que têm condicionado essa forma de incremento populacional na Paraíba.

Interessante observar que há sinais evidentes nas taxas de crescimento populacional tanto no litoral, como também no interior do estado, especialmente na região 3 onde se localiza o município de Campina Grande.

Figura 7 – Taxa média de crescimento populacional anual



Fonte: Topografia social regionalizada do estado da Paraíba, 2015

Mas, o mesmo mapa evidencia que a Paraíba apresenta sinais de crescimento em territórios que fazem fronteira com outros estados, apontando a necessidade de alargamento da perspectiva regional para além do próprio estado. Trata-se de olhar para a cartografia como um primeiro plano de evidências, que pressupõe uma totalidade a ser considerada em nossas análises, qual seja as cidades.

Segundo Milton Santos,

*A cidade é, ao mesmo tempo, uma região e um lugar, porque ela é uma totalidade, e suas partes dispõem de um movimento combinado, segundo uma lei própria, que é a lei do organismo urbano, com o qual se confunde. Na verdade, há leis que se sucedem, denotando o tempo que passa e mudando as denominações desse verdadeiro espaço-tempo, que é a cidade. É através desses dois dados que vamos unir a cidade e o urbano. (SANTOS, 1997: p.71)*

Talvez resida aqui um dos grandes desafios ao se tomar a cidade e seus territórios como ponto de partida – e não somente de chegada – das políticas sociais no Brasil. Normalmente as cidades são tomadas como unidades administrativas, sem vida e sem territórios, sem lugar. Como diria Ermínia Maricato (2000), o que temos no planejamento urbano brasileiro é um quadro em que se mantém “as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”.

**2. Multiter** Se ao lado ou abaixo dos grandes números encontram-se números miúdos nem sempre vistos ou reconhecidos, por outro lado, os números miúdos misturam-se a multiplicidade de práticas sociais vivenciadas em diferentes escalas territoriais pelos sujeitos individuais e coletivos que se conectam no tempo-espaço das cidades.

As cartografias informam diferentes sentidos territoriais, que necessitam ser desvendados à medida da aproximação dos territórios e seus processos de formação, configurando-se não somente como formas urbanas, mas construções históricas. Tal aproximação faz remeter às rugosidades trabalhadas por Milton Santos em seu livro “Por uma geografia nova – da crítica da geografia a uma geografia crítica”, publicado pela primeira vez em 1978.

No seu trabalho de 2001 publicado com Silveira, as “rugosidades” retornam ao debate quando os autores a elas irão se referir como heranças, indicando a indissociabilidade entre tempo e espaço no processo de formação socioterritorial.

*A presença humana e a presença econômica são matizadas segundo os diversos momentos de início da ocupação conforme as respectivas densidades atuais. É assim que, a partir das heranças, isto é, das solicitações originais a cada momento do passado, e da participação das diversas parcelas do país nas lógicas econômicas, demográficas e políticas contemporâneas, produz-se o verdadeiro mosaico das regiões que hoje constitui a formação socioterritorial brasileira. Algumas áreas dispõem de um longo passado histórico, constituindo acumulação mais carregada de história. Em outras esse tecido é mais tênue. Em todos os casos, as rugosidades, isto é, as heranças, têm um papel importante, porque constituem condições para a implantação de novas variáveis. (Santos e Silveira, 2001: p. 250)*

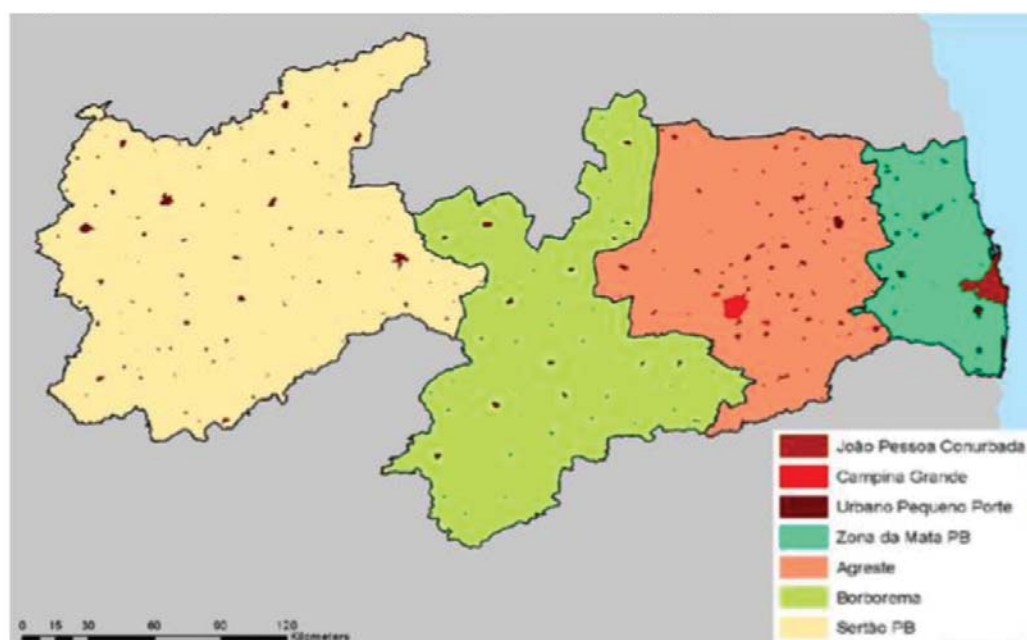
No caso do estado da Paraíba chama atenção as múltiplas expressões territoriais que advêm da própria configuração da natureza e do comportamento demográfico nestes espaços, cuja distinção urbano/rural torna-se insuficiente. Trata-se de fato, como no caso brasileiro, de conjugar seus territórios no plural: ruralidades e urbanidades.

O mapa a seguir, produzido no âmbito do estudo sobre a Métrica Socioterritorial de Proteção Social nos Territórios Urbanos e Rurais do Estado da Paraíba<sup>3</sup>, revela esta conjugação necessária para se adentrar de forma mais próxima às dinâmicas e particularidades que compõem esta realidade.

---

<sup>3</sup> Este estudo foi desenvolvido pelo Prof. Dr. Frederico Roman Ramos no âmbito do Projeto da Topografia social regionalizada do estado da Paraíba (2015), e teve como objetivo gerar uma leitura sintética das condicionantes de proteção social dos territórios urbanos e rurais do Estado da Paraíba tendo como base a realidade capturada pelo censo demográfico realizado em 2010.

**Figura 8. Regiões de análise para fins de agrupamento de proteção social**



Fonte: Topografia social regionalizada do estado da Paraíba, 2015

O estudo distinguiu para o estado da Paraíba 7 regiões, sendo 3 urbanas e 4 rurais, conforme quadro a seguir.

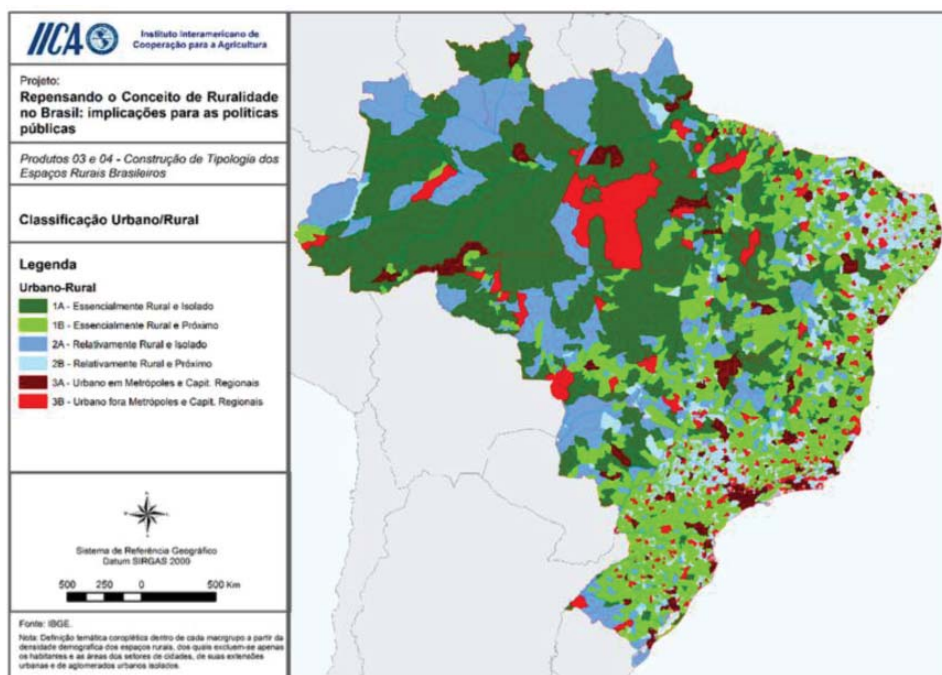
**Figura 9. Quadro das regiões de análise**

- ▶ Urbano – Região de João Pessoa e municípios conurbados
- ▶ Urbano – Campina Grande
- ▶ Urbano – Conjunto de áreas urbanas de municípios de pequeno e médio porte
  
- ▶ Rural – Setores rurais da mesorregião da Zona da Mata Paraibana
- ▶ Rural – Setores rurais da mesorregião do Agreste Paraibano
- ▶ Rural – Setores rurais da mesorregião da Borborema
- ▶ Rural – Setores rurais da mesorregião do Sertão Paraibano

Fonte: Topografia social regionalizada do estado da Paraíba, 2015

Impressiona a forte configuração rural que predomina no estado da Paraíba e suas ruralidades. Em estudo publicado por Jan Bitoun, Livia Miranda e Tânia Bacelar (2015), observa-se que o estado da Paraíba apresenta uma incidência maior de territórios rurais classificados como “relativamente rural e próximo”, conforme figura a seguir.

Figura 9. Classificação urbano rural



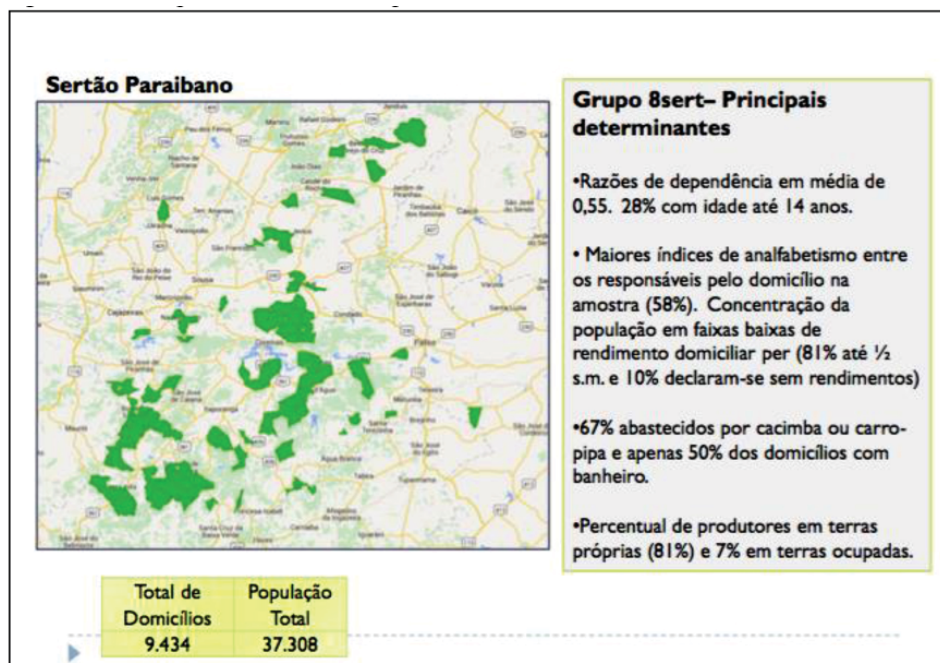
Fonte: BITOUN et al, 2015.

Neste estudo, esta classe de territórios é avaliada como “um rural socialmente vivo, mas economicamente vazio”:

*A classe “relativamente rural e próxima” predomina em dois polos opostos. No Estado de São Paulo, deve-se essencialmente ao baixo percentual da população residindo em habitat rural. Nos sertões do Nordeste, onde a população em habitat rural é maior, muitos municípios foram transferidos para essa classe na fase de ajuste em função da muito baixa participação das atividades agropecuárias no valor agregado. Trata-se, nesse caso de um rural socialmente vivo, mas economicamente vazio. (BITOUN et al, 2015:p. 12 e 13)*

Observa-se que os dois estudos (BITOUN et al e RAMOS) podem dialogar na perspectiva de compreender de forma mais aprofundada as multiterritorialidades rurais. Ao se considerar a afirmativa de Bitoun et al (2015) a respeito dos territórios relativamente rurais e próximos que caracterizam o sertão nordestino, sendo um “rural socialmente vivo e economicamente vazio”, e se tomarmos a região analisada por Ramos (2015) no estado Paraíba classificada como “setores rurais da mesorregião do sertão paraibano”, é possível verificar algumas similaridades. Interessante verificar que indicadores presentes no Grupo 8 dessa região estudada por Ramos (2015) podem ser considerados como expressões do “rural socialmente vivo e economicamente vazio” identificado por Bitoun et al (2015), conforme observado na figura a seguir.

Figura 10. Grupo 8 Sertão – Principais determinantes

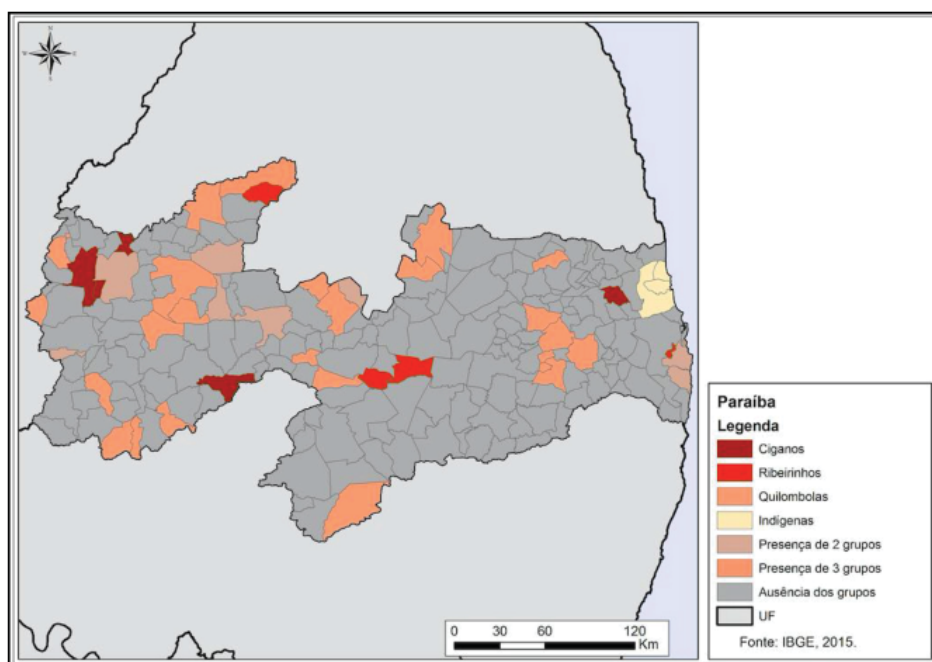


Fonte: Topografia social regionalizada do estado da Paraíba, 2015

Esta conjugação do rural “socialmente vivo” poderia ser evidenciada pelo alto percentual de produtores em terras próprias (81%), enquanto a denominação “economicamente vazio” poderia ser justificado pela concentração da população em faixas baixas de rendimento domiciliar (81% com ganho até ½ SM e 10% sem rendimentos).

Para além das ruralidades/urbanidades, se faz presente nos territórios da Paraíba os povos e comunidades tradicionais, que conferem outras marcas em suas rugosidades, tal como se pode observar na figura 11.

**Figura 11. Presença de povos e comunidades tradicionais - 2015**



Fonte: SUAS 10, MDS/SNAS, 2015

Destaca-se no litoral norte da Paraíba a presença de comunidades indígenas, ocupando alguns dos seus territórios. Recente trabalho de doutorado defendido no Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social da PUCSP pelo biólogo Emanuel Silva tratou justamente dos conflitos envolvendo as comunidades indígenas que vivem em torno de Mamanguape, intitulada “Territorialidades e Proteção Social: Conflitos Socioambientais Indígenas vivenciados na pesca artesanal no litoral norte da Paraíba.”

A tese logo revela o descompasso persistente entre o universo formal em que se encontram as políticas sociais e o universo cotidiano e informal do qual participam os mesmos e outros agentes envolvidos com a questão da pesca artesanal protagonizada pelos povos indígenas potiguaras. A tese que sustenta a tese relaciona a proteção social ao próprio sentido de luta e sobrevivência destes povos em torno da pesca.

*Quando indagados sobre o que vem a ser proteção para eles, de imediato nos é colocada a relação homem/natureza com a mediação do trabalho na pesca artesanal, ou seja, estar protegido é ter acesso à pesca. (SILVA, 2016: p. 109)*

Todas as tramas narradas na tese em torno das relações sociais e de poder estabelecidas indicam as multiterritorialidades sendo tecidas, em meio às rugosidades manifestas como heranças de luta dos povos indígenas potiguaras. José de Souza Martins, no traba-



lho intitulado “A chegada do estranho”(1993), faz menção à presença desses povos em Baía da Traição.

*No início do século XVII, o primeiro historiador brasileiro, nascido na Colônia, um franciscano que se chamava Frei Vicente do Salvador, escreveu uma história do Brasil, cem anos após a ocupação portuguesa do atual território brasileiro. Num certo momento conta a luta dos portugueses contra os índios Potiguara e com orgulho narra que os portugueses enfiavam os prisioneiros indígenas nos canhões para dispará-los contra os índios que ainda resistiam ... Frei Vicente do Salvador morreu há mais de trezentos anos, mas os índios Potiguara lutam ainda na Baía da Traição, na Paraíba. É, provavelmente, a mais longa história de conflito entre um povo indígena da América e os conquistadores. Frei Vicente do Salvador está morto, mas os índios estão ainda vivos, anunciando, como povo, que não querem morrer. (MARTINS, 1993:p.17)*

Talvez esta seja uma trajetória de luta ainda pouco conhecida, em meio a tantas outras que provavelmente resistam, no decorrer da história da Paraíba, seus territórios e multi-territorialidades. Porém, suas rugosidades vêm sendo marcadas com luta, suor, sangue de várias gerações. Trata-se de práticas sociais que se passam para aquém das estatísticas oficiais, aquelas que se revelam por meio dos grandes números.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O último Mapa da Violência 2016 – Homicídio por Armas de Fogo (2015), traz alguns dados em que as mortes dos povos indígenas aparecem, mas não se sabe o quanto estão próximos da realidade vivenciada pelos mesmos em todo o país. No total foram contabilizadas 68 mortes, sendo 59 delas por homicídio. Ou seja, ainda que os números possam não corresponder aos óbitos de população indígena de fato ocorridos, é significativo observar que continuam sendo vítimas da violência em nosso país.

**Figura 12. Estrutura dos óbitos por armas de fogo segundo cor e causa básica - 2016**

Tabela 9.1. Estrutura dos óbitos por AF, segundo raça/cor e causa básica.  
Brasil, 2014\*.

Raça/Cor	N.					%				
	Acidente	Suicídio	Homicídio	Inde-term.	Total	Acidente	Suicídio	Homicídio	Inde-term.	Total
Branca	104	569	9.766	296	10.735	28,0	59,5	23,1	23,8	23,9
Preta	21	37	3.459	155	3.672	5,6	3,9	8,2	12,5	8,2
Amarela	0	4	61	1	66	0,0	0,4	0,1	0,1	0,1
Parda	233	324	26.354	737	27.648	62,6	33,9	62,3	59,3	61,6
Indígena	1	4	59	4	68	0,3	0,4	0,1	0,3	0,2
Ignorado	13	18	2.592	49	2.672	3,5	1,9	6,1	3,9	6,0
<b>Total</b>	<b>372</b>	<b>956</b>	<b>42.291</b>	<b>1.242</b>	<b>44.861</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

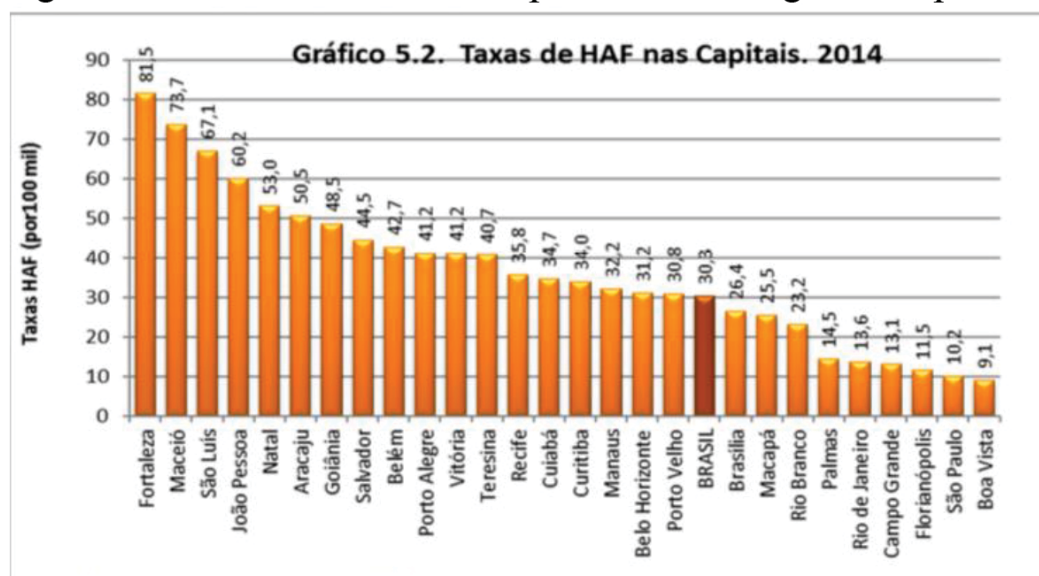
Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016.

Fonte: Mapa da Violência, 2016.

No mesmo Mapa da Violência 2016, a Paraíba apresenta 9 municípios figurando entre os 150 com as maiores taxas médias de homicídio (por 100 mil habitantes) por armas de fogo no período de 2012-2014: Conde (4o lugar – 98,8), Santa Rita (16o lugar – 80,0), João Pessoa (44o lugar – 62,9), Mari (106o lugar – 49,5), Patos (116o lugar, 48,0), Alhandra (116o lugar, 48,0), São Bento (129o lugar – 46,2), Lucena (134o lugar – 45,8) e Cabedelo (139o lugar – 45,3).

Dentre as capitais de estado, João Pessoa se destaca no ano de 2014 como uma das capitais com maiores taxas de homicídio por armas de fogo, conforme gráfico a seguir.

Figura 13 – Taxas de homicídio por armas de fogo nas capitais – 2014



Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016.  
\*2014: dados preliminares.

Fonte: Mapa da Violência, 2016.

Para além de João Pessoa, impressiona a posição da cidade de Conde figurando como a 4a cidade do Brasil com maior taxa média de homicídio por arma de fogo, seguida por Santa Rita que ocupou o 16o lugar. Ambas no entorno da região metropolitana de João Pessoa.

Dados como estes trazem à tona cenários desafiadores de nossas cidades. Afinal, a “morte matada” se mostra no cotidiano das populações em meio às suas urbanidades, ruralidades e múltiplas territorialidades. Decifrar os enigmas que envolvem os meandros desta escala de vivência em nossas cidades se coloca como tarefa complexa, à medida em que parecemos avançar cada vez mais na construção de dispositivos legais e informacionais. E, no mesmo compasso, nos distanciamos dos chãos em

que a vida acontece, nua e cruamente.

Aqui parece residir parte dos nós a serem desatados pelas políticas sociais brasileiras, no sentido de sua institucionalidade ser mais ponte de travessia (de ida e volta) para a realidade, e menos fonte de obstáculos que conduzem à separação, à fragmentação e ao distanciamento da perspectiva da universalidade e do acesso aos direitos à cidade e à cidadania.

Apesar de tudo, se faz necessário resistir, como um dia propôs Ana Clara Torres Ribeiro, dizendo:

*É a valorização da experiência urbana, do território usado como propôs Milton Santos, que permite reconhecer, no presente, a germinação de diversos futuros e, assim, recusar análises que apenas reconhecem, na cidade, o lugar de satisfação das exigências da economia globalizada. Sem dúvida, a cidade viva, insurgente e experimental não morreu, mesmo quando acontece a involução urbana (desindustrialização) e intraurbana (vulnerabilidade e aguda periferização dos mais pobres). (RIBEIRO, 1999)*

E poderíamos seguir acrescentando fatos e mais fatos de “involução urbana” que continuamos a assistir em nosso país. É preciso, em contraponto, não duvidar como nos mostra Ribeiro (2000), de que “a cidade viva, insurgente e experimental não morreu”.

## Referencias bibliográficas

BITOUN, Jan. “As ruralidades brasileiras e os desafios para o planejamento urbano e regional”. In: **Anais do XVI ENANPUR**, Belo Horizonte, 2015.

BRASIL. **SUAS 10: realidades, respostas, perspectivas**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015.

CONSERVA, Marinalva (org). **Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba**. João Pessoa: SEDH/UFPB/Fapesq, Jornal União Editora, 2016.

MARICATO, Erminia. Ideias fora de lugar e lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único - desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

RAMOS, Frederico R. Métrica Socioterritorial de Proteção Social nos Territórios Urbanos e Rurais do Estado da Paraíba. In: **Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba**. João Pessoa: SEDH/UFPB/Fapesq, Jornal União Editora, 2016.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. “Cartografia da ação social: Região latino-americana e novo desenvolvimento urbano”. In Héctor Poggiese e Tamara Tania Cohen Egler (Org.) **Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática**. Buenos Aires, CLACSO, 2009. Disponível em: [http:// bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/ poggiese/14torres.pdf/](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/poggiese/14torres.pdf)

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio científico informacional**. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. **Por Uma Geografia Nova** – da crítica da geografia à geografia crítica. 4ª edição. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura da. **Brasil** – território e sociedade no início do século XXI. São Paulo/ Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Emanuel L.P. **As territorialidades vivenciadas na dinâmica da pesca artesanal e nos conflitos territoriais indígenas no litoral norte da Paraíba**. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social, PUCSP, 2016.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2016: Homicídios por Armas de Fogo**. Rio de Janeiro, FLACSO/CEBELA, 2015.

# Ruralidades brasileiras e diversidades socioterritoriais: diálogo com a geografia

Jan Bitoun \*

## RESUMO

Métodos quantitativos e qualitativos precisam ser associados para que as políticas públicas nacionais possam se tornar mais aderentes à diversidade do território nacional. A produção de uma tipologia dos espaços rurais do país em escala intermediária, reunindo e tratando dados quantitativos está descrita na suas intenções e orientações metodológicas. Apresenta-se a trajetória recente que levou a políticas de desenvolvimento rural de enfoque territorial destacando algumas fragilidades e propondo-se no caso do semiárido uma sistematização das análises das iniciativas recentes.

**PALAVRAS CHAVES:** Diversidade Rural, Metodologia de Regionalização, Desenvolvimento Territorial.

## ABSTRACT

Quantitative and qualitative methods need to be associated so that national public policies can become more adherent to the diversity of the national territory. The production of a typology of the country's rural spaces on an intermediate scale, gathering and processing quantitative data is described in its intentions and methodological orientations. We present the recent trajectory that has led to rural development policies with a territorial focus highlighting some weaknesses and proposing in the case of semi-arid a systematization of the analyzes of recent initiatives.

**KEY WORDS:** Rural Diversity, Methodology of Regionalization, Territorial Development.

---

\* Doutor em geografia e Coordenador do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais, um laboratório de pesquisa acadêmica da UFPE associado à ONG FASE e ligado à rede de pesquisa INCT Observatório das Metrôpoles e a Rede de Pesquisas sobre Cidades Médias - ReCiMe.

## ABORDAGENS QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS: CHÃOS E POLÍTICAS NACIONAIS.

Seguindo o tema geral da mesa, as políticas sociais brasileiras deveriam ter os chãos como ponto de partida. Essa chamada inicial remete a duas orientações essenciais:

i) a importância do espaço vivido, das práticas sociais dos indivíduos e das famílias inseridas nos seus espaços relacionais de trabalhos, moradias, mobilidades, memórias, possibilidades e oportunidades que influenciam suas construções identitárias, sempre múltiplas e mutantes. Para que essa orientação possa ser devidamente considerada por essas políticas, o acúmulo de pesquisas qualitativas localizadas nos mais diversos rincões do imenso e tão diverso território nacional é uma necessidade para apreensão das múltiplas territorialidades onde se realiza a vida social. A multiplicação dos centros de pesquisa nos últimos anos vem e deverá continuar a cumprir um importante papel para ampliar a percepção da diversidade das condições às quais precisam se adaptar os desenhos das políticas sociais para alcançar as populações nos seus espaços vividos. Conforme afirmava a geógrafa Bertha Becker, na virada do século:

*Uma profunda transformação passou a se processar na Nação, acentuando sua diversidade cultural e étnica, bem como sua criatividade histórica em busca de soluções para os conflitos que se tornaram desnudos. Uma estrutura social híbrida, instável, mas muito dinâmica, faz-se hoje ouvir em múltiplas vozes da sociedade civil que, rapidamente, organiza suas demandas 'de baixo para cima', informalmente ou em projetos alternativos, como nunca antes verificado na história do país e nos mais longínquos rincões do território." (BECKER, B. K., 1999.)*

ii) a organização de informações em escalas nacional e subnacionais, porém sem alcançar os chãos propriamente ditos, é outro requisito para desenhar as políticas públicas. Lança-se mão de técnicas e abordagens quantitativas apoiadas na disponibilidade de aparelhos estatísticos oficiais. Distantes dos chãos, essas técnicas de tipificação e regionalização permitem construir representações do território nacional em diversas escalas, que informam as políticas. Cabe então entender como, na escolha das unidades espaciais estatísticas e das variáveis mobilizadas, a organização de informações atribua status de menor ou maior visibilidade a práticas e situações sociais que influenciarão, para menos ou para mais, o desenho das políticas públicas. Em suma, reconhecendo que existem intencionalidades nesse trabalho de organização de dados, trata-se, numa etapa quantitativa do trabalho científico, de deixar claras quais opções de natureza política foram escolhidas para gerar representações que estejam capazes de provocar reorientações de políticas públicas incorporando segmentos e territórios sociais porventura negligenciados, quando foram concebidas e implementadas.

## INTENCIONALIDADE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA

Esse foi o desafio enfrentado pela equipe coordenada por Jan Bitoun e Livia Miranda no âmbito da pesquisa “Repensando o conceito de Ruralidade no Brasil: Implicações para as políticas públicas.” Iniciado em 2012 e concluído em fins de 2014 (com ajustes realizados durante o ano de 2015 para alguns produtos), essa pesquisa envolveu cinco equipes especializadas sob a coordenação técnico-científica geral de Tânia Bacelar de Araújo, Maria Lucila Bezerra, Humberto Oliveira e um arranjo institucional coordenado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Duas dessas equipes tiveram seus produtos publicados em 2013 (MIRANDA, C.; SILVA, H., 2013), estando no prelo a publicação dos produtos das três outras equipes no volume 22 da mesma série vinculada ao Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS). A Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros a cargo de Jan Bitoun, Livia Miranda, Fernando Soares, Maria Rejane Lyra, Jeremias Cavalcanti<sup>1</sup>, todos consultores do IICA de 2012 a 2014, constitui o primeiro capítulo dessa publicação no prelo. É sabido que, como qualquer trabalho de natureza quantitativa, a Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros, cuja tarefa era a construção de uma representação do país em escala intermediária para ressaltar nessa escala a diversidade dos espaços rurais, é um produto intermediário visando, por meio de uma representação de caráter necessariamente generalizante, incentivar debates e servir a pesquisas qualitativas imprescindíveis a aproximações com os chãos do espaço vivido. No âmbito da pesquisa na qual esse produto se insere, as intencionalidades da tipologia podem ser sintetizadas destacando as premissas comuns a todas as equipes participantes e expressas por Maria Lucila Bezerra e Tânia Bacelar:

*a ruralidade contemporânea não supõe a impensável restauração de qualquer “civilização agrária”, mas a afirmação do lugar do rural na sociedade urbana e industrial, cujos fundamentos seriam os seguintes: a) a reafirmação do rural como uma categoria analítica pertinente para a compreensão das rupturas e continuidades espaciais e da diversidade social presentes na sociedade brasileira; b) a reafirmação do rural como valor da sociedade, entendendo-o como uma forma específica de vida social, caracterizada pela predominância da natureza e das relações de interconhecimento; e c) o reconhecimento de que os diversos grupos sociais que vivem no campo não são apenas o “curral eleitoral” das elites latifundiárias mais ou menos modernizadas, mas que têm projetos próprios, que dizem respeito à sua plena inserção na sociedade republicana e democrática. (In MIRANDA, C.; SILVA, H., 2013. p. 74-75)*

Essas premissas orientaram a equipe da tipologia em três escolhas estratégicas de caráter metodológico:

---

<sup>1</sup> Os dois primeiros, na coordenação da equipe; o terceiro, na montagem do banco de dados geográfico e dos produtos cartográficos; a quarta na operação das análises multivariadas e no tratamento e análise de dados demográficos; o quinto, na leitura interpretativa e extração de variáveis dos verbetes municipais da Enciclopédia dos Municípios (IBGE 1957-1960).

- Ruptura com a separação instituída no aparelho estatístico brasileiro entre o urbano e o rural; incluiu-se, na elaboração do banco de dados geográfico que serviu de base à elaboração de uma tipologia regionalizada, todas as populações rurais e todas as populações urbanas excetuando somente aquelas situadas em setores censitários das 12 metrópoles e das 70 capitais regionais e suas respectivas áreas de concentrações populacionais (aglomerações intermunicipais) constando da publicação Regiões de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2008). Desse modo, trabalhou-se com um universo populacional correspondendo a mais de 90 milhões de pessoas distribuídas em 8.177.469 km<sup>2</sup>, em cidades de médio e pequenos portes populacionais e suas áreas rurais, deixando de lado 100.570.030 pessoas distribuídas em 352.272 km<sup>2</sup>, em cidades de grandes portes populacionais e suas áreas rurais.

- Organização de um recorte espacial de partida por biomas<sup>2</sup>, remetendo à macro condições naturais, de grande significado para a ruralidade portadora de relações com o meio ambiente, que a valorizam no presente e constituem partes significativas da sua história e dos condicionantes do labor do campo. Essa divisão de partida em biomas, também adotada em muitos mapas do Atlas do Espaço Rural Brasileiro do IBGE (IBGE, 2011) remete então a práticas que, em maior ou menor grau, são constitutivas de identidades. Estas, certamente são mais afirmadas em espaços rurais e urbanos em biomas transformados, mas ainda parcialmente conservados (Amazônia, Pantanal, Cerrado, Caatinga, Pampa), que no bioma Mata Atlântica. Precisa também ressaltar que, como qualquer divisão, essa gera problemas de ordem metodológica em todas as áreas de bordas, necessariamente caracterizadas por faixas de transições.

- Seleção e construção de variáveis que configurassem uma representação do rural enquanto lugar de vida em cada município descrito a partir de cinco dimensões: i) o habitat, onde se inscrevem características demográficas e físicas dos municípios; ii) o trabalho, centrada na inserção produtivas das pessoas e dos territórios examinados; iii) as condições de vida e socioculturais, iv) a consideração de Dinâmicas recentes – demográfica e econômica – e por fim, v) a identificação de « políticas em ação » na qual se buscou examinar algumas variáveis ligadas às políticas públicas. Desse modo, rompeu-se com uma representação dos espaços rurais por meio das suas especialidades produtivas e procurou-se construir representação norteada pela concepção do rural como território de vida, de relações entre padrões de organização de bases familiar e patronal sustentando projetos de desenvolvimento em disputa, conforme afirmam Maria de Nazareth Baudel Wanderley e Arilson Favareto:

---

<sup>2</sup> Amazônia, Pantanal, Cerrado, Caatinga, Pampa e Mata Atlântica são os cinco biomas que constam do Mapa de Biomas do Brasil - 2004, resultado de uma parceria entre o IBGE e o Ministério do Meio Ambiente. [ftp://geoftp.ibge.gov.br/informacoes\\_ambientais/vegetacao/mapas/brasil/biomas.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/informacoes_ambientais/vegetacao/mapas/brasil/biomas.pdf);

Também foi definido um recorte espacial de partida correspondendo aos municípios da Linha de Costa, independente do bioma onde se situavam. Por esse motivo, os recortes de partida foram denominados macrogrupos incluindo municípios agrupados nos cinco biomas e na linha de costa.



*“Grosso modo, dois campos em disputa política e ideológica se constituem, cada um portador de seu próprio projeto de sociedade e de desenvolvimento rural: um primeiro construído a partir e em função dos interesses e demandas vinculados à concentração da terra; e um segundo, que se forma por meio de iniciativas de resistência ou de adaptação, expressando as referências identitárias, em sua diversidade, de quem vive efetivamente no campo. Em outras palavras, trata-se da disputa entre as concepções de rural, enquanto espaço de investimento e enquanto um lugar de vida.” (In MIRANDA, C.; SILVA, H., 2013. p. 440)*

## Breve descrição dos procedimentos operacionais e dos produtos

Feitas essas opções estratégicas adotou-se uma sequência de procedimentos operacionais, influenciados por exemplos de tipologias realizadas em agências multilaterais, organismos internacionais selecionados e por concepções de ruralidade analisadas em países da América Latina e da Europa, detalhados nas duas primeiras partes<sup>3</sup> do volume DRS 21 (MIRANDA, C.; SILVA, H., 2013).

De modo resumido, esses procedimentos consistiram em:

- Produção de um banco de dados geográfico, reunindo cerca de 1500 variáveis bases de fontes indicadas no quadro 1.

**Quadro 1. Fontes e procedimentos adotados para construção de variáveis**

FONTES PARA CONSTRUÇÃO DE VARIÁVEIS INTEGRANDO O BANCO DE DADOS GEOGRÁFICO				
IBGE				
Censo 2010	Demográfico	Censo Agropecuário 2006	Bases cartográficas	Outras fontes
Universo	Amostra			
Importação de dados e operações aritméticas			Construção de dados por operações espaciais	Importação e operações aritméticas
Construção de variáveis				
Elaboração de mapas testes univariados em escala do Brasil e de cada macrogrupo				
Primeira escolha das variáveis: decisão de aplicação em um ou mais macrogrupo				
Testes estatísticos comparando o desvio padrão das variáveis escolhidas				
Segunda escolha das variáveis: seleção daquelas que apresentam maior desvio padrão				
Consolidação do Banco de Dados Geográfico definitivo por macrogrupo				

<sup>3</sup> A cargo de Nelson Giordano Delgado, Sergio Pereira Leite, Claudia Job Schmitt, Catia Grisa, Karina Kato e Valdemar J. Wesz Junior.

O banco de dados geográfico tanto foi utilizado para a produção da tipologia regionalizada como poderá ser utilizado em outros produtos já que reúne um acervo consistente de informações em escala municipal e inframunicipal, podendo subsidiar estudos temáticos e setoriais em outras escalas.

- Desenvolvimento de dois métodos sucessivos de agrupamentos dos municípios no âmbito de cada macrogrupo; numa primeira etapa, procedeu-se a identificação de padrões de agrupamentos em clusters por meio de análise fatorial multivariada com base em variáveis estatísticas, retratando alguns aspectos das dimensões trabalho, condições de vida e socioculturais. Essas variáveis, listadas no quadro 2, foram escolhidas por meio dos testes realizados na etapa anterior (quadro 1) e compuseram a matriz de correlação de análise, que por operação estatística permitiu separar os municípios em clusters em cada macrogrupo. Essa técnica de tipificação realiza agrupamentos de entidades espaciais (no caso, os municípios em cada macrogrupo) sem compromisso com continuidades territoriais.

X

#### VARIÁVEIS PARA ANÁLISE MULTIVARIADA

Percentual de Domicílios Particulares Permanentes com abastecimento de água da chuva armazenada em cisterna (somente para o Bioma Caatinga)
Percentual de Domicílios particulares permanentes sem energia elétrica em Habitat Rural
Percentual de Domicílios particulares permanentes em habitat rural sem rendimentos ou com rendimento nominal mensal domiciliar Per capita de até 1/4 de salário mínimo
Percentual de Domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar Per capita de até 1 até 3 salários mínimos em Habitat Rural
Percentual de Pessoas Residentes e cor ou raça - Brancos (branca + amarela)
Percentual de Pessoas Residentes e cor ou raça - Não Brancos (preta + parda + indígena)
Percentual valor receitas outras no total de receitas_CAGRO2006
Percentual pessoal ocupado com laço de parentesco com o produtor_CAGRO2006
Percentual área estabelecimentos em pastagens naturais + matas e/ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal+ matas e/ou florestas naturais (exclusive área de preservação permanente e as em sistemas agroflorestais) _CAGRO2006
Percentual área estabelecimentos de agricultura familiar Lei nº 11.326 no total da área estabelecimentos_CAGRO2006
Percentual estabelecimentos agropecuários com área de até 100 ha e sem área no total de estabelecimentos_CAGRO2006
Densidade de Estabelecimentos Agropecuários 2007 na área rural _CNEFE
Densidade de Estabelecimentos de Ensino 2010 na área rural _ CNEFE

### VARIÁVEIS PARA ANÁLISE MULTIVARIADA

Percentual de Domicílios particulares permanentes em Zona Rural, com Material predominante, paredes externas de Alvenaria sem revestimento, Taipa revestida, Madeira aproveitada, Palha, outro material, sem parede
Percentual de Domicílios particulares permanentes em Zona Rural com existência de telefone celular Percentual de Domicílios particulares permanentes em Zona Rural com existência de microcomputador com acesso a internet
Percentual de Domicílios particulares permanentes em Zona Rural com existência de motocicleta para uso particular
Percentual de Domicílios particulares permanentes em Zona Rural com existência de automóvel para uso particular
Percentual de pessoas da Zona Rural com fundamental completo e médio incompleto e médio completo e superior incompleto
Percentual de pessoas da Zona rural que na semana de 25 a 31/07/10, trabalhou durante pelo menos 1 hora, na plantação, criação de animais ou pesca, somente para alimentação dos moradores do domicílio (inclusive caça e extração vegetal)
Percentual de pessoas da Zona rural ocupadas como trabalhadores qualificados e elementares da agropecuária, florestais, da caça e da pesca
Percentual de pessoas da Zona urbana ocupadas como trabalhadores qualificados e elementares da agropecuária, florestais, da caça e da pesca
Percentual de pessoas residentes em Zona rural que em julho de 2010, tinha rendimento mensal habitual de aposentadoria ou pensão de instituto de previdência oficial (federal, estadual ou municipal)
Percentual de pessoas residentes em Zona rural que em 07/10 tinha rendimento mensal habitual de programa social Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e de outros programas sociais ou de transferências
Percentual de pessoas residentes em Zona rural que trabalham no próprio domicílio

No entanto, os padrões detectados já se constituíram em guias para a etapa posterior que consistiu em buscar configurar representações regionalizadas, no âmbito de cada macrogrupo, com razoável grau de continuidade territorial, ou seja uma tipologia regionalizada.<sup>4</sup> Para essa etapa de regionalização foram adotados minuciosos procedimentos que constam do quadro 3.

<sup>4</sup> Os tipos regionalizados não implicam então que todos os municípios pertencentes a um tipo regionalizado apresentem homogeneidade, mas que esses municípios se situam num ambiente regional cujas características podem ser descritas em comparação a outros tipos regionalizados.

## ETAPAS PROCEDIMENTAIS DA REGIONALIZAÇÃO

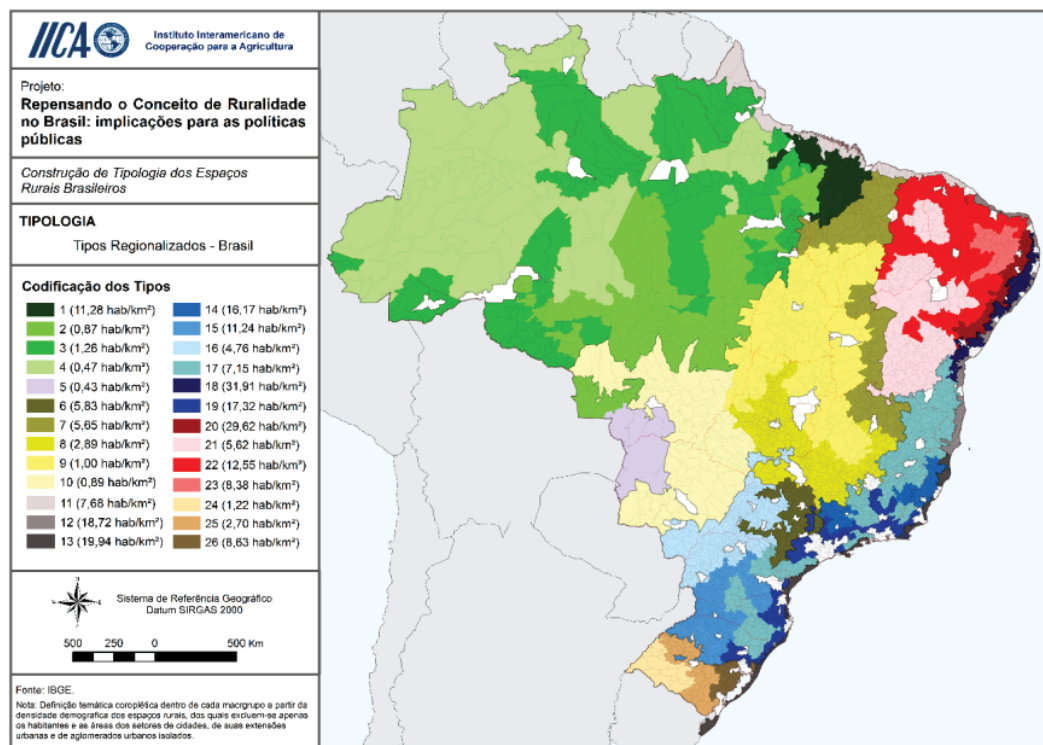
Realização de cartogramas dos padrões (clusters) de agrupamentos de municípios por biomas/macro-grupos resultando da análise estatística multivariada.
Observação e verificação de variáveis em municípios fortemente diferenciados dos vizinhos
Adaptação desses padrões considerando aspectos físico-naturais e da trajetória histórica
Adaptação desses padrões considerando as infraestruturas rodoviárias
Consultas a tipologias existentes
Tipos regionalizados verificados por meio de análise de desvios padrão de modo a identificar a não existência de grupos formados por numerosos municípios contíguos apresentando grandes diferenças com os demais municípios do tipo predominante.

O produto final da tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros consiste em: i) banco de dados geográficos; ii) representação do país em 26 tipos regionalizados de espaços rurais que foram denominados (quadro 4) e que, em conjunto, configuram uma representação em escala intermediária da diversidade do território nacional enfocado a partir do seu mundo rural (figura 1).

Os resultados foram apresentados destacando inicialmente uma visão comparativa dos tipos regionalizados em escala nacional, considerando problemáticas transversais ao mundo rural no país que representam desafios para estratégias de desenvolvimento rural e territorial respeitosas da diversidade e visando reduzir desigualdades regionais. Em seguida apresentou-se, em cada bioma/macrogrupo, comparação entre os tipos componentes e uma breve descrição de cada um deles. Para essas apresentações lançou-se mão de variáveis selecionadas no banco de dados geográfico e no banco complementar composto a partir da leitura interpretativa dos verbetes municipais da Enciclopédia dos Municípios Brasileiros (IBGE, 1957-1964) cuja publicação ocorreu no início da Revolução Verde e da consagração do modelo urbano-industrial no âmbito do qual, mantiveram-se invisíveis e subestimadas as populações rurais.<sup>5</sup> Representar o território brasileiro dividido em tipos de espaços rurais é, conforme propósito da pesquisa “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: Implicações para as políticas públicas”, contribuir à ruptura dessa invisibilidade.

<sup>5</sup> Na monumental (36 volumes) Enciclopédia dos Municípios, os verbetes municipais descrevem minuciosamente as cidades, sedes municipais (narrativas históricas, descrição detalhada dos aspectos urbanísticos, infra estruturais, de equipamentos administrativos econômicos e sociais) e apresentam as áreas “não urbanas” que, naquele tempo, abrigam a imensa maioria da população, na perspectiva da produção e dos recursos que oferecem à economia do município para o seu desenvolvimento, dando-se destaque às possibilidades de uso desses recursos para a industrialização.

**Figura 1. Os 26 Tipos Regionalizados de Espaços Rurais**



Nessa figura, as cores remetem aos biomas (verde: Amazônia e parte noroeste do Pantanal; amarelo/ocre: Cerrado; vermelho/rosa: Caatinga; marrom: Pampa; Azul: Mata Atlântica; cinza: Linha de Costa; cinza claro: Pantanal) e as tonalidades mais ou menos intensas em cada bioma, às densidades em habitat rural. Essas variam de 0,43 hab./km<sup>2</sup> (tipo 5 Pantanal) a 31,91 hab./km<sup>2</sup> (tipo 18, da Mata Atlântica no Nordeste canavieiro) constituindo um dos condicionantes da vida rural, sempre mais destacado em estudos internacionais.

**Quadro 4. Tipos Regionalizados: Denominações**

Tipos Regionalizados	Denominações
1	Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão.
2	Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense.

## CONTINUAÇÃO

Tipos Regionalizados	Denominações
3	Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -, Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense.
4	Amazônia: Amazônia Ocidental; Norte de Roraima; Trombetas; Baixo Amazonas; Marajó;
5	Pantanal
6	Cerrado Paulista
7	Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais.
8	Cerrado: Centro e Sul de Goiás; Oeste e Centro de Minas.
9	Cerrado: Noroeste de Minas Gerais; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí; Sul do Maranhão;
10	Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso;
11	Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza.
12	Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia.
13	Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espírito Santo ao Chuí.
14	Mata Atlântica: Oeste do Espírito Santo; parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais.
15	Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense; Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas; Noroeste Gaúcho.
16	Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul.
17	Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais); Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira (SP), Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibaanos, Joaçaba (SC); Vacaria (RS).
18	Mata Atlântica: Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo.
19	Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas.
20	Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana.
21	Caatinga: Sertões Sul e Oeste.
22	Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí.
23	Caatinga, Sertões Norte Orientais com maior aridez (RN/PB/PE).
24	Pampa: Campanha Gaúcha.
25	Pampa: Missões e Sul do Estado.
26	Pampa: Nordeste.

## NAS CIÊNCIAS E NOS MOVIMENTOS SOCIAIS: A ABORDAGEM TERRITORIAL SERIA UMA UTOPIA?

No âmbito da geografia, desde os anos 60 do século passado, ocorreu uma ruptura metodológica entre estudos urbanos e rurais, dificultando a apreensão conjunta do rural e do urbano (senão em investigações locais das relações cidade-campo), como duas “dimensões (faces) da totalidade espaço, ou, como preferimos, formas-conteúdo integradas a uma única espacialidade onde as distinções são cada vez menos percebidas, na medida em que a mesma lógica capitalista integra, contraditoriamente e complementarmente, todo o espaço.” (RUA, 2011, p.188); os estudiosos do urbano e do rural tornaram-se portadores respectivamente de “discursos de valorização do urbano (material e imaterial) ou do rural (material e imaterial)” (idem) posicionando-se acerca de políticas de desenvolvimento, sejam essas orientadas por concepções de desenvolvimento urbano ou de desenvolvimento rural. Tornou-se cada vez mais difícil levar em conta que o processo de urbanização em curso no Brasil, segundo asseveram Maria de Nazareth Baudel Wanderley e Arilson Favareto:

*“(...) assumirá significados distintos, se em sua incidência sobre o mundo rural reforçar um ou outro desses projetos: a imposição, em nome da modernização da agricultura, dos padrões dominantes de trabalho, produção e consumo, que reitera a grande propriedade como o modelo ideal de empresa rural ou, inversamente, a implantação de uma modernização rural, pela qual os habitantes do campo tenham assegurado o acesso aos bens e serviços socialmente necessários e possam participar como protagonistas da gestão desse mesmo acesso.”* (In MIRANDA, C.; SILVA, H., 2013. p. 441)

Na mesma linha de pensamento, Jan Bitoun e Livia Miranda reafirmam a inseparabilidade do rural e do urbano, especialmente no que se refere a uma visão mais ampla de desenvolvimento:

*“(...) a do direito a uma cidadania plena que se materializa quando todas as pessoas, vivendo em zonas urbanas ou rurais, tiverem acesso a uma vida com qualidade, acesso à moradia digna, à terra urbanizada e ao saneamento ambiental, ao transporte público e a mobilidade, à alimentação, à cultura e ao lazer, à participação.”* (BITOUN, J.; MIRANDA, L. 2016)

Na última década do século XX, as populações do campo, através dos seus segmentos mais organizados, conseguiram que fossem implementadas políticas de desenvolvimento agrária de apoio a produção de base familiar. Mas essas políticas a exemplo do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar foram desenhadas para um perfil de agricultores com segurança no acesso à terra e nível de integração a cadeias produtivas agroindustriais características de ruralidades mais presentes no Centro Sul do país.

Esse quadro começou a mudar por meio do enfoque territorial adotado em políticas de desenvolvimento rural na primeira década do século XXI (FAVARETO, 2010).

Houve um grande número de pesquisas acadêmicas sobre o desenho dessas políticas que, desde o início, se apresentaram como afirmativas (Territórios da Cidadania e Territórios Rurais) e adequadas a situações mais comuns em ruralidades situadas no Nordeste e Norte do país. O objetivo principal era, por meio desse enfoque territorial, alcançar outros segmentos de agricultores familiares, em condições de vida frequentemente marcadas pela pobreza, e implementar os direitos à terra dos assentados, indígenas, quilombolas, de modo a valorizar a diversidade cultural do país e a difusão de uma “alimentação adequada e saudável que valorize a sociobiodiversidade e as culturas alimentares” de cuja existência esses segmentos sociais são portadores. (MALUF, R. 2015). Tratou-se, então, de uma estratégia de planejamento que procurava ser desafiada pela diversidade do país e que no decorrer do seu percurso buscava construir adaptações de políticas públicas que, historicamente não haviam levado em conta o grau dessa diversidade e havia estabelecido, por meio de critérios, modalidades de acesso que eram impedimentos ao desenvolvimento em situações específicas.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, patrocinador da pesquisa “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: Implicações para as políticas públicas”, encarregado da gestão dessas políticas de desenvolvimento territorial em poucos anos multiplicou o número de Territórios Rurais, sem a nosso ver levar em conta limitações executivas decorrentes da natureza setorial do próprio ministério. Esmaeceu-se, por meio dessa difusão generalizada, o caráter afirmativo do enfoque territorial visto como vetor de redução das diferenças de alcance das políticas de desenvolvimento (rural para o MDA) entre as grandes regiões do país.

O enfoque territorial envolve um conjunto articulado de ações de saúde, educação, habitabilidade, combate à pobreza extrema e iniciativas de fortalecimento cultural que, em conjunto, visam a ampliação das capacidades. Como define o IICA (2013):

“Há desde capacidades fundamentais (aquelas que envolvem as privações básicas, como acesso à educação e a condições mínimas de vida e de saúde), capacidades instrumentais (as que incluem habilidades para a produção, a gestão e o desenvolvimento de atividades ou dimensões específicas da vida econômica, política e social) e as capacidades institucionais (aquelas que repercutem sobre grupos sociais ou segmentos inteiros da população das áreas onde se concentra a pobreza).”

O enfoque territorial de desenvolvimento, ao valorizar os chãos como espaços de vida e não o espaço como simples plataforma de produção, leva também a reencontrar saberes e conhecimentos próprios de populações rurais e à

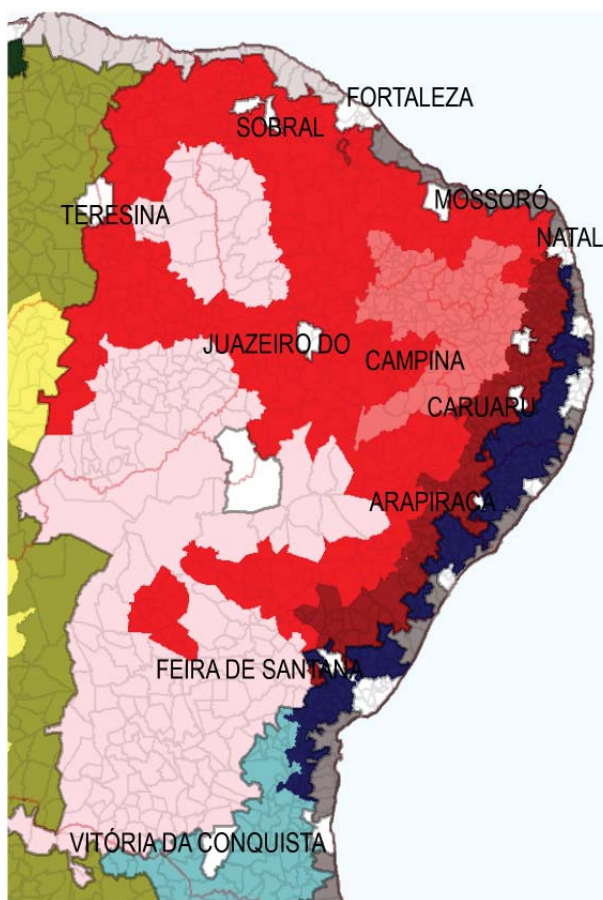
*“(...) promoção de valores de respeito à natureza, os quais, além de romperem com o antropocentrismo, procuram modelos de produção e consumo menos agressivos, mais poupadores de matérias-primas e de energia; em suma, uma transformação do modo de vida que num país como o Brasil, onde coexistem imensos espaços com fortes componentes naturais e imensas aglomerações fortemente degradadas.” (BITOUN, J.; MIRANDA, L.; 2008. p.23)*



## TIPOLOGIAS REGIONALIZADAS DOS ESPAÇOS RURAIS NO BIOMA CAATINGA

As populações do semiárido nordestino, especialmente as famílias em condição de pobreza ou de baixa renda, experimentaram nos últimos governos inovações importantes: universalização da energia elétrica, oportunidades educacionais, melhor proteção social, pequeno aumento da renda que permitiu ampliar o consumo, atraindo empresas de distribuição de bens e serviços. Um novo quadro foi se esboçando atestado por um novo padrão dos fluxos migratórios, reduzindo-se a migração para o Sudeste, e, frente à atual seca severa e prolongada, pela ausência dos saques e fluxos de retirantes que eram comuns em episódios anteriores.

Considerando que essas primeiras e ainda incipientes mudanças precisariam ser consolidadas, o enfoque territorial das políticas de desenvolvimento parece ser o mais promissor, demandando uma análise mais sistemática a qual poderia contribuir a leitura da diversidade do semiárido na escala dos quatro Tipos Regionalizados, identificados no bioma Caatinga e que, em 2015, contavam com 68 territórios rurais sendo alguns efetivos e outros meramente instituídos.



**TIPOS REGIONALIZADOS DO BIOMA CAATINGA**

**Quadro 5. Tipos Regionalizados de espaços rurais no bioma Caatinga**

Tipos Regionalizados	Denominações
1	Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana
2	Caatinga: Sertões Sul e Oeste.
3	Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí.
4	Caatinga, Sertões Norte Orientais com maior aridez (RN/PB/PE).

Apresenta-se a seguir algumas características de cada um desses tipos. Essas características descritivas, fundamentadas em bases estatísticas reunidas no banco de dados geográfico, devem ser vistas como ponto de partida para estudos mais aprofundados envolvendo abordagens qualitativas, em especial na avaliação dos freios e possibilidades de políticas de desenvolvimento territorial.

#### **TIPO 20**

**Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana. 195 Municípios; 55.851,3 km<sup>2</sup>; 3.645.555 hab. (2010).**

O tipo regionalizado 20 corresponde aos municípios do Agreste da faixa oriental do Nordeste. Há diminuição do volume de precipitação de sul a norte e muitas variações em função do relevo determinando diferenças no tocante ao alcance dos alísios de sudeste portadores dessas precipitações. Há uma rede densa de cidades pequenas e médias que nunca são muito distantes da população rural. Também as distâncias para as capitais regionais e para os grandes centros do litoral não são grandes. Dos quatro tipos do Bioma Caatinga é aquele que apresenta desde muito tempo a maior relação cidade/campo, expressa também pela importância das feiras em muitas cidades do Agreste (Caruaru - PE, Itabaiana - SE, sendo exemplos mais conhecidos). Isso fez que, no âmbito da policultura agrestina, em muitos pequenos estabelecimentos, houve associação entre atividades agrícolas e outras atividades (sejam sazonais - cassacos e corumbas descendo para os canaviais na época da colheita - sejam permanentes - artesanato e emprego em serviços de parte da unidade familiar). A policultura e a pluriatividade agrestinas se mantiveram, mesmo afetadas pelo avanço dos empreendimentos imobiliários no campo e das pastagens em geral nas propriedades maiores, tratando-se do gado de corte. No caso do rebanho leiteiro, esse tipo abriga várias bacias leiteiras e produtoras de laticínios, havendo também em algumas partes do tipo cultivos especializados

(fumo em torno de Arapiraca – AL, laranja em Buquim – SE). Esse tipo se diferencia dos demais pelas altas densidades de população e de estabelecimentos rurais, respectivamente de 29,62 hab./km<sup>2</sup> e 7,30 estabelecimentos/km<sup>2</sup> (Zona rural mais vilas). Essa população rural reside principalmente em sítios e nos próprios estabelecimentos rurais mais do que em povoados e vilas. Os indicadores sociais são apenas um pouco melhores que os dos tipos mais extensivos (Tipos 21 e 22) destacando-se negativamente os indicadores educacionais provavelmente influenciados pela multiplicidade das oportunidades de trabalho de baixa qualificação (no polo de confecções do Agreste setentrional de PE, por exemplo). Desde os meados do século passado, o Tipo 20 foi área de emigração atestada pela taxa bruta de crescimento relativamente baixa (81,65%), constatando-se na última década uma taxa ao ano de 0,88% que pode indicar que há uma tendência de retenção maior da população (seja localmente por oportunidades de trabalho ou pelo efeito das transferências sociais) e de migração de retorno. A pirâmide etária revela que ainda há muitos jovens no contexto de uma redução recente da natalidade.

## **TIPO 21**

**Caatinga: Sertões Sul e Oeste. 211 Municípios; 348.061,9 km<sup>2</sup>; 3.539.198 hab. (2010).**

O tipo regionalizado 21 corresponde, em contraste, com o tipo anterior a uma área de baixa densidade populacional e de estabelecimentos agropecuários: 4,51 hab./km<sup>2</sup> e 1,55 estabelecimentos/km<sup>2</sup> (Zona rural mais vilas). Estende-se principalmente na Bahia e no sudeste e centro leste do Piauí. No Ceará, abrange os sertões de Crateús e dos Inhamuns. Trata-se do sertão configurado pelas grandes propriedades de pecuária extensiva onde os pequenos estabelecimentos familiares (mais de 90% do número total) ocupam somente 56% da área total dos estabelecimentos. Mesmo havendo um número de vilas um pouco superior ao das cidades, a tônica é a dispersão dessa população em sítios e estabelecimentos rurais distantes das sedes municipais (cujo número aumentou de 174% de 1950 a 2010, quando a população cresceu de somente 84%). A dificuldade de acesso aos serviços é então um grande fator de fragilidade para esses camponeses cujas famílias apresentam elevados níveis de pobreza, vulnerabilidade à seca, e baixos indicadores sociais. Destaque deve ser feito à permanência numerosa de modos de vida tradicionais em condições jurídicas consuetudinárias de acesso aos recursos naturais tais como “fundos de pastos” e comunidades quilombolas, ambas portadoras de fortes identidades culturais. Por essa razão e considerando o número importante dos assentados da Reforma Agrária, a estratégia dos Territórios Rurais, ou como denominados na Bahia, Territórios de Identidade, parece ser especialmente adaptada para que as políticas públicas possam chegar a essas famílias e comunidades, não somente por via das muitas pequenas cidades, mas também nos seus espaços de vida. Há, áreas de atração do turismo como na Chapada Diamantina e no Parque da Serra da Capivara que oferecem no-

vas perspectivas à juventude independente ou associada à roça e muitas iniciativas locais de aproveitamento dos recursos naturais da caatinga (como o umbu e a apicultura). Mas ainda não foi revertida a histórica tendência à forte emigração e a taxa ao ano de crescimento 2000/2010 é muito mais baixa (0,31) que nos demais tipos do bioma. Na pirâmide etária, há uma forte presença de idosos e de muitos idosos cujas aposentadorias participam muito significativamente da renda familiar ao lado de outras transferências sociais.

## **TIPO 22**

**Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí. 473 Municípios; 322.556,4 km<sup>2</sup>; 8.376.650 hab. (2010).**

O tipo regionalizado 22 corresponde a muitas diversas configurações socioespaciais e caracteriza-se por ser no ambiente geral de semiaridez aquele que pode apresentar o mais diversificado “catálogo” de saídas da crise provocada pelo desmonte do sistema Gado – Algodão, cujas testemunhas compõem relevante patrimônio arquitetônica nas cidades (descaroadoras). É também o tipo onde estão mais visíveis as contradições entre um modelo patronal assentado na agricultura patronal de irrigação (vales do médio São Francisco, do Açu, do baixo Jaguaribe) tendendo a definir áreas de monocultura (frutas, especialmente) esvaziamento do campo e à concentração da população nas cidades e muitos sistemas produtivos de agricultura familiar (de vazante, de sequeiro com micro irrigação, de brejos de altitude, de arranjos produtivos locais – sisal, grãos, caprinocultura, apicultura, cocais etc.) mantendo as famílias rurais nos seus quadros de vida. As densidades de população e de estabelecimentos rurais, respectivamente de 12,55 hab./km<sup>2</sup> e 2,93 estabelecimentos/km<sup>2</sup> (Zona rural + vilas) são muito superiores aos do Tipo 21 (Sertões Sul e Oeste) e as situações de isolamento em relação à rede viária e às cidades, pequenas médias e grandes são menos generalizadas. A rede urbana é bem mais estruturada que nos Sertões Sul e Oeste destacando-se as capitais regionais (Mossoró, Sobral, Juazeiro do Norte/Crato, Petrolina/Juazeiro, Feira de Santana) e uma rede de centros intermediários de menor porte populacional ((Picos, Limoeiro do Norte, Pau dos Ferros, Serra Talhada etc.), mais equipados que os centros locais. Isso facilitou a implantação de instituição de ensino superior nos últimos anos. Mas há muitos problemas estruturais entre os quais vale lembrar que, os estabelecimentos de agricultura familiar (90% do total) são muito pequenos e só abrangem 53% da área total dos estabelecimentos. Muitos deles dependem de práticas jurídicas consuetudinárias (como é comum no Nordeste e Norte do Brasil e mais raro no Centro Sul). Há um número muito grande de assentados da Reforma Agrária, quilombolas e presença de populações indígenas, o que torna, num contexto de conflitos mais acirrados (em torno do acesso à água, por exemplo), essencial a estratégia dos Territórios Rurais. Como no Tipo 20 (Agreste) é histórica a tendência à emigração (a população somente aumentou de 116%

de 1950 a 2012). Na última década, a taxa de crescimento ao ano (0,89%) pode indicar que há uma tendência de retenção maior da população (seja localmente por oportunidades de trabalho ou pelo efeito das transferências sociais) e de migração de retorno. A pirâmide etária revela que ainda há muitos jovens no contexto de uma redução recente e muito expressiva da natalidade.

### **TIPO 23**

**Caatinga: Sertões Norte Orientais com maior aridez (RN/PB/PE). 162 Municípios; 60.208,2km<sup>2</sup>; 1.617.988 hab. (2010).**

O tipo regionalizado 23 corresponde à parte dos Sertões Norte do Nordeste com maior intensidade das características de semiaridez; apresenta uma malha municipal muito densa (triplicou o número de municípios nos últimos 60 anos enquanto a população só aumentou de 50%) com predominância de pequenas cidades centros locais. Essa configuração explica que de todos os tipos regionalizados da Caatinga, o tipo 23 apresenta a menor proporção de população residindo em habitat rural (cerca de 30%) e que este conta um número muito reduzido de vilas e aglomerados rurais. A densidade da população em áreas rurais é limitada pelas características acentuadas de semiaridez, mas atinge 8,38 hab. / Km<sup>2</sup>. Após o desmonte nos anos 80 do século passado do sistema agrícola no qual se consorciavam gado do proprietário e algodão do parceiro, a economia local e as relações campo/cidade articuladas pelo beneficiamento e pela circulação do algodão sofreram mudanças e mudaram de natureza. Na economia local, a participação do PIB agropecuário é muito baixa (7,58% do Valor Agregado total), associada à forte presença de agricultores familiares e a importância da proporção de ocupados em atividades agropecuárias na área rural (2/3), mas, também, nas áreas urbanas (1/5). A fragilidade da produção, afetada também pelas secas, leva a que serviços públicos, aposentadorias, programa bolsa família sejam da maior relevância para o tipo de rural empobrecido, mas não socialmente vazio, característico da região. Aqui acolá, observam-se iniciativas produtivas agropecuárias em escalas reduzidas (laticínios, caprinocultura). A relativa concentração da população nas pequenas sedes municipais e /ou à proximidade dessas tornam acessíveis os serviços básicos que essas pequenas cidades oferecem com destaque para os serviços sociais. Mas o acesso a cidades intermediárias ou grandes com maior nível de serviços e presença de atividades econômicas mais diferenciadas não apresenta a mesma facilidade, sobretudo considerando as limitações das economias domésticas. Na dinâmica migratória marcada durante décadas pela forte emigração decorrente da saída dos jovens adultos masculinos em décadas passadas; observam-se localmente movimentos de retorno, contribuindo à retomada do crescimento demográfico cuja taxa anual passou de 0,24/ano no período intercensitário 1991/2000 para 0,70/ano no período 2000/2010. Mas, no seu conjunto trata-se de uma região com população envelhecida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, B. K. Brasil – Tordesilhas, Ano 2000. **Revista Território**. Ano IV, nº 7. Rio de Janeiro: UFRJ, jul./dez. 1999. p. 7-23.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Orgs.). **Desenvolvimento e cidades no Brasil**: Contribuição para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: Observatório das Metrôpoles, FASE, 2008.

BITOUN, J; MIRANDA, L. Direito à cidade e desigualdades regionais. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 03 de novembro de 2016 (Série especial: O direito à cidade em tempos de crise) <http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3267&tipo=acervo>

FAVARETO, Arilson. [et.al]. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12)

IBGE. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística, 1957/1964.

IBGE. Diretoria de Geociências. Coordenação de Geografia. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

IBGE. Diretoria de Geociências. Coordenação de Geografia. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IICA, 2013. **Práticas de desenvolvimento no Nordeste do Brasil**: experiências dos projetos apoiados pelo FIDA. Brasília: IICA, 2013.

MALUF, R. Prefácio. In GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MIRANDA, C.; SILVA, H. (Orgs. da Série). **Concepções da ruralidade contemporânea**: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21)

RUA, J. Continuidade ou ruptura na expansão da Metrópole para além de seus limites formais: urbanidades no rural? In RAINER, R.; SOUTHERN, B. C. (Orgs.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina**. São Paulo: Max Limonad, 2011, p. 186-199.

# Semiárido e os efeitos das condições de vida e dos programas governamentais: diálogos com a democracia

Neir Antunes Paes \*

## RESUMO

O objetivo consistiu em investigar os efeitos das condições de vida e dos programas governamentais Bolsa Família e Estratégia Saúde da Família sobre indicadores demográficos baseados nas estatísticas vitais do Semiárido brasileiro no período 1991 - 2010. Fez-se uso dos indicadores: cobertura de óbitos e nascimentos, proporção de óbitos por causas mal definidas, mortalidade infantil e taxas de fecundidade total, os quais foram relacionados por meio da regressão linear com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e pelas coberturas dos programas governamentais. Em 2010 os níveis de cobertura dos nascimentos ficaram acima de 90% e dos óbitos um pouco abaixo. Houve uma melhora importante e tendência à universalização dos registros para ambos os eventos vitais. As melhoras nas condições de vida estiveram associadas com as melhorias nos indicadores vitais bem como na redução dos níveis da fecundidade e da mortalidade infantil. Apesar da melhora das condições de vida, o nível da qualidade dos registros vitais avançou em um ritmo mais acelerado na última década puxado pelo impacto dos programas governamentais.

**PALAVRAS CHAVES:** Mortalidade, Natalidade, Condições de Vida, Programas Governamentais, Demografia.

## RESUMEN

El objetivo fue investigar los efectos de las condiciones de vida y programas de gobierno Bolsa Familia y Estrategia de la Salud sobre los in-

---

(\*) Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Modelos de Decisão e Saúde do Departamento de Estatística da UFPB (antunes@de.ufpb.br)

dicadores demográficos basados en las estadísticas vitales de la región semiárida de Brasil en el período 1991 - 2010. Fueron utilizados los siguientes indicadores: cobertura de las muertes y nacimientos, proporción de muertes por causas mal definidas, la mortalidad infantil y las tasas globales de fecundidad, los cuales fueram relacionados por regresión lineal con el Índice de Desarrollo humano Municipal y por las coberturas de los programas de gobierno. Para 2010, los niveles de cobertura de los nascimentos estaban por encima del 90% y las muertes ligeramente por debajo. Hubo una mejora significativa con una tendencia a la universalización de los registros de ambos eventos vitales. La mejora en las condiciones de vida se asocia con mejoras en los indicadores clave de calidad, así como la reducción de los niveles de fecundidad y de la mortalidad infantil. A pesar de las mejoras en las condiciones de vida, el nivel de calidad de los registros vitales ha avanzado a un ritmo más rápido en la última década impulsado por el impacto de los programas de gobierno.

**PALABRAS-CLAVE:** Mortalidad, Natalidad, Condiciones de Vida, Programas de Gobierno, Demografía.

## **ABSTRACT**

The aim was to investigate the effects of living conditions and government programs Bolsa Família and Health Strategy on demographic indicators based on vital statistics of the Brazilian semiarid region in the period 1991 - 2010. The following indicators were used: coverage of deaths and births, proportion of deaths from ill-defined causes, infant mortality and total fertility rates, which were related by linear regression with the Municipal Human Development Index and coverage of government programs. In 2010 the coverage of births was above 90%, and for deaths slightly below. There was a significant improvement and tendency to universalization of records for both vital events. The improvement in the living conditions were associated with improvements in quality of vital events, as well as reducing the levels of fertility and infant mortality. Despite improvements in living conditions, the level of quality of vital records advanced at a faster pace in the last decade driven by the impact of government programs.

**KEY WORDS:** Mortality, Birth, Living Conditions, Government Programs, Demography.



## 1. INTRODUÇÃO

Uma questão inquietante que tem sido indagada entre demógrafos, estatísticos e estudiosos das ciências atuariais e da saúde no Brasil, diz respeito à qualidade dos registros vitais nacionais e dos indicadores que dependem destes registros. Apesar da entrada do século XXI esta questão permanece preocupante porque o País não conseguiu ainda alcançar o patamar da grande maioria dos países desenvolvidos que conseguiram universalizar seus registros vitais, propiciando, assim, a elaboração de importantes indicadores demográficos, atuariais e epidemiológicos sem a necessidade de recorrerem a procedimentos indiretos ou a artifícios metodológicos, como é o caso brasileiro. Os principais organismos nacionais – IBGE e Ministério da Saúde - responsáveis pela captação, organização, sistematização e divulgação destas estatísticas recorrem a estes artifícios para lograrem construir os indicadores tão necessários para o monitoramento dos sistemas de saúde e norteamo das políticas públicas nacionais para as diversas áreas do conhecimento que dependem do conhecimento destas estatísticas.

Um dos princípios básicos regidos pela constituição de qualquer País é o registro oficial da cidadania (registro de nascimento) e a formalização do seu desaparecimento (registro do óbito). No entanto, a notificação desses registros têm se constituído em um dos maiores desafios demográficos e de garantia de cidadania mais duradouros no Brasil ao não conseguir garantir estes direitos de forma universal, apesar da colossal estrutura montada em recursos humanos, estruturas organizacionais, conhecimentos técnicos, armazenamento de dados, etc., que demandam custos muito elevados para a manutenção destas estruturas.

Em termos populacionais, o Brasil vem experimentando uma grande transformação em seu ritmo de crescimento e na estrutura etária como consequência, por um lado, do processo de transição demográfica, fruto da queda das taxas de natalidade e de mortalidade, e por outro, da transição epidemiológica com alterações nos padrões das causas de morte e de morbidade. Ao largo da história e do conhecimento acumulado, é notório que a redução dos níveis de mortalidade (que dependem dos registros de óbitos) e da natalidade e fecundidade (que dependem dos registros de nascimentos) estão relacionadas com a melhoria nas condições de vida da população (JÚNIOR et al., 2013; PAES, 2007; CAVENAGHI e BERQUÓ, 2014).

De dimensões continentais e paradoxais, o Brasil possui uma grande diversidade regional tanto na geografia como nos aspectos sociais, econômicas e políticos, fatores estes que determinam as condições de vida em geral. Entre elas, a região semiárida desponta com os indicadores de desenvolvimento mais baixos do País. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, que busca expressar o grau de desenvolvimento dos municípios, em 2010 era considerado baixo ou muito baixo para aproximadamente 60% dos municípios do Semiárido, envolvendo 9,2 milhões de ha-

bitantes da região percentual este acima da média nacional, com 25% (IPEA, PNUD e FJP, 2010). Entre as regiões semiáridas do mundo, a do Brasil é a maior em termos de extensão (982.563,3 km<sup>2</sup>) e de densidade demográfica (23,06 hab./km<sup>2</sup>) sendo formada por nove Estados, abrangendo 1135 municípios (BRASIL, 2015; BRASIL, 2015a).

Visando superar ou amenizar as condições de vida adversas no País, o governo federal implantou, nas duas últimas décadas, alguns programas públicos de âmbito nacional, a exemplo do Programa Bolsa Família – PBF e da Estratégia Saúde da Família – ESF, tendo como alvo preferencial os indivíduos de baixa renda e com pouco acesso a bens sociais e de saúde. Deste modo, estes programas têm exercido um papel relevante na vida dos indivíduos da região do Semiárido brasileiro, com impactos importantes no desenvolvimento regional.

A ESF, antes conhecido como Programa Saúde da Família, foi implantada em 1994 e faz parte da reorganização da atenção básica à saúde no Brasil, em especial à saúde da família. A ESF incorpora e reafirma os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), trazendo longitudinalidade e integralidade na atenção prestada aos indivíduos e aos grupos populacionais (ALVES e AERTS, 2011). Em 2010, o programa cobria em torno de 92% da população do Semiárido.

Por sua vez, o PBF, criado em 2003, tem como objetivo combater a exclusão social através da transferência de renda, promovendo suporte a milhões de famílias brasileiras que se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza. Em 2010, 3,1 milhões de famílias do Semiárido brasileiro eram beneficiadas pelo Programa (BRASIL, 2015b).

Se por um lado, o PBF possui condicionalidades que buscam quebrar o “ciclo intergeracional de reprodução da pobreza”, acompanhando de perto o atendimento às famílias beneficiárias nas áreas da saúde e da educação (CAMPELLO e NERI, 2013), por outro, a ESF complementa o ciclo, ao ter como objetivo aumentar o acesso da população aos serviços de atenção básica à saúde. Por sua vez, as condições de vida em geral traduzida, aqui, pelo IDHM, se integram e impactam como coadjuvantes sobre os registros vitais no Semiárido bem como nos indicadores deles derivados como a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) e a Taxa de Fecundidade Total (TFT).

Deste modo, traçou-se como principal objetivo investigar os efeitos das condições de vida e dos programas governamentais sobre indicadores demográficos baseados nas estatísticas vitais do Semiárido brasileiro nas duas últimas décadas.

## **2. BASES DE DADOS E MÉTODOS**

Para representar a qualidade das estatísticas de óbitos e de nascimentos foi utilizado como indicador de ambos a cobertura, expressos em termos percentuais. As estimativas sobre a cobertura dos óbitos para os Estados foram obtidas por Paes et al.

(2016) para os anos censitários 1991, 2000 e 2010. A base de dados sobre a cobertura dos nascimentos para 2000 e 2010 foi montada a partir das estimativas da RIPSa (2015). Para 2010, estimativas independentes foram realizadas por Maia (2016)

Os dados referentes à Taxa de Fecundidade Total (TFT) e ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foram extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, para os anos de 1991, 2000 e 2010, acessados através do sítio do Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento – (IPEA, PNUD e FJP, 2010) que classifica o nível de desenvolvimento humano dos municípios da seguinte forma:  *muito baixo* ( $\leq 0,499$ ), *baixo* (0,500 a 0,599), *médio* (0,600 a 0,699), *alto* (0,700 a 0,799) e *muito alto* ( $\geq 0,800$ ).

As estimativas de coberturas da ESF foram obtidas usando as informações do sítio do Departamento de Atenção Básica – DAB (BRASIL, 2015c), por municípios do Semiárido, para os anos de 1998 a 2010. A cobertura da ESF foi calculada pela razão entre o número de equipes de saúde da família (eSF) multiplicada por 3450 (número de pessoas que são designadas para cada equipe Esf) e a população residente no município, com limitador de cobertura de 100%.

As coberturas do PBF foram obtidas através da Matriz de Indicadores Sociais (BRASIL, 2015b), segundo os municípios que compõem o Semiárido brasileiro, para os anos 2004 a 2010. A cobertura do PBF foi calculada pela razão entre o número de famílias beneficiadas pelo programa em relação à população total, ou seja, número de indivíduos beneficiários do PBF dividido pela população total do mesmo município. A ESF e o PBF foram expressos em termos percentuais.

A Análise de Regressão Simples foi utilizada para explorar a relação entre as coberturas de óbitos e de nascimentos, bem como das Taxas de Mortalidade Infantil e Taxas de Fecundidade Totais com o indicador IDHM (utilizado como *proxy* da qualidade de vida da população) e os percentuais de cobertura de ambos os Programas: PBF e ESF. O nível de significância adotado para os modelos foi de 5% e a correlação entre as variáveis foi verificada através do coeficiente de correlação de Pearson.

Todos os indicadores foram organizados utilizando o programa Microsoft Office Excel-2010 e o *software* estatístico R versão 3.2.2 que foi utilizado para o processamento e análise dos dados.

Este trabalho foi baseado totalmente em dados secundários, de livre acesso público online, justificando-se, assim, a ausência de encaminhamento do estudo ao Comitê de Ética em Pesquisa.

### 3. AS CONDIÇÕES DE VIDA E OS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

A evolução ocorrida no IDHM dos municípios que compõem o Semiárido pode ser observada na Figura 1. Segundo a classificação proposta para este indicador, nos anos de 1991 e 2000 a região pode ser caracterizada como de  *muito baixo* desenvol-

vimento humano. Em 2010, com o aumento em bloco ocorrido no indicador para os municípios, a região melhorou seu status passando a ser caracterizada como de *baixo* desenvolvimento humano.

Além do aumento observado no indicador durante o período, outra característica marcante foi a redução na variabilidade entre os municípios: em 1991, centenas de municípios se distanciavam da média alcançada na região, tanto para mais, com alguns atingindo um patamar máximo de 0,500, quanto para menos, com dezenas de municípios com IDHM menor do que 0,200. Já em 2010, o indicador se tornou mais homogêneo na região, cujo valor mínimo (0,484) foi equivalente ao valor máximo em 1991 (0,484). Destaca-se que alguns municípios atingiram um nível de *Alto Desenvolvimento Humano*, com níveis superiores a 0,700. Estes municípios são considerados de médio porte populacional: Campina Grande/PB (0,720), Mossoró/RN (0,720), Sobral/CE (0,714), Crato/CE (0,713), Feira de Santana/BA (0,712), Caicó/RN (0,710), Várzea/PB (0,707) e Patos/PB (0,701).

A Figura 2 apresenta a evolução das coberturas médias da ESF e do PBF no Semiárido. Em 12 anos ocorreu um aumento de 77% na cobertura da ESF no Semiárido, com destaque para os anos de 1998 a 2001, quando ocorreu um grande salto na cobertura (45%). Com relação ao PBF, um ano após a criação do programa a região já contava com uma cobertura de aproximadamente 72,6%, ultrapassando a meta de 100% em 2010. Nota-se que o PBF desde sua implantação (2004) sempre teve uma cobertura superior a da ESF em termos relativos. No entanto, é preciso ter claro suas propostas, estruturas e alcance.

**Figura 1. Dispersão do IDHM para os municípios que compõem o espaço geográfico do Semiárido brasileiro, 1991, 2000 e 2010.**

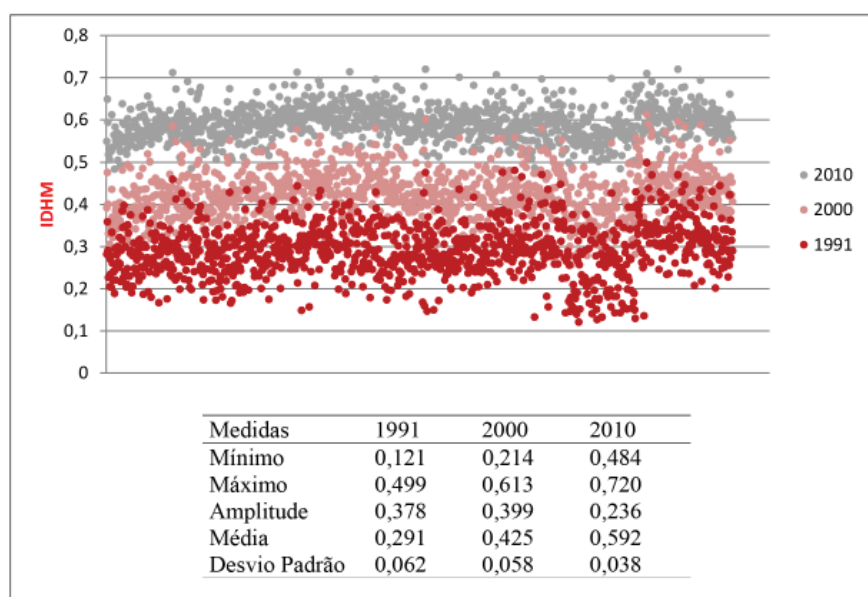
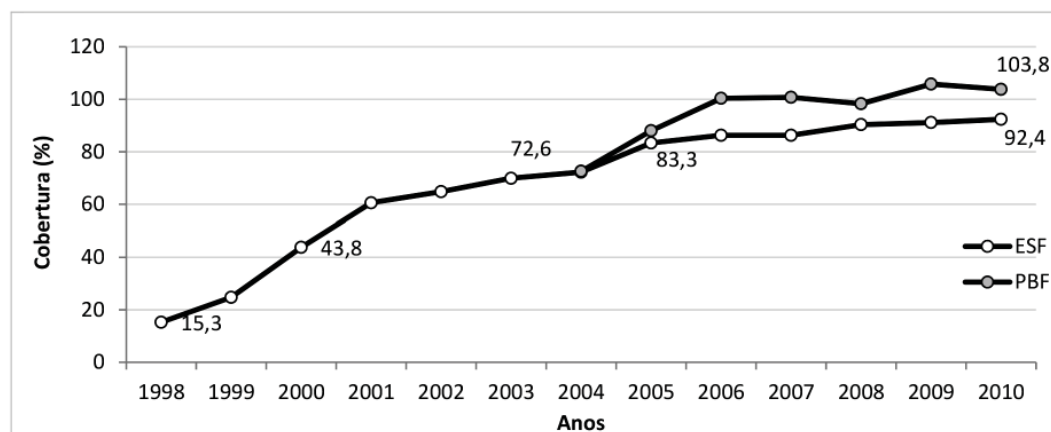


Figura 2. Evolução da cobertura média das coberturas da Estratégia Saúde da Família e do Programa Bolsa Família no espaço geográfico do Semiárido brasileiro, 1998 a 2010.



#### 4. MORTALIDADE E DETERMINANTES

Nas duas últimas décadas ocorreu um importante avanço na qualidade dos registros de óbitos no espaço geográfico do Semiárido, cuja cobertura média na região saltou de 71% em 1991 para 89% em 2010 (Tabela 1). Para facilitar a interpretação das estimativas das coberturas dos óbitos, utilizou-se a classificação adaptada por Paes (2007), que estabeleceu quatro categorias: *ótima* (> 90%); *boa* (81% – 90%); *regular* (71% – 80%) e *deficiente* (≤ 70%). Adotando este sistema de classificação, a cobertura dos óbitos passou da categoria *regular* em 1991 para *boa* em 2010 para a região como um todo.

Tabela 1: Cobertura de óbitos e diferenciais no período no espaço geográfico do Semiárido, segundo os estados, 1991, 2000 e 2010.

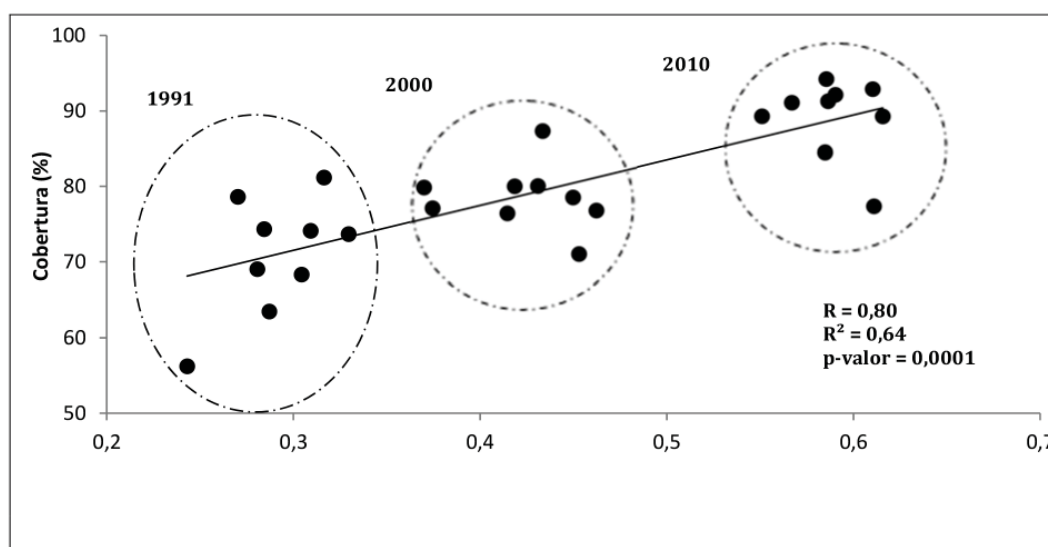
Estado	Cobertura (%)			Diferença	
	1991	2000	2010	1991/2000	2000/2010
Piauí	56,22	77,12	91,10	0,37	0,18
Ceará	68,34	78,55	89,27	0,15	0,14
Rio Grande do Norte	73,68	76,81	92,90	0,04	0,21
Paraíba	74,35	80,03	92,16	0,08	0,15
Pernambuco	81,16	87,36	94,25	0,08	0,08
Alagoas	78,62	79,88	89,29	0,02	0,12
Sergipe	74,15	80,07	91,30	0,08	0,14
Bahia	69,03	76,44	84,52	0,11	0,11
Minas Gerais	63,48	71,04	77,39	0,12	0,09
Semiárido	71,00	78,59	89,13	0,11	0,13

Diversos autores (AIDAR, 2000; PAES, 2007; COSTA e MARCOPITO, 2008; LIMA e QUEIROZ, 2014) confirmam esta redução em todo o País nas duas últimas décadas, puxadas pelas regiões do Norte e Nordeste, cuja evolução no período foi mais rápida que as demais regiões, uma vez que os patamares atingidos por estas últimas já eram mais elevados. Os autores são unânimes em relacionar essa melhora ao avanço na qualidade de vida da população, com destaque para a ampliação na cobertura dos serviços de saúde, ampliação e monitoramento no Sistema de Verificação dos Óbitos – SVO e maior conscientização, fiscalização e vigilância por parte dos médicos.

Observando a evolução do IDHM, especula-se sobre sua influência na qualidade das coberturas de óbitos, uma vez que em ambos os casos existe uma tendência positiva, de melhora na região. Dessa forma, procedeu-se ao ajustamento do modelo de regressão linear simples com o propósito de avaliar a relação entre essas variáveis.

A Figura 3 apresenta os resultados da modelagem em que foi utilizado como variável explicativa o IDHM médio dos Estados da região. Com um p-valor  $< 0,0001$ , a relação foi significada e positiva, favorável à influência do IDHM sobre a cobertura dos óbitos dos Estados (com  $R^2$  igual a 64%). Ou seja, à medida que o índice aumentou, ocorreu uma melhora expressiva na qualidade dos dados, com aumento na cobertura dos registros de óbitos. Os círculos destacados na figura revelam a distinção entre os anos de 1991, 2000 e 2010 com relação ao nível do indicador utilizado nos modelo.

**Figura 3: Dispersão da cobertura de óbitos em relação ao IDHM, segundo os estados que compõem o espaço geográfico do Semiárido, 1991, 2000 e 2010.**



O modelo de regressão apontou para uma relação significativa entre a cobertura dos óbitos e a qualidade de vida do Semiárido, no sentido em que os diversos avanços socioeconômicos expressos pelo IDHM ocorridos entre 1990 e 2010 acarretaram em uma melhoria na qualidade da informação.

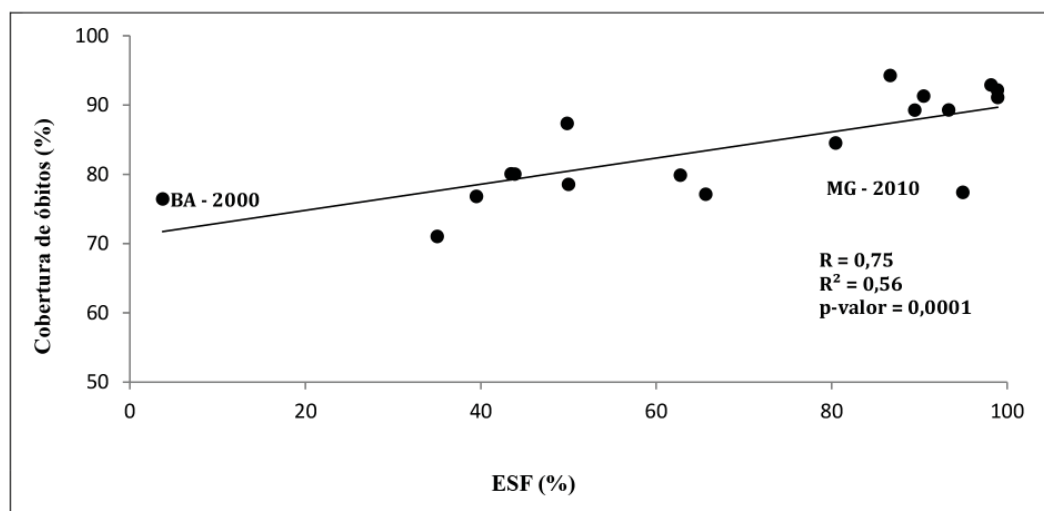
Os patamares alcançados pelas coberturas dos óbitos para os Estados do Semiárido se concentraram em 2010, em torno dos 90% (onde o máximo é de 100). Deste modo, os níveis de qualidade dos óbitos para o Semiárido se aproximam do desejável com uma velocidade muito mais rápida do que o IDHM. Ainda em 2010, o IDHM para nenhuma região do Semiárido ultrapassou 65%, quando o desejável é de 100%. Neste sentido, a tendência da cobertura dos óbitos é de homogeneidade, enquanto que as condições de vida, refletidas pelo IDHM, ainda são dispersos e com patamares entre baixos (0,500 a 0,599) e médios (0,600 a 0,699).

Especula-se se os avanços observados na cobertura dos óbitos na região nas duas últimas décadas podem ser creditados aos dois programas governamentais: 1) A ampliação na cobertura do SUS que ocorreu em todo o País a partir do final da década de 1990, em especial da ESF. Em 2010 atingiu uma cobertura média de 92% na região; 2) A criação e a ampliação na cobertura do PBF. Em seu primeiro ano de criação teve como um de seus focos principais a região Semiárida (CAMPELLO e NERI, 2013) e, em 2010, contava com uma cobertura média de 104% na região (BRASIL, 2015b), ou seja, o percentual de famílias beneficiárias ultrapassou o recorte estabelecido pelo PBF.

A configuração do modelo de regressão considerando como variável explicativa a cobertura média da ESF dos municípios em cada Estado da região relacionada com a cobertura de óbitos é apresentada pela Figura 4. O modelo revelou forte correlação significância ( $p$ -valor $<0,0001$ ), implicando em um aumento na cobertura de óbitos à medida que aumenta a cobertura da ESF, com  $R^2$  igual a 56%. No entanto, os pontos destacados na figura deste modelo (BA-2000 e MG-2010) foram identificados como influentes e prejudicaram o seu ajuste. Após sua eliminação, a correlação das variáveis passou para 87% com  $R^2$  igual a 75%, revelando uma melhora relevante.

O fato de que o PBF somente foi implantado em 2003 e a cobertura de óbitos está disponível apenas para o ano censitário 2010 e não disponível para o período 2003-2009, inviabilizou a realização da modelagem simples entre estas duas variáveis devido à quantidade insuficiente de dados em 2010 onde há pareamento, ou seja, apenas nove valores correspondentes à região semiárida de cada Estado estão disponíveis para 2010. Deste modo, foi utilizada como *proxy* da qualidade dos dados de óbitos os percentuais das causas mal definidas para a série anual de 2004 a 2010. O modelo de regressão utilizando como variável explicativa a cobertura média do PBF para cada estado da região relacionada com a proporção de causas mal definidas (variável resposta) no período revelou um valor significativo com  $p$ -valor  $< 0,0001$  com um  $R=-0,61$ . Esta magnitude explicou uma relação inversa entre estas duas variáveis em torno de 37%, considerada razoável e significativa.

**Figura 4. Dispersão da variável cobertura de óbitos (2000 e 2010) em relação a variável cobertura da ESF, segundo os estados que compõem o espaço geográfico do Semiárido brasileiro.**



Um dos indicadores mais importantes e utilizados para fins de planejamento estratégico e ações de saúde dos municípios é a Taxa de Mortalidade Infantil. Para seu cálculo direto, este indicador é resultante da razão entre os óbitos e nascimentos registrados em uma localidade em determinado instante. No Brasil, a redução da mortalidade infantil intensificou-se a partir de 1960 com uma taxa de 117,0 p/1000 nascidos vivos (nv), passando para 50,2 em 1980 e 16,7 em 2010 (CARMO et al., 2003). Apesar dos avanços, seus níveis ainda se distanciam daqueles das regiões mais desenvolvidas do mundo (em torno de cinco mortes de crianças menores de um ano por 1000 nascidos vivos). Para o Semiárido a TMI em 2004 (após o primeiro ano da implantação do PBF) era de 39,6 óbitos p/1000nv, e em 2010, 26,3 óbitos p/1000nv (SILVA e PAES, 2016).

A mortalidade infantil está fortemente associada às condições de vida. Mas desde a implantação dos programas governamentais Bolsa Família e Estratégia Saúde da Família, indaga-se sobre seus efeitos nas magnitudes das TMI. A associação das intervenções do PBF com a mortalidade infantil tem sido objeto de apenas três estudos no País (GUANAIS, 2013; AMIE SHEI, 2013; RASELLA et al., 2013).

O primeiro trabalho nesta linha investigativa tendo a região do Semiárido como área geográfica foi realizado por Silva e Paes (2016). O estudo foi realizado usando como unidades geográficas os 1135 municípios do Semiárido, através de uma base de dados longitudinal cobrindo os anos de 2004 a 2010. Para a análise de associação da TMI com variáveis selecionadas foi utilizado o modelo de regressão linear múltipla para dados em painel. Ademais de variáveis que refletiam condições sociais,



demográficas e econômicas foram utilizadas no modelo a cobertura do PBF e da ESF. A modelagem revelou que os indicadores selecionados foram significativos ao nível  $p \leq 0,03$  e a maioria com  $p < 0,001$ . Tanto o PBF quanto a ESF mostraram uma associação negativa significativa com as taxas de mortalidade infantil. Ou seja, o aumento na cobertura destes programas se mostraram associados com a redução dos níveis da mortalidade infantil para o Semiárido. O fato de que foram utilizados dados em painel revela o caráter temporal como efeito redutor direto na mortalidade infantil.

Os autores chamam à atenção para os pontos positivos na saúde das crianças que podem ser creditados ao cumprimento das condicionalidades impostas aos beneficiários do PBF. No mínimo, a cada seis meses, as crianças com idade inferior a sete anos precisam receber acompanhamento médico, permitindo a prevenção, detecção e combate às doenças que mais afetam a primeira infância: desnutrição, diarreia, anemia e peso incompatível com a altura (JANNUZI e PINTO, 2013). Por outro lado, esta assistência tem suporte nas ações da Estratégia Saúde da Família.

## 5. NATALIDADE E DETERMINANTES

É possível dizer que a cobertura dos registros de nascimentos em 2010 atingiu o patamar de aproximadamente 95% para todo o Semiárido. Este é um marco histórico que reflete a maior preocupação e investimento empregados pelo Ministério da Saúde na última década para a melhora da qualidade da informação. Estimativas da RIPSa (2015) revelam que para os estados do Nordeste a cobertura alcançada em 2000 foi de 86%, em 2005 de 91,8% e para 2010 de 92,9%. Deste modo, já não se nota diferenciais importantes entre as regiões do Semiárido. Neste sentido, as estatísticas apontam para a universalização dos registros de nascimento no semiárido e no Nordeste como um todo (Tabela 2).

Trabalho elaborado por Maia (2016) mostrou que para 2010, grande parte dos municípios teve cobertura acima de 90%, podendo ser classificada como *muito boa* de acordo com Paes (2007). Para a Organização Mundial de Saúde, este patamar é considerado como de *boa* qualidade, uma vez que captem acima de 90% dos eventos analisados.

De modo geral, as áreas com níveis de cobertura variando de 90% a 100% estavam concentradas principalmente na parte central, ao nordeste e porções do sul do Semiárido. Porém, os Estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe parecem abrigar as melhores posições na maioria dos seus territórios. O Estado da Bahia, apesar de ter cobertura considerada como *regular* em várias áreas, apresentou porções de seu território com cobertura entre 60% e 70%, classificada como *ruim*.

**Tabela 2. Cobertura dos registros de nascidos para os estados e espaços geográficos do semiárido por diferentes fontes, segundo os estados, 2010.**

Estado	RIPSA <sup>1</sup>	LED <sup>2</sup>
Piauí	93,70	92,00
Ceará	93,50	92,87
Rio Grande do Norte	93,60	92,85
Paraíba	94,20	93,00
Pernambuco	94,90	94,09
Alagoas	92,50	92,43
Sergipe	95,40	95,16
Bahia	92,70	90,16
Minas Gerais	96,50	95,48
Semiárido	94,11	93,11

*Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.*

*1- Técnica indireta para o estado aplicada pela RIPSA (2015).*

*2- Técnica indireta para o semiárido do estado aplicada pelo LED (Laboratório de Estudos Demográficos - UFPB).*

Nos últimos anos, tem-se observado uma mudança no perfil de nascimentos no Brasil. Segundo Cavenaghi e Berquó (2014), a educação e o aumento da renda das mulheres afetaram negativamente a fecundidade. Ou seja, a melhora no grau de instrução e da inserção das mulheres no mercado de trabalho são fatores que colaboraram para sua independência, os quais foram fundamentais na redução do número de nascimentos observado na última década no Brasil.

Apesar de ser uma das regiões mais pobres e menos desenvolvidas do país, a magnitude das Taxa Bruta de Natalidade (TBN) do Semiárido é semelhante a do resto do Brasil. A Tabela 3 mostra os dados brutos de nascimentos e as TBN para o espaço Semiárido dos Estados. A evolução temporal na última década mostra um importante decréscimo tanto no volume de nascimentos como nas TBN para todos os Estados, exceto a Bahia que se manteve no mesmo patamar. Ainda assim, houve uma redução numérica do número de nascimentos. No total, a redução na década foi da ordem de 40% na TBN, alcançando em 2010 uma taxa de 17,2 nascimentos para cada 1000 indivíduos.

**Tabela 3. Número de Nascimentos e Taxa Bruta de Natalidade do espaço Semiárido, segundo os Estados, 2000 e 2010.**

Estados	Número de Nascimentos		TBN (‰)	
	2000	2010	2000	2010
Piauí	16764	14045	24,9	13,4
Ceará	85186	73292	24,5	15,5
Rio G. do Norte	49743	25708	22,9	14,5
Paraíba	33635	31952	22,7	15,2
Pernambuco	70522	61388	20,6	16,7
Alagoas	22021	16544	28,6	18,3
Sergipe	8476	6905	25,2	15,6
Bahia	167204	102448	23,0	23,1
Minas Gerais	17295	16913	19,4	13,7
<b>TOTAL</b>	<b>470846</b>	<b>349195</b>	<b>24,6</b>	<b>17,2</b>

Fonte: Laboratório de Estudos Demográficos, Departamento de Estatística, UFPA

Entre 1994 e 2000 foi observado um importante aumento do número de nascidos vivos e uma diminuição entre 2000 e 2010, para o Semiárido do Brasil. Melhorias na cobertura do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos pode justificar este aumento. Contudo, na década seguinte (2000-2010) a TBN teve um importante decréscimo em todos os Estados, exceto para a Bahia, que se manteve no mesmo patamar. No geral, a TBN diminuiu em aproximadamente 31% nesta década (RIPSA, 2015). Para Alves (2008), este descenso pode ser explicado pelas transformações econômicas, sociais e institucionais que fizeram com que a sociedade brasileira adotasse um padrão de família menor, cujos impactos ocorreram em todo o País.

É possível observar na Tabela 4, um importante avanço na cobertura da ESF na última década em todos os Estados do Semiárido, variando em 2010 de 80,7% (BA) a 98,9% (PB). Do mesmo modo, nota-se uma diminuição na TFT no período. Os níveis para o Semiárido como um todo passaram de 3,1 para 2,2 filhos em média por mulher em 2010, quase atingindo o valor de reposição populacional, fixado em 2,1.

Se por um lado, a ESF contribuiu para o descenso nos níveis da fecundidade no Semiárido, o mesmo não pode ser creditado ao PBF, à despeito do aumento de sua cobertura de 2004 a 2010 (Tabela 4). A ESF tem como uma das finalidades acompanhar a saúde da mulher, o que pode justificar sua influência na redução dos níveis da fecundidade no Semiárido, já que para o Ministério da Saúde as equipes de saúde realizam ações educativas e de planejamento familiar. Para Alves e Cavenaghi (2013) a população pobre coberta pelo PBF continua reduzindo suas taxas de fecundidade, ou seja, apesar da aparente tendência das famílias beneficiadas terem uma fecundidade ligeiramente maior, o PBF não atua como influência para o aumento da TFT.

**Tabela 4: Taxa de Fecundidade Total, Cobertura da Estratégia Saúde da Família (ESF) e Cobertura do Programa Bolsa Família (PBF) no espaço Semiárido brasileiro, segundo os estados, 2000, 2004 e 2010.**

Estados	Cobertura ESF(%)		Cobertura PBF(%)		TFT	
	2000	2010	2004	2010	2000	2010
PI	66,1	98,1	42,6	57,2	3,1	2,3
CE	53,1	88,8	40,4	52,3	3,3	2,3
RN	25,5	98,1	37,8	49,2	3,0	2,3
PB	32,8	98,9	41,9	50,6	3,0	2,1
PE	33,8	86,6	36,4	51,8	3,2	2,2
AL	47,7	93,3	42,2	60,0	4,2	2,6
SE	45,3	90,5	36,3	49,5	3,2	2,4
BA	2,40	80,7	34,4	49,1	3,1	2,3
MG	37,6	94,9	34,0	42,8	3,3	2,2
TOTAL	43,8	92,4	38,1	50,8	3,1	2,2

\* PBF- considera à população total, ou seja, número de indivíduos beneficiários do PBF dividido pela população total do mesmo Município.

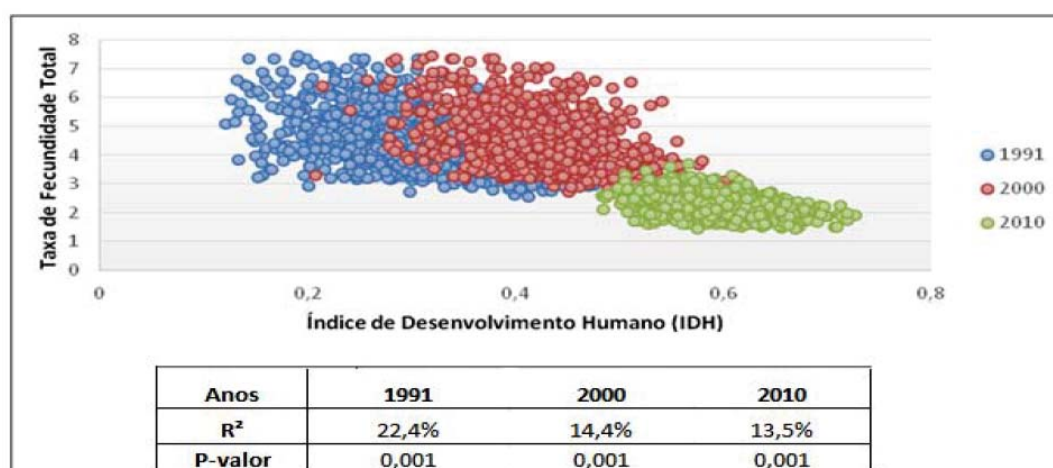
Nesta direção, investigações realizadas por Cavalcanti e Paes (2016) levaram os autores a especificar um modelo de regressão múltipla para as 133 microrregiões do semiárido brasileiro para 2010, assumindo como variável resposta a TFT e como variáveis explicativas, um conjunto de variáveis sociais e econômicas (população em domicílios com densidade > 2 pessoas, percentual de extremamente pobres, população em domicílios com energia elétrica e pessoas em domicílios em que ninguém tem fundamental completo), bem como as coberturas da ESF e a PBF. Na modelagem, a TFT foi significativamente explicada pela porcentagem da cobertura populacional da ESF com impacto negativo, ou seja, provocou uma redução na TFT. Já para a variável percentual de cobertura do PBF em relação à população total, houve uma significância positiva do parâmetro indicando que um incremento nessa variável implicou no aumento da TFT. Esta relação foi interpretada pelos autores com cautela sob a alegação de que o PBF recai sobre as famílias mais numerosas, e que, portanto, recebem maiores contribuições.

Quando o IDHM é confrontado com a TFT para os municípios do Semiárido, a relação que se observa é de um comportamento inverso (Figura 5). Os resultados mostraram que em todos os anos esta relação foi significativa ( $p < 0,05$ ), porém o (coeficiente de determinação) foi diminuindo ao passar dos anos, acarretando na perda de força do modelo, passando de 22,4% a 13,5%.

Como observado por Carvalho e Brito (2005), diversos fatores ocorreram neste período, como o uso de métodos contraceptivos, o aumento nos níveis educacionais, as mudanças institucionais e culturais, entre outros, que tiveram um impacto na redução da TFT à medida que estes fatores aumentaram ou se ampliaram favoravelmente.

O cruzamento destes dois indicadores para 1991 mostra que à medida que o nível do IDHM aumentou a TFT decresceu, mas com uma dispersão para ambos indicadores relativamente acentuada. Já em 2010, a relação, que se manteve inversa, mostrou uma dispersão do IDHM que variou entre 0,50 e 0,75, enquanto que a TFT ficou confinada entre 1,7 e 3,8, com uma forte concentração dos níveis em torno do nível de reposição, 2.1. Ou seja, os níveis da fecundidade atingiram patamares muito próximos entre os municípios apontando uma tendência à homogeneização, ao passo que o IDHM continuou disperso. Situação esta, diferente da encontrada em 1991. Assim, condições de vida heterogêneas parecem que convivem com níveis de fecundidade mais homogêneos entre os municípios do Semiárido.

**Figura 5. Relação entre o IDH e a Taxa de Fecundidade Total dos municípios do Semiárido brasileiro, 1991, 2000 e 2010.**



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Duas ideias centrais podem ser extraídas. A primeira se refere à tendência de melhoria e de uniformidade dos indicadores de qualidade dos registros, tanto dos óbitos como dos nascimentos. Os níveis de cobertura dos nascimentos em 2010 atingiram a casa dos 90% e dos óbitos ficaram um pouco abaixo desta marca. A tendência à universalização dos registros é uma meta promissora que não deve levar ainda muito tempo para ser finalmente alcançada. Desta forma, pode-se dizer que a região semiárida brasileira converge para uma homogeneização dos seus níveis, os quais se aproximam dos já alcançados pelo centro-sul do País. As condições de vida exer-

ceram um papel aliado nestas melhorias. Mas, é preciso reconhecer o grande salto realizado desde que foram lançados os programas governamentais: Bolsa Família e Estratégia Saúde da Família. Eles ajudaram a impulsionar de forma consistente e persistente a conquista de altos níveis de registros dos eventos vitais, atingindo marcas históricas jamais alcançadas.

A segunda ideia é a de que a despeito das relações estatísticas entre o avanço na qualidade dos registros vitais no Semiárido ter se dado em concomitância com o avanço das condições de vida e a implantação dos programas governamentais, notou-se que o nível da qualidade dos registros vitais avançou em um ritmo mais rápido comparado ao da qualidade de vida. Entre 1991 e 2010 a região convivia com um nível de desenvolvimento humano que passou de *baixo* (IDH entre 0,500 a 0,599) para *médio* (IDH entre 0,600 a 0,699) enquanto que a qualidade dos registros vitais alcançaram patamares relativamente altos, passando de 71% para um pouco mais de 90%. Ou seja, os avanços ocorreram em ambos os lados da equação, mas em ritmos diferentes, com os níveis da qualidade dos dados (nascimentos e óbitos) próximos à universalização dos registros dos eventos vitais, principalmente dos nascimentos.

As relações entre as condições de vida atreladas aos programas governamentais abordados com a melhoria dos registros vitais na última década se refletiram nos indicadores Taxa de Mortalidade Infantil e Taxa de Fecundidade Total. As importantes e rápidas reduções destes indicadores no mesmo período alçou a região do Semiárido a um patamar de proximidade com a meta do milênio estabelecida pelas Nações Unidas de atingir até 2015, 15,0 óbitos infantis por 1000nv (em 2010 havia alcançado 16,7) para o primeiro e bate à porta do nível de reposição do segundo indicador, algo impensado nos anos 80. É preciso notar que o PBF parece ter exercido influência direta na redução dos níveis da mortalidade infantil, mas não nos níveis da fecundidade. Diferente da ESF que influenciou a ocorrência de decréscimos na fecundidade ao melhorar o acesso aos serviços de saúde, provocar um efeito direto na melhoria da informação e facilitar o acesso a métodos contraceptivos.

Algumas ressalvas podem ser feitas, já que a relação estatística direta entre os modelos cobriram períodos diferentes. Grande parte dos indicadores utilizados nos modelos foi obtida através de estimação e, portanto, estão sujeitos a erros que podem colocar restrições em sua interpretação. De todos os modos há fortes indicativos estatísticos de que foram obtidas expressivas melhorias na qualidade de vida dos habitantes do Semiárido com as intervenções governamentais no combate à desigualdade social com os programas de transferência de renda e na garantia de acesso da população aos serviços de saúde.

Mesmo reconhecendo os avanços obtidos tanto em relação à qualidade de vida quanto na qualidade da informação dos eventos vitais, é preciso notar que há ainda muito espaço para avanços em ambos os setores. Espera-se que este estudo facilite o entendimento sobre o comportamento das estatísticas vitais do Semiárido brasileiro em um contexto de intervenções sociais e econômicas governamentais e das

condições de vida vigentes, e que propicie elementos úteis para o planejamento das ações e gestões governamentais que garanta o exercício oficial pleno da cidadania e de seus direitos.

**Agradecimentos:** O artigo contou com a participação de Diego José da Silva, Clarissa de Oliveira Cavalcanti e Everlane Suane de Araújo Silva na elaboração das bases de dados e confecção das tabelas e gráficos. Este artigo é parte do projeto apoiado pelo CNPq pela bolsa de Produtividade em Pesquisa do autor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIDAR, T. **Registro de óbitos com causas mal definidas:** atenção especial para o caso da população feminina. Brasil 1979 a 1995. In: XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, MG, 2000.

ALVES, G.G; AERTS, D. As práticas educativas em saúde e a Estratégia Saúde da Família. 2011. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 319-325, 2011.

ALVES, J.E.D. **A transição demográfica e a janela de oportunidade.** São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial; 2008.

ALVES, J.E.D; CAVENAGHI, S. O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil, in T. Campello and M. Côrtes Neri (orgs), **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília, Ipea, Capítulo 14: pp. 233–245, 2013.

AMIE SHEI. Brazil's Conditional Cash Transfer Program Associated With Declines In Infant Mortality Rates. **Health Affairs** 2013; 32(7):1274-1281.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Áreas especiais. Semiárido brasileiro. 2015.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Matriz de Informação Social, 2015a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Histórico de cobertura da saúde da família**, 2015b.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

CARMO E. H.; BARRETO M. L.; SILVA Jr J. B. Mudanças nos padrões de morbi-

mortalidade da população brasileira: os desafios para um novo século. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, n.12, v.2, p. 63-75, 2003.

CARVALHO, M. A. J; BRITO, F. R. A demografia brasileira e o declínio da fecundidade no Brasil: contribuições, equívocos e silêncios. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 22, n. 2, p. 351-369, 2005.

CAVALCANTI, C. O.; PAES, N. A. Relações paradoxais entre a natalidade e as condições de vida no semiárido brasileiro. **Relatório Final de Execução – PIBIC/CNPq/UFPB**, Departamento de Estatística/CCEN, UFPB, 2016.

CAVENAGHI, S. M.; BERQUÓ, E. S. Perfil socioeconômico e demográfico da fecundidade no Brasil de 2000 a 2010. In: Anais do VI Congresso da Associação Latino Americana de População, Lima, Peru, 2014, disponível em: [http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS\\_PDF/ALAP\\_2014\\_FINAL250.pdf](http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2014_FINAL250.pdf)

COSTA, M. R. da C.; MARCOPITO, L. R. Mortalidade por causas mal definidas, Brasil, 1979-2002, e um modelo preditivo para idade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, n. 5, p. 1001-1012, 2008.

GUANAIS, F. C. The Combined Effects of the Expansion of Primary Health Care and Conditional Cash Transfers on Infant Mortality in Brazil, 1998–2010. **Am J Public Health** 2013; 103(11):2000-6.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil, 1991, 2000 e 2010. [citado 2015 fev 12]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>.

INSTITUTO NACIONAL DO SEMIÁRIDO - INSA. IDHM Síntese. [citado em 2015 mar 26]. Disponível em: <http://www.insa.gov.br/sigsab/acervoDigital>.

JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. Bolsa Família e seus Impactos nas Condições de Vida da População Brasileira: uma Síntese dos Principais Achados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II. In: Campello T & Côrtes Neri M, organizadores. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea; 2013. Capítulo 10: p. 179-192.

JÚNIOR, A. F. A; SALVATO, A. M.; QUEIROZ, L. B. **Desenvolvimento e Fecundidade no Brasil**: Reversão da fecundidade para municípios mais desenvolvidos? In: planejamento e políticas públicas, Minas Gerais, 2013.

LIMA, E. M. C de; QUEIROZ, B. L. A evolução do sistema de registro de mortalidade no Brasil: mudanças no perfil de mortalidade, cobertura do registro de óbitos e as causas mal definidas de morte. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, n. 8, p. 1721-1730, 2014.

MAIA, L. M. O. Modelagem dos registros de nascimentos com as condições de vida no semiárido brasileiro. Monografia, Departamento de Estatística/CCEN, UFPB, 2016.

PAES, N. A. Qualidade das estatísticas de óbitos por causas desconhecidas dos Esta-



dos brasileiros. **Revista de Saúde Pública**, v.41, n.3, p.436-445, 2007.

PAES, N. A.; SILVA, D. J., CAVALCANTI, C. O., SILVA, E. S. A. Unidade e diversidade dos eventos vitais e o desenvolvimento do semiárido brasileiro. In: Anais do VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población e XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Foz do Iguaçu/PR – Brasil, 2016.

RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C. A. T.; PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M. L. Effect of a conditional cash transfer program on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **Lancet** 2013; 382(9886):57-64.

RIPSA Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/a07a.htm>2015. Acesso em: jan. 2015.

SILVA, E. S. A. ; PAES, N. A. Efeitos do Programa Bolsa Família e Estratégia Saúde da Família sobre a mortalidade infantil no Semiárido brasileiro para dados em painel. In: Anais do VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población e XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Foz do Iguaçu/PR – Brasil, 2016.

# Parte 3

# A Proteção Social no contexto europeu

Mariangela Belfiore Wanderley <sup>1</sup>

O Estado de Bem Estar Social corresponde à construção de um sistema de proteção social que tem como base a sociedade salarial moderna, portanto tem como ponto de clivagem o trabalho remunerado. Chamado por alguns de Estado Social ou Estado Previdência – o Estado assume, por meio de políticas públicas, notadamente as políticas sociais com maior ou menor articulação com as políticas econômicas, a proteção dos trabalhadores assalariados e suas famílias. O principal fundamento está em assegurar a contribuição e a distribuição da riqueza social. Produção e prevenção constituem-se, também, em pilares da proteção social, nesse contexto.

Na Europa, diferentes modelos de Estado de Bem estar Social foram implementados, podendo ser destacados os anglo-saxões, escandinavos, mediterrâneos, dentre outros. Viviam-se tempos pós-guerras mundiais. As particularidades desses modelos se devem a concepções ideológicas que vão orientar opções políticas e às possibilidades dos Estados estarem mais ou menos preparados para assegurar direitos de cidadania, de forma universalizada, face aos desafios postos pelo capitalismo industrial moderno.

O Estado Social supõe, portanto, uma sociedade de pleno emprego, a oferta de serviços sociais universais e uma rede de segurança de assistência social.

Como afirma Robert Castel (2009: 16)<sup>2</sup> o capitalismo industrial, na sua fase de maior desenvolvimento, conseguiu, com o estabelecimento da proteção pela via do Estado Social, promover a gestão regulada das desigualdades sociais, que nesse período constituíam o cerne da questão social.

O Estado intervencionista no campo social (e econômico) - constituindo desde a metade do sec. XIX com a emergência do liberalismo, do Keynesianismo e da social democracia - foi abalado, na segunda metade do século XX. Com a predominância do ideal neoliberal, reforça-se a premissa da responsabilização dos indivíduos pela sua proteção social.

---

1. Doutora em Serviço Social (1992) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Realizou Pós-Doutorado em Sociologia Urbana na École de Hautes Etudes en Sciences Sociales (1996 e 2002). É professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, na disciplina de Gestão Social e membro da coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Movimentos Sociais do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP.

2. Robert Castel, *La montée des incertitudes: travail, protections, statu des individus*, Editions du Seuil, Paris, 2009

Nesse período crescem as análises quanto à inviabilidade econômica de um Estado de Bem Estar Social universalista. Toma força a compreensão de que ao Estado (Mínimo) cabe fornecer apenas a base legal, deixando o mercado livre para maximizar os “benefícios aos homens”. A consequência é a diminuição da presença do Estado na proteção social pública.

Conforme analisamos em recente artigo (Wanderley, Conserva e Silva, 2016)<sup>3</sup> o processo de globalização neoliberal seguiu seu curso. As sociedades salariais e o mundo do trabalho sofreram profundas transformações, resultantes: - da precarização e subalternização do trabalho à ordem do mercado, de abalos nos direitos sociais e trabalhistas que colocam para a questão social novas configurações, dentre as quais a insegurança e vulnerabilidade do trabalho e a penalização dos trabalhadores; - da pujança do capitalismo financeiro internacional, - da crise dos chamados Estados de Bem Estar Social, assentada no ideário neoliberal que erodiu as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social.

A ideia de um mercado livre e sem controle mostrou-se equivocada face às crises na economia mundial que se intensificaram já nos últimos anos do século XX. As propostas de focalização e privatização alimentam a pobreza, fenômeno estrutural, sócio-histórico e não conjuntural, e acirram as desigualdades sociais. Crescem as tensões em todos os campos da vida social, brotam reivindicações e movimentos que clamam por transformações, escancarando a convicção de que o neoliberalismo é uma ideologia de transição, incapaz de propor uma nova ordem mundial (Martins, 1998)<sup>4</sup>.

Os desafios colocados aos países nas últimas décadas, e sobretudo a partir da crise de 2007, se de um lado trouxeram maiores dificuldades à proteção social de seus cidadãos, por outro intensificou-se a necessidade de políticas de nova geração que respondam de forma ativa a demandas e situações que exigem respostas novas.

Nesta terceira parte de nosso livro, apresentamos as análises de três autores sobre o Bem estar Social em dois países europeus, a partir de diferentes perspectivas.

**Fuentes e Callejo**, tendo como cenário a Espanha contemporânea, analisam a deterioração da situação dos imigrantes residentes, num país que sofre forte crise econômica, desde 2007 que tem consequências para a população espanhola, porém são mais gravemente intensas para a população imigrante.

O desemprego, a precarização das condições e a descoletivização das relações de trabalho têm atingido fortemente as sociedades capitalistas, em maior ou menor grau, a depender das características de cada país e de como se organiza a proteção social pública a seus cidadãos.

---

3. Proteção Social, trabalho e sociedade salarial – reflexões sobre Robert Castel – texto apresentado no ENPESS de 2016. Ribeirão Preto.

4. Economia e instituições políticas: o desafio da articulação. Seminário Internacional – Sociedade e Reforma do Estado, São Paulo, 1998

O sistema de proteção social espanhol, por exemplo, segundo os referidos autores, se caracteriza por um nível baixo de gasto social, pela combinação de programas de seguridade social (universais e/ou relativos ao salariado) e pelo importante papel das famílias na provisão do cuidado.

O conjunto de políticas sociais, que caracteriza o EBES, constitui-se em mecanismo de regulação dos diferentes ciclos da vida, de modo a responder coletivamente aos riscos socialmente construídos, por meio de mecanismos de redistribuição entre as classes sociais, de modo a reduzir distancias inclusive territoriais, pela redistribuição Inter territorial.

O tensionamento causado pela presença de imigrantes nas sociedades europeias coloca em questão os fundamentos da redistribuição das riquezas socialmente produzidas, considerando que esses “outros” (não nacionais) não teriam “direito” aceder à seguridade nacional.

Os autores demonstram em sua análise que a imigração tem se constituído em um dos principais elementos dinamizadores da atividade econômica na Espanha, contribuindo, ao contrário do que se possa pensar, à consolidação do sistema de proteção social. Por meio de seu trabalho, a população imigrante gera riqueza e empregos, uma vez que essa mão de obra dotou o mercado de trabalho espanhol de maior flexibilidade, em termos de contratação, condições de trabalho, mobilidade geográfica e funcional, particularmente em determinados nichos de atividades. Exemplos nos ajudam a entender essa realidade. Na produção da agricultura intensiva, falta mão de obra espanhola para a colheita de morangos. Os imigrantes aceitam fazer essas tarefas e com isso todo o sistema produtivo que gira em torno dessa atividade pode ser mantido. Um outro exemplo diz respeito às tarefas domésticas. A participação da mulher no mercado de trabalho garante maior renda à família. Mas para isso, a família necessita contratar cuidadores, babás, faxineiras, ou seja, pessoas que possam realizar as tarefas domésticas. Esses postos são preenchidos por migrantes.

Por outro lado, em tempos de crise, o impacto sobre as populações imigrantes é particularmente visível no contexto do mercado de trabalho e, conseqüentemente, o recurso à programas de seguridade social tem aumentado significativamente. As populações migrantes são as primeiras a receber o impacto da crise e veem-se sem possibilidade de cobrir suas necessidades básicas. Aumenta, assim, o risco de fratura social entre populações nacionais e migrantes.

Aliás, do ponto de vista político, em vários países europeus, crescem partidos de extrema direita com discursos contra imigrantes, impedindo que a União Europeia desenvolva uma política mais ativa de solidariedade. Analisam os autores que a percepção de que os imigrantes são os responsáveis pela deterioração do Estado de Bem estar Social, faz com que atores políticos, mobilizem essas situações de mal estar social para incrementar posições contra a entrada e permanência imigrantes nos países europeus.

**Pau Mari-Klose** tem se dedicado a pesquisar políticas de nova geração relativas à proteção à família e gênero, que têm sido implementadas em países europeus há mais ou menos tempo, a depender da realidade de cada país europeu.

Essas políticas objetivam:

- a conciliação da vida laboral e familiar de modo a facilitar a incorporação das mães no mercado de trabalho;
- a igualdade de gênero na corresponsabilidade nas tarefas de cuidado familiar;
- o bem estar infantil, proteção à infância de modo a propiciar boas condições de desenvolvimento, protegendo dos riscos advindos da pobreza e da exclusão social.

As políticas daí decorrentes concretizam-se, de modo geral, em licenças parentais, flexibilidade de horários nas empresas, creches, escolas infantis, atividades extra-escolares, transferências monetárias cuidados com pessoas dependentes de longa duração, dentre outras. Políticas estas, segundo o pesquisador, que se diferenciam a partir dos tipos de regimes de bem estar de cada país.

No capítulo que compõem este livro, o autor analisa as políticas de gênero e família na Espanha, à luz da experiência da Noruega, países que se situam territorialmente nos extremos do continente europeu, com características sociais, culturais e políticas também extremas.

O regime de bem estar norueguês, social democrata, mais conhecido como escandinavo, tem como características a ampla e generosa cobertura, a alta participação da mulher no mercado de trabalho e o apoio de ampla rede de serviços.

O autor faz um breve apanhado sobre as características da proteção social na Noruega, salientando os processos de radicalização política (1960-1970) que representaram para a Noruega um importante motor de mudanças, que teve o movimento feminista um ator de grande importância, colocando no centro do debate temas como direito ao aborto livre, igualdade de participação no mercado de trabalho, na política e na sociedade em geral. As políticas daí decorrentes constituíram-se num grande desafio à ordem social tradicional, consagrando um novo modelo de família.

No caso da Espanha, a trajetória política-institucional da proteção social é bem diferente da norueguesa e se aproxima daquela dos países do Sul da Europa (Itália, Portugal e Grécia). Esses países eram reconhecidos, até recentemente, por fortes laços familiares, pela sólida solidariedade intergeracional. Esta característica de pro-

teção por proximidade familiar é também tratada pelo pesquisador português, Jorge Ferreira, como veremos na sequencia desta apresentação. As mães eram predominantemente cuidadoras, com pouca inserção no mercado de trabalho.

Pode-se pois, segundo Pau Mari-Klose, afirmar que as políticas familiares na Espanha podem ser qualificadas como tardias e vacilantes.

Continua sua análise, ressaltando as influencias da ditadura franquista, da Igreja Católica e, posteriormente, no período de democratização, no que tange à conformação das políticas voltadas para a família.

Termina sua reflexão, mostrando que, nas últimas décadas, foram profundas as mudanças sociais experimentadas tanto pela Noruega como pela Espanha. Retoma os avanços e as dificuldades para que efetivamente se consolidem as políticas norueguesas de igualdade de gênero.

A sociedade espanhola também passou por mudanças profundas, com o surgimento de novos estilos de vida e riscos sociais que afrontam principalmente a juventude, indicando que é incerto o futuro das políticas de gênero e família.

Finaliza afirmando que os países escandinavos, apesar dos desafios que enfrentam, permanecem no imaginário coletivo como um referente para os sistemas de proteção social.

**Jorge Ferreira**, professor e diretor do ISCTE/Lisboa, finaliza essa coletânea com um texto com abordagem das políticas de família na contemporaneidade, destacando a dimensão eco-social na intervenção territorializada. O foco de seu artigo são as políticas sociais de família num quadro de cidadania social, que exige do sujeito uma noção social de si mesmo (relação de pertencimento) de modo a assumir sua corresponsabilidade social partilhada com as forças vivas da comunidade.

Aponta a diversidade do conceito de família, das formas de agregados familiares, na sociedade contemporânea. Destaca como a flexibilidade, precariedade, empregos com baixos salários afetam cada vez mais a estabilidade da vida familiar e as formas de integração social, produzindo desintegração e desproteção social. As transformações sócio-demográficas também contribuem para a instabilidade familiar.

O autor analisa a política de família no sistema de proteção social, no quadro dos direitos humanos. Propõe uma abordagem ecossocial territorializada visando o cumprimento e implementação dos direitos constitucionais. Com este referencial, analisa a situação portuguesa no que tange ao sistema de proteção social. Sustenta que essa abordagem permite a atuação em diferentes níveis da organização social, com a intervenção de diferentes atores, incluindo o cidadão num quadro societário transnacional no contexto da sociedade globalizada.

Salienta a importância da dimensão política do Serviço Social no âmbito das políticas sociais públicas, destacando a importância da atuação descentralizada territo-

rializada pela aproximação com o local. Trabalha com o modelo ecológico, sustentado na interação entre o homem e o meio social. O trabalho em rede representa, para o autor, uma aposta na reconstrução de vínculos sociais, sendo potencializador de novas formas de compreender e ler a realidade.

Traz, ainda, em seu referencial, o conceito de ecodesenvolvimento que comporta, como princípios básicos, a satisfação das necessidades básicas, a solidariedade com as gerações futuras, a participação da população envolvida, a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente, a elaboração de um sistema social e garantia de emprego, segurança social e respeito a outras culturas. Alude ao paradigma da sustentabilidade que pressupõe as dimensões, social, econômica, ecológica, cultural, espacial/territorial, política e ambiental.

É com esse crivo referencial que analisa as políticas de família na sociedade atual, trabalhando também com o conceito de empoderamento.

Salienta algumas medidas de política social dirigidas às famílias, como o Rendimento Social de Inserção, prestação integrada no subsistema de solidariedade no âmbito do Sistema Público de Segurança Social Português.

Nas suas notas conclusivas destaca a alteração da relação Estado/Sociedade, com o surgimento das ONGs como instituições de promoção e defesa dos direitos humanos.

A nova matriz cultural, construída numa nova lógica de gestão de serviços e práticas operativas, impõe aceitar a reconhecer a participação como direito e dever de todo e qualquer cidadão.

Termina afirmando que cada Estado deve promover uma política de família para e das pessoas.

Os três textos aqui apresentados certamente trarão aos leitores uma aproximação atualizada dos sistemas de proteção social em alguns dos países europeus.

Boa leitura!



# Estado de bienestar y población inmigrante en la España en crisis

Francisco Javier Moreno Fuentes<sup>1</sup>

María Bruquetas Callejo<sup>2</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>3</sup>

La crisis económica ha deteriorado gravemente la situación socioeconómica de los inmigrantes residentes en España. Si la población española ha acusado los efectos negativos de la crisis de manera intensa, las consecuencias han sido considerablemente más graves para la población inmigrante. La mayor vulnerabilidad de este colectivo se debe en gran medida al fuerte incremento del desempleo y al carácter eminentemente laboral de la inmigración en España (Arango, 2009). Se trata de un colectivo que depende casi exclusivamente de rentas salariales para su subsistencia (Mahía y del Arce, 2010) y que cuenta con una posición poco consolidada en la sociedad española, dado lo reciente de su llegada y sus relativamente débiles redes sociales de apoyo. La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2013 evidencia que, dentro de un deterioro generalizado de la renta, los ingresos disponibles entre los extracomunitarios divergen cada año más de los de la población general. Otra razón fundamental para explicar el impacto particularmente acusado de la crisis sobre la población inmigrante es la débil incorporación de estos grupos en el Estado de bienestar español. La lógica fuertemente contributiva del sistema se traduce en vulnerabilidad para la población inmigrante que posee trayectorias laborales más cortas que las de los autóctonos, ocupa con frecuencia empleos temporales y sufre elevadas tasas de informalidad (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011).

La reducción de la demanda de trabajo se ha traducido en un incremento del desempleo mucho más acentuado entre la población inmigrante. Pese a que el impacto de la crisis se hizo notar con cierto retraso entre estos colectivos (Arango, 2009), en 2011 la tasa de inmigrantes desempleados superaba el 31%. En la actualidad, la tasa de paro de la población extranjera continúa en niveles similares, con 30,84% para el segundo trimestre de 2015, lo que supone 9,5 puntos de diferencia respecto de la

---

1 Científico Titular, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (javier.moreno@cchs.csic.es).

2 Investigadora, Radboud University, Nijmegen, Países Bajos (M.Bruquetas@jur.ru.nl).

3. Este capítulo ha sido redactado a partir de la evidencia empírica generada en el PRASINIE (*Políticas de regulación del acceso a la sanidad de los inmigrantes irregulares en España*, Plan Nacional de I+D, CSO2013-44717-R).

población española (21,22%) (INE, 2015). El deterioro de su situación laboral puede acarrear también un impacto sobre el estatus legal de las personas inmigradas por el riesgo de pérdida del permiso de trabajo y, con ello, el deterioro de la situación laboral y jurídica.

Todo lo anterior ha impulsado cambios significativos en las estrategias de supervivencia de los inmigrantes. Por una parte, se vislumbra una reorganización en su distribución geográfica, con un estancamiento de las cifras de población inmigrante en las principales áreas receptoras, unido al aumento en áreas tradicionalmente menos atractivas para la inmigración. Por otra parte, si bien es cierto que nuevos inmigrantes han continuado llegando y muchos han permanecido en España pese a las difíciles situaciones que han debido afrontar, otros han decidido emigrar buscando mejores oportunidades en otros países. Desde 2010 los flujos de salida, principalmente en dirección a Alemania, Reino Unido, Estados Unidos y Ecuador, han aumentado de manera clara, mientras que los flujos de entrada se han reducido notablemente. Desde 2010 el saldo migratorio en España se ha vuelto negativo y el número de personas que han abandonado el país ha llegado a superar el medio millón en 2013. Durante 2014 España registró un saldo migratorio negativo de 102.309 personas (españoles y extranjeros que hasta ese momento residían en España), un 59,3% menor que en 2013.

En su mayor parte (en torno al 85% del flujo), la emigración está protagonizada por extranjeros residentes en España que retornan a su país de origen o se trasladan a países con mejores perspectivas laborales (González-Ferrer, 2013; Banco de España, 2014). En 2014 emigraron 330.559 personas extranjeras (frente a 78.785 españoles), de los cuales 50.249 eran nacidos en España (el 63,8%), y el resto, españoles naturalizados.<sup>4</sup> De acuerdo con los datos provisionales publicados por el INE, a 1 de enero de 2015 los residentes extranjeros se habían reducido hasta 4.447.852, representando el 9,5% de la población total. Según estos datos, el número de extranjeros empadronados en España se habría reducido en cerca de medio millón, aunque más de una quinta parte de esa cifra se explica por las naturalizaciones.<sup>5</sup>

Algunos análisis han destacado la notable capacidad de resistencia a la crisis del empleo inmigrante, basada fundamentalmente en su especialización sectorial y ocupacional, su complementariedad con la mano de obra nativa y la mayor presencia femenina (Oliver, 2014). Junto a sectores más afectados por la crisis, como la construcción, el predominio de la mano de obra inmigrante en algunos subsectores del terciario (hostelería, servicio doméstico, cuidados) con mayor capacidad de creación de empleo futuro, ha determinado que el empleo inmigrante no se haya reducido con la crisis, sino que, en cierta medida, haya aumentado. Así, Oliver indica que un 60% del aumento del paro inmigrante ha sido debido al aumento de

4. Según estimaciones de González-Ferrer (2013), el número de españoles que ha dejado el país entre 2008 y 2013 superaría los 700.000 individuos, lo que triplica las cifras oficiales.

5. Tan solo en 2014, 205.870 personas adquirieron la nacionalidad española por naturalización.

los activos (nuevas llegadas), mientras que solo un 40% obedece a destrucción de empleo. El grueso del nuevo paro inmigrante responde a los parados antes de la recesión más los nuevos activos incorporados. Sin embargo, si bien esto indica que los inmigrantes se han beneficiado de procesos que acompañan la crisis como la creación de trabajo en la economía informal, que se nutre en gran medida de este aporte de mano de obra, la crisis también está reforzando la segmentación laboral y creando una mayor polarización entre inmigrantes (empleados en ocupaciones poco cualificadas, peonaje y hostelería) y nativos (en empleos más cualificados). La consecuencia directa de tal polarización y de una participación laboral mayoritaria en la economía sumergida es una falta de acceso a los derechos sociales, es decir, la exclusión del Estado de bienestar.

## **2. LA INMIGRACIÓN Y LOS DIFERENTES ÁMBITOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA**

El sistema de protección social español se caracteriza, además de por su relativamente bajo nivel de gasto social y del importante papel desempeñado por las familias en la provisión de cuidado, por la combinación de programas de aseguramiento social (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.) con otros de vocación claramente universalista (educación, sanidad, servicios sociales) (Moreno, 2002). El acceso de los extranjeros a la protección social produce fundamentalmente a través de dos vías: su participación en el mercado de trabajo y afiliación a la Seguridad Social y su residencia en el territorio. En un contexto de fuerte crisis económica como el experimentado por la sociedad española estos últimos años, el Estado de bienestar trata de amortiguar las consecuencias más severas de dicha crisis.

En este artículo analizamos cómo está afectando la crisis económica a los derechos sociales de la población inmigrante en España desde el inicio de la actual crisis económica en el año 2007. Utilizando datos recientes de múltiples fuentes, el artículo analiza la situación de los inmigrantes en cuatro áreas de políticas sociales, incluyendo el aseguramiento social, los servicios sociales, la vivienda y la sanidad. Implícita está la evaluación de la capacidad del Estado de bienestar español para proteger a los inmigrantes de los efectos más duros de la crisis, en un contexto de deterioro de las actitudes de los autóctonos hacia la inmigración y de politización de la cuestión migratoria.

### **2.1. SEGURIDAD SOCIAL**

La lógica contributiva de los programas de protección social englobados bajo el paraguas del sistema de Seguridad Social (desempleo, invalidez, jubilación) implica

que el criterio básico de acceso a ellos sea la contribución al sistema durante un determinado período de tiempo vía participación en el mercado laboral formal. La nacionalidad no desempeña ningún papel en la definición de los criterios de elegibilidad a las prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), ya que tanto autóctonos como extranjeros con permiso de trabajo y un empleo en la economía formal acceden a dichos sistemas en igualdad de condiciones.

Durante el período de crecimiento económico iniciado a mediados de los 1990 y que concluyó con el inicio de la actual crisis, los inmigrantes llegados a España encontraron trabajo fundamentalmente en nichos laborales rechazados por la población autóctona por su dureza, baja remuneración y precarias condiciones laborales. Al aceptar dichos empleos, los trabajadores inmigrantes contribuyeron a facilitar la supervivencia de sectores productivos que de otra manera hubiesen probablemente desaparecido. Así, en el período 1996-2007, la economía española creó casi 8 millones de empleos (pasando de 12,6 millones de ocupados en 1996, a 20,5 millones en el segundo trimestre de 2007), casi la mitad de los cuales fueron ocupados por extranjeros (que pasaron de representar el 4% de los afiliados a la Seguridad Social en el 2001, a más del 10,5% en octubre de 2011). Durante los últimos años, el porcentaje de extranjeros entre los afiliados al INSS se redujo al 9,6%. De acuerdo con las cifras publicadas por el INSS, en agosto de 2015 había 17,2 millones de cotizantes, de los cuales casi 1,65 millones eran extranjeros (un 59% de ellos, no comunitarios).

Tras el pico de ocupación de 2007, la crisis económica global que ha afectado de manera muy importante a la economía española destruyó más de tres millones de empleos. La EPA del primer trimestre de 2013 marcaba un record en la tasa de desempleo en la presente crisis, con un 26,9% de personas sin empleo, la más alta en la historia de este indicador. De los 427.000 parados inmigrantes en el tercer trimestre de 2007, se ha pasado a los 850.000 desempleados en el segundo trimestre de 2015 (tras alcanzar cifras superiores a los 1,3 millones de extranjeros parados en 2013). La tasa de desempleo agregada de la población inmigrante rondaba el 31% en septiembre de 2015, en comparación con el 22,4% de tasa de paro para el conjunto de la población. En términos generales, y pese a la dureza con la que la crisis ha golpeado a estos colectivos, los residentes procedentes de países en vías de desarrollo continúan presentando tasas de actividad considerablemente superiores a las de la población autóctona en el tercer trimestre de 2015 (74,1%, frente a 58,2%) (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2015).

La comparación de las pirámides demográficas muestra cómo la mayoría de los extranjeros asentados en España se encuentran en la franja de edad entre los 20 y los 40 años, y están por tanto claramente sobre-representados en la población en edad de trabajar. La inmigración económica ha contribuido al rejuvenecimiento de la población española, constituyendo una aportación neta a las arcas del INSS, algo que continuará siendo así en los próximos lustros. Esto resulta particularmente relevante, ya que, al igual que ocurre en el resto de países del Sur de Europa, el sistema

de protección social español dedica una parte muy importante de sus recursos al pago de las pensiones de jubilación. Según datos del INSS, los extranjeros continúan representando aproximadamente el 1% de los beneficiarios de pensiones en España, por lo que la inmigración ha contribuido claramente a elevar la ratio de cotizantes sobre pensionistas (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011).

Durante los años centrales de la crisis, la presencia de extranjeros aumentó considerablemente entre los perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo, para luego descender significativamente. Así, entre 2006 y 2010 los extranjeros casi triplicaron su presencia entre los beneficiarios de prestaciones por desempleo, pasando de representar cerca del 6% de los beneficiarios a finales de 2006, a prácticamente el 15% en 2010.

**Tabla 1. Beneficiarios extranjeros de prestaciones según tipo de prestación**

	Total	Nivel contributivo	Nivel asistencial	Renta activa de inserción	% sobre total beneficiarios de prestaciones
<b>2006</b>	77.788	59.709	16.550	1.528	5,85
<b>2007</b>	111.016	89.375	20.048	1.592	7,81
<b>2008</b>	202.549	162.745	36.680	3.124	11,16
<b>2009</b>	371.514	240.511	124.831	6.173	13,86
<b>2010</b>	450.739	190.983	247.921	11.834	14,81
<b>2011</b>	386.440	163.726	198.637	24.078	13,58
<b>2012</b>	342.823	153.116	157.286	32.421	11,65
<b>2013</b>	296.869	135.620	134.436	26.813	10,36
<b>2014</b>	244.855	110.788	107.386	26.682	9,63
<b>2015*</b>	204.320	98.979	75.340	29.821**	9,02

\* Datos a agosto de 2015.

\*\* Incluye beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo (RD 16/2014, que entró en vigor el 15 de enero de 2015).

La cuantía y duración de las prestaciones recibidas por los inmigrantes desempleados están directamente vinculadas a la duración y magnitud de sus contribuciones previas. La alta tasa de temporalidad entre los inmigrantes (60,2% en 2007, muy superior a la de los trabajadores autóctonos, situada en el 39,2%), así como la menor duración de sus carreras laborales, explican el hecho de que la tasa de cobertura de la prestación por desempleo entre estos colectivos sea relativamente baja. Según los datos del Servicio Público de Empleo Estatal, a finales de 2010 la tasa de cobertu-

ra de la población extranjera desempleada era de aproximadamente el 40%, frente al 78% de los trabajadores autóctonos en paro. A partir de ese momento dichos porcentaje comenzaron a descender, de manera más acusada entre los trabajadores extranjeros, al agotar su derecho a percibir prestaciones contributivas.

Una vez agotado el derecho a una prestación contributiva, los desempleados dejan de percibirla y, caso de reunir las condiciones específicas de cada programa, pueden pasar a recibir un subsidio de carácter asistencial por un periodo de tiempo limitado.<sup>6</sup> Estos programas de ayudas para desempleados sin derecho a prestación por desempleo están también abiertos a los extranjeros en situación regular. Por su carácter asistencial constituyen tan solo una ayuda transitoria para situaciones de particular dificultad socio-económica. Como puede observarse en la tabla 1, el número de perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo, tanto autóctonos como extranjeros, experimentó un incremento constante desde el inicio de la crisis hasta el año 2010. Desde 2009 las prestaciones de carácter contributivo destinadas a extranjeros comenzaron su tendencia descendente, mientras que las prestaciones asistenciales continuaban aumentando, ya que muchos de los que dejaban de cobrar prestaciones pasaban a percibir subsidios por desempleo. En 2011 los subsidios comenzaron también a agotarse, por lo que la tasa de cobertura de desempleo comenzó a descender, aumentando así el porcentaje de personas desempleadas totalmente excluidas de los programas de protección social. Este descenso fue claramente más acusado entre los extranjeros. Así, tan solo el 43% de los algo más de 5,1 millones del total de desempleados registrados por la Encuesta de Población Activa en el segundo trimestre de 2015 recibían algún tipo de prestación del sistema de protección social por desempleo (en torno al 54% si tomamos como referencia los parados registrados). Si nos fijamos en la población extranjera, dicho porcentaje se reducía al 24% (44% de los parados extranjeros registrados).

La participación en sectores informales de la economía constituye, con frecuencia, la única posibilidad de acceder a un puesto de trabajo para los inmigrantes indocumentados, así como para muchos trabajadores autóctonos e inmigrantes con permiso de trabajo que no logran encontrar un empleo en la economía formal. Los trabajadores empleados en la economía sumergida no cotizan a la Seguridad Social y están, por tanto, excluidos de los sistemas de aseguramiento social de carácter contributivo. El papel estructural de la economía sumergida en el sistema productivo español representa por tanto un importante obstáculo al acceso de los inmigrantes a los programas de aseguramiento social.<sup>7</sup>

---

6. Aquí se incluyen el subsidio por desempleo, el subsidio y renta agraria para trabajadores eventuales agrarios (Andalucía y Extremadura), el programa temporal de prestación por desempleo e inserción, y la renta activa de inserción.

7. Por su propia naturaleza, se desconoce la dimensión precisa de las actividades económicas que escapan a la acción reguladora e impositiva del Estado en España, aunque diversas estimaciones coinciden en cuantificarlas entre un 20 y un 23% del PIB, cuando la media de los países de la OCDE estaría aproximadamente en el 14% en 2010 (Schneider, 2010). La actividad económica sumergida se concentra fundamentalmente en la construcción, la agricultura y particularmente en el sector servicios (restauración, limpieza, servicio doméstico y tareas de cuidado) (Baldwin-Edwards y Arango, 1999).

## 2.2. SERVICIOS SOCIALES

Según el art. 14 de la Ley 4/2000, los extranjeros residentes tienen derecho a los mismos servicios y prestaciones sociales que los españoles, mientras que los inmigrantes en situación administrativa irregular solo pueden acceder a los servicios y prestaciones básicas. Esta distinción no se encuentra apoyada en una legislación común sobre el contenido de los servicios sociales básicos y específicos. En el caso de la población inmigrante indocumentada, cada comunidad autónoma ha resuelto de diferente manera la cuestión del acceso a su red de servicios sociales: mientras en algunas comunidades se flexibilizan los requisitos de acceso a los programas generales, en otras se establecen sistemas paralelos especializados en atender a dichos colectivos.

Los datos disponibles indican que las estrictas condiciones de elegibilidad de estos programas restringen considerablemente el acceso de inmigrantes. Así, según datos del Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS)<sup>8</sup> los extranjeros representaron aproximadamente el 16,5% de los usuarios en 2012, porcentaje relativamente próximo al 12% que representaban en el conjunto de la población en ese año (MSSCI, 2012). Si nos fijamos en el número total de intervenciones, el colectivo inmigrante reduce significativamente su presencia hasta el 7,5% de las actuaciones de los servicios sociales, mostrando también un perfil de uso diferenciado respecto a la población autóctona. En un contexto general de deterioro de las condiciones materiales de vida de los segmentos sociales más desfavorecidos, las poblaciones de origen inmigrante destacan entre los grupos más vulnerables ante la crisis. Así, según los datos del SIUSS, las intervenciones de los servicios sociales relacionadas con la provisión de ayuda de emergencia o urgente necesidad para el conjunto de la población aumentaron desde el 5,3% en 2007, hasta el 8,7% del total de actuaciones en 2012. Dicho aumento fue considerablemente mayor en el caso de los inmigrantes al pasar del 10,8%, al 19,3% en ese mismo período. Las actuaciones complementarias para la cobertura de subsistencia pasaron del 4,3% del total de intervenciones en 2007, al 6,5% en 2012. En el caso de la población inmigrante, dicho aumento fue mayor, al pasar del 5% al 10%. Finalmente, podemos destacar también cómo las intervenciones relacionadas con déficits de alimentación representaban el 6,2% de las actuaciones con población inmigrante, frente al 4,2% de la población en general en 2012.

En 2008, los inmigrantes representaban el 11,2% de los beneficiarios de rentas mínimas de inserción en España, lo cual indicaba una clara infra-representación tomando en consideración que los inmigrantes constituyen una proporción mayor de la población en riesgo de exclusión social. La crisis económica y sus graves efectos sobre las rentas de las poblaciones de origen inmigrante más vulnerables elevaron dicho porcentaje hasta el 22,8% a finales de 2014 (MSSCI, 2014). Paradójicamente,

---

8. Estos datos se refieren tan solo a un conjunto de 14 comunidades autónomas y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sin que se incluya información de Canarias, Cataluña y País Vasco.

estas prestaciones generalmente excluyen a los inmigrantes indocumentados, presumiblemente uno de los colectivos sociales más expuestos a los efectos de la crisis.

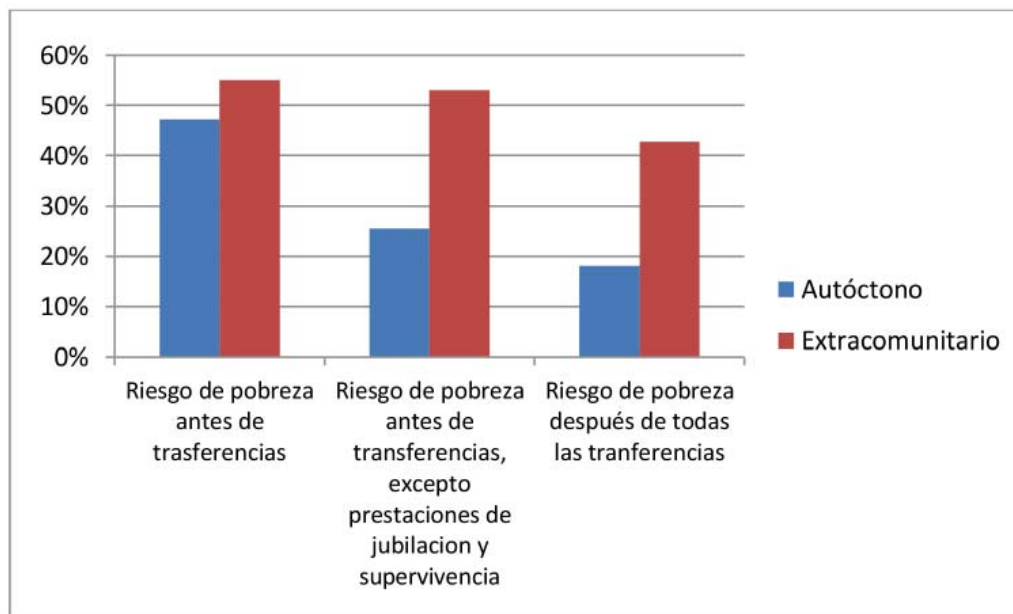
Las tasas de riesgo de pobreza de la población inmigrante de origen extracomunitario se han deteriorado de manera extraordinaria coincidiendo con el agravamiento de su situación laboral. Según datos de la ECV 2014, la tasa de riesgo de pobreza de la población extranjera que no procedía de países de la Unión Europea (UE) se situaba ya por encima del 55% (frente a una tasa del 35,7% entre los extranjeros procedentes de la UE, y un 18,4% entre la población autóctona). Desde 2007 la tasa de riesgo de pobreza en la población extracomunitaria se ha incrementado en más de 25 puntos, mientras que entre la población autóctona ha aumentado en poco más de un punto porcentual. La proporción de inmigrantes que se enfrentaron a situaciones de carencia se situó también muy por encima de la población autóctona. El 2010, el 4,4% de los extranjeros extracomunitarios que vivían en hogares con niños declaraba que no podía permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días (frente al 2,2% de los españoles). En 2012 dicho porcentaje habían aumentado hasta el 7,9% (habiendo descendido ligeramente hasta el 1,9% entre los autóctonos). Ello refleja, por un lado, el incremento de las situaciones de desempleo, pero también la baja protección de las prestaciones monetarias a las que puede acceder la población inmigrante como resultado de las vinculaciones precarias de muchos de ellos al mercado de trabajo, lo cual tiene un impacto directo sobre los menores. Así, más de la mitad de los menores de origen extracomunitario viven en hogares en riesgo de pobreza, frente al 20% de menores autóctonos que se encuentran igualmente en esa situación.

En un contexto de crisis como el experimentado en España durante los últimos años, el potencial impacto reductor de la pobreza de la última red de servicios sociales en general, y de las transferencias monetarias en particular, adquiere particular relevancia. Como puede apreciarse en el gráfico 1, las limitaciones de la protección social a través de transferencias (contributivas y asistenciales) para la población inmigrante en España son patentes. A diferencia de lo que ocurre con la población autóctona, las pensiones de jubilación y supervivencia tienen un efecto insignificante sobre la reducción de pobreza antes y después de transferencias. El resto de prestaciones reducen la pobreza antes de transferencias aproximadamente un 20%, pero ese efecto resulta claramente insuficiente para paliar la situación de desventaja en que se encuentran estos colectivos.

El desajuste entre necesidades y recursos sociales ha generado conflictos localizados territorialmente, especialmente cuando estos han sido atizados políticamente. Una muestra de la utilización política de las actitudes de desconfianza hacia los inmigrantes fue la estigmatización de los beneficiarios marroquíes del programa de RMI en Cataluña en el verano de 2011, con la que el gobierno autonómico trató de introducir severos recortes en dicho programa evitando asumir un coste social y electoral por ello (Arriba González de Durana y Moreno Fuentes, 2012).



**Gráfico 1. Impacto de las transferencias sobre el riesgo de pobreza en la población autóctona y extracomunitaria (España, 2012)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV, 2013.

### 2.3. VIVIENDA

Entre los retos de integración de la población inmigrante a los que se ha enfrentado nuestro país durante los años de expansión económica se encuentra, sin duda, la provisión de viviendas. La llegada masiva de población inmigrante alimentó la demanda, especialmente en el mercado de alquiler, un mercado de por sí poco dinámico en un sistema con un fuerte predominio de la vivienda en propiedad. Según datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) realizada en 2007, una cifra bastante elevada de inmigrantes (71%) había cambiado de vivienda desde que llegó a España. Esto convierte a las personas de origen inmigrante en un colectivo especialmente vulnerable en un contexto de escaso desarrollo de políticas de vivienda que les aboca a alquilar viviendas en precarias condiciones de habitabilidad, así como a adoptar decisiones de compra que entrañan elevados riesgos financieros.

La capacidad financiera de la mayoría de extranjeros que se instalan en España excluye la compra de una vivienda, al menos en una primera etapa del proceso migratorio. Así, la mitad de las personas de origen extranjero han accedido a su primera vivienda a través de un alquiler. La otra mitad se distribuye en un amplio abanico de opciones: algo más del 25% vivieron en situación de cesión gratuita, con familiares

o amigos, o en espacios cedidos por la empresa para la que trabajaban; un 11,5% vivía en realquiler, confinados a espacios dentro de viviendas compartidas con el propietario u otros inquilinos; y tan sólo el 4% accedieron a su primera vivienda en régimen de propiedad (fundamentalmente personas con alto poder adquisitivo, procedentes en su mayoría de países desarrollados).

Teniendo en cuenta los altos índices de vulnerabilidad social de los colectivos inmigrantes, los datos apuntados por la ENI antes del comienzo de la crisis señalan claramente que los inmigrantes no ocupan las escasas viviendas de alquiler social o público en las tasas proporcionales a su representación en los segmentos de población más vulnerable. Según la ENI, tan solo el 0,1% de los extranjeros afirmaba que su primera vivienda había sido alquilada a una institución pública, porcentaje que aumentaba ligeramente si se preguntaba a los entrevistados por su vivienda actual. Así, el 0,2% de los inmigrantes que llevaban hasta cuatro años en España indicaban que su vivienda de alquiler era de titularidad pública; el 0,5% de los que llevaban entre cinco y nueve años; y el 1,0% de los que llevaban diez o más años. Aunque resulta difícil dilucidar con total certeza a partir de datos de encuesta, se trata en cualquier caso de porcentajes muy bajos, en que además los inmigrantes se encuentran infra-representados. *CECODHAS Housing Europe* (2007) ha estimado que el alquiler social o público, fuera de mercado, alcanza en nuestro país escasamente el 1% del parque total de vivienda, cifras que nos sitúan muy por debajo de los porcentajes de alquiler social en la mayoría de los países de la UE (Trilla y López, 2009).

Además, una proporción importante de la población inmigrante tiende a ocupar viviendas en edificios degradados, ya sea en zonas urbanas de infravivienda y en barrios históricos, o en zonas tradicionales de acogida de colectivos nacionales que emigraron algunas décadas atrás y ahora han encontrado oportunidades de realojamiento en viviendas de mayor calidad de carácter suburbano. En estas condiciones, los problemas de habitabilidad e inadecuación de las viviendas a las necesidades de sus miembros son bastante comunes. Entre los problemas más acuciantes se encuentra la falta de espacio o el hacinamiento. Según datos de la ENI 2007, el 31% de las personas extranjeras residían en una vivienda que presenta problemas de falta de espacio, y un 12,3% vivía en condiciones de hacinamiento.<sup>9</sup> Estas cifras eran muy superiores a las del conjunto de la población residente en España. Estimaciones realizadas a partir de la ECV 2007 indican que, en el conjunto de la población, el 6,6% de las personas vivía en condiciones de falta de espacio, y el 1,4% de hacinamiento, porcentajes marcadamente inferiores a los de la población inmigrante (Marí-Klose *et. al.*, 2011). Esta situación se ha deteriorado considerablemente durante la crisis, tal como muestran los datos de la ECV 2014. Según esta última encuesta, el 12,7% de la población autóctona afirmaba vivir en condiciones de hacinamiento, porcentaje que se elevaba hasta el 16,3% en el caso de los extranjeros procedentes de otros países de la UE, y hasta el 23,3% entre la población extracomunitaria.

9. Se consideran viviendas con falta de espacio aquellas donde vive más de una persona por habitación. Se produce hacinamiento cuando en la vivienda viven más de 1,5 personas por habitación.

Dentro del colectivo de personas extranjeras aparecen claramente situaciones relativamente dispares. Los datos de la ECV indican que, al llegar a España, el 45,4% de los inmigrantes residen en una vivienda que presenta problemas de falta de espacio, y el 21,9% viven en una situación de hacinamiento. El 63,9% de las personas que subarrendan una vivienda experimenta falta de espacio, y el 36,7% sufre hacinamiento. Entre los inmigrantes que llevan cinco o más años en España, la situación mejora sensiblemente, ya que el porcentaje de personas inmigrantes que sufre problemas de falta de espacio se reduce al 26,3%, y el de personas que viven en situación de hacinamiento, al 9,6%. Estos datos sugieren que las situaciones de mayor precariedad residencial se producen en las primeras etapas de la experiencia migratoria, cuando a menudo están ligadas a proyectos individuales. Pero también ponen de manifiesto que los procesos de arraigo que se producen con el paso del tiempo eliminan tan solo parcialmente la brecha entre inmigrantes y autóctonos en lo que se refiere a las condiciones residenciales.

Más llamativa es la reducción paulatina de la brecha entre inmigrantes y autóctonos en el porcentaje de personas que viven en una vivienda de la que son propietarios. En 2007, la proporción de propietarios alcanzaba el 12,1% entre los inmigrantes que llevaban hasta cuatro años en España, 29,4% entre los que llevan entre cinco y nueve años, y el 60% entre los que llevaban más de 10 años.<sup>10</sup>

Estos datos muestran que un número considerable de personas inmigradas han tenido acceso a fuentes de financiación para sufragar la compra de una vivienda. Significa también que muchos de ellos han tenido que hacer frente al pago de la vivienda en un contexto de encarecimiento de este bien, incurriendo en altos niveles de endeudamiento.

Las decisiones de compra de estos nuevos propietarios han venido determinadas tanto por las facilidades insólitas para obtener financiación en un período de expansión económica y del crédito previo a la crisis, como por las expectativas optimistas de revalorización inmobiliaria. Pese al acentuado incremento del precio absoluto de la vivienda experimentado durante esos años, la compra de este bien se antojó, tanto para inmigrantes como para autóctonos, como la opción residencial óptima. Las razones para ello eran poderosas. Según estimaciones que tienen en cuenta el rédito teórico que un arrendatario recibía por la cantidad que tendría que haber destinado al pago de entrada de una vivienda en caso de haberla comprado, así como las desgravaciones fiscales existentes, la compra de una vivienda resultaba (en el período 1999-2007) menos costosa anualmente que el pago del alquiler de una vivienda de similares características, aun sin introducir en el cálculo las expectativas de revalorización (CES, 2002; Trilla y López, 2009). A estas condiciones favorables a la compra, hay que añadir la práctica universalización del crédito. En un contexto de bonanza laboral y bajos tipos de interés, las posibilidades de financiar la compra de vivienda

10. En el conjunto de la población española, el 83,5% de las personas vivía en una vivienda en propiedad.

a través de crédito hipotecario se expandieron, abriendo vías de acceso a la propiedad a franjas de la población tradicionalmente circunscritas al mercado de alquiler.

Lo que a corto plazo se antojaba como la decisión más razonable, a medio plazo abocó a muchos hogares inmigrantes a situaciones de considerable vulnerabilidad residencial, agravando otros riesgos de exclusión social. Como hemos señalado, el contexto de crisis ha debilitado la capacidad económica de muchas de estas familias, disparando hasta límites difíciles de asumir el esfuerzo financiero que deben realizar para conservar su vivienda. Según la ECV 2007, el 20% de los hogares encabezados por extracomunitarios destinaba más del 40% de la renta total del hogar al pago de la hipoteca. En 2009 la proporción de uno de cada cinco se había elevado a uno de cada tres, manteniéndose ese en la ECV 2012. Un porcentaje similar reconocía que en el hogar se han producido retrasos en el pago de la hipoteca en el último año. El incremento en la prevalencia de situaciones críticas entre inmigrantes extracomunitarios es muy importante, y no tiene parangón en ningún otro segmento poblacional (en 2012 tan solo el 5,8% de los hogares autóctonos declaraban tener que dedicar más del 40% de su renta a satisfacer sus obligaciones hipotecarias). Con las encuestas y las muestras disponibles es difícil anticipar las consecuencias que imponen los elevados costes de la vivienda sobre el bienestar material de las familias de origen inmigrante, ni determinar cuántos podrían perder sus viviendas, pero cabe esperar que, en los hogares para los que los gastos financieros de la vivienda representan una carga importante, puedan presentarse con el tiempo otras formas de vulnerabilidad residencial relacionadas con las condiciones de la vivienda, su adecuación a las necesidades de las familias y toda una serie de incertidumbres sobre su futuro residencial.

La crisis disparó el número de ejecuciones hipotecarias y expulsiones de viviendas de inquilinos morosos. Las estadísticas sobre sentencias por falta de pago en arrendamientos urbanos y de las ejecuciones hipotecarias publicadas por el Consejo General del Poder Judicial y el Instituto Nacional de Estadística no permiten estimar en qué medida el notable incremento de la inestabilidad residencial se está concentrando en los hogares inmigrantes, pero algunos datos de carácter micro apuntan en esa dirección. En la ECV 2012 se preguntaba a los entrevistados sobre las expectativas de cambio de vivienda en los seis meses siguientes a la entrevista y las motivaciones subyacentes a estos cambios. Mientras el 0,4% de la población autóctona anticipaba perder su vivienda como resultado de un abandono forzoso,<sup>11</sup> el 4,6% de la población extracomunitaria preveía encontrarse en esta situación. En la mayoría de los casos, el abandono forzoso de la vivienda supone mudarse a otra vivienda más asequible, pero que probablemente se encuentre en peores condiciones de habitabilidad, o no satisfaga adecuadamente las necesidades de los residentes. Esto significa que, junto a los inconvenientes, costes y problemas que genera el proceso de expulsión y traslado a una nueva vivienda, muchas de las personas abocadas a esta situación

---

11. Por abandono forzoso, se entiende, a partir de las respuestas de la ECV, el cambio de hogar motivado porque 1) el propietario ha comunicado al inquilino la finalización del contrato, 2) el propietario le ha notificado que abandone la vivienda y debe hacerlo porque no tiene contrato formal 3) se produce desahucio/embargo, y 4) surgen problemas económicos para sufragar el coste de la vivienda.

experimentan un empeoramiento de sus condiciones residenciales, que en casos extremos, puede empujarlas a la infravivienda o el “sin-hogarismo”.

## 2.4. SANIDAD

Desde la aprobación de la Ley General de Salud (LGS) en 1986 y hasta la entrada en vigor de la Ley General de Salud Pública (33/2011) en enero de 2012, el Sistema Nacional de Salud (SNS) experimentó una gradual expansión de su rango de cobertura, hasta incluir a la práctica totalidad de la población residente en España. Un hito fundamental en dicho proceso de universalización fue la inclusión de los inmigrantes indocumentados a través de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (4/2000). Previamente a la aprobación de dicha Ley el acceso a las prestaciones sanitarias de este colectivo estaba limitado a menores, embarazadas, servicios de urgencias, así como al tratamiento de enfermedades infecto-contagiosas. Diversos circuitos paralelos informales (ONG, servicios de salud pública y profesionales del SNS a título individual y voluntario) se encargaban del seguimiento de los tratamientos recibidos en urgencias, la atención médica especializada, las enfermedades crónicas, y la propia atención primaria para dichos colectivos. Esta cobertura parcial y segmentada adolecía de una grave carencia de medios, provocaba solapamientos en la provisión de servicios sanitarios, dejaba huecos importantes en la atención y hacía depender el acceso a la atención sanitaria de la buena voluntad de los profesionales sanitarios (Moreno Fuentes, 2004).

El mecanismo por el cual la Ley 4/2000 articuló la cobertura sanitaria de los inmigrantes indocumentados fue el empadronamiento, avanzando así en la vinculación del derecho de acceso al SNS a la condición de residencia (aunque todavía supeditado a la ausencia de recursos). El hecho de que el acceso a las prestaciones sanitarias continuase sin ser explícitamente reconocido como un derecho vinculado a la condición de residencia constituía una de las contradicciones básicas del sistema, perpetuando prácticas de control de elegibilidad que obstaculizaban el acceso efectivo a las prestaciones sanitarias a aquellas personas que, no habiendo cotizado a la SS, tampoco pudiesen aducir carencia de rentas (Sevilla, 2006). El proceso de universalización de la sanidad en España concluyó en enero de 2012 con la entrada en vigor de la Ley General de Salud Pública (33/2011), que pretendía eliminar los últimos intersticios por los que se colaban determinados colectivos (ciudadanos españoles que no cotizaban a la SS y que disponían de rentas por encima de un determinado umbral) que no podían acceder a las prestaciones del SNS. Con este paso, y más de 25 años después de su aprobación, la LGS alcanzaba su objetivo de convertir el SNS en un sistema universalista basado en la residencia.

Justificado por la crisis y el deterioro de las finanzas públicas, el RD 16/2012 de “medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud

y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones”, aprobado en abril de 2012, supuso un punto de inflexión en el proceso de extensión del derecho de acceso al SNS, así como un vuelco radical en su filosofía organizativa. Al reintroducir el concepto de “asegurado” para referirse a las personas cubiertas por el sistema, este RD refuerza el papel de la Seguridad Social en la comprobación del derecho de acceso al sistema sanitario público, contradiciendo así el espíritu de la LGS en una iniciativa sobre la que existían ya precedentes en anteriores gobiernos del Partido Popular (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011). Dicho RD no solo anula los efectos de la recién alcanzada universalización del SNS, sino que dicta la retirada de las tarjetas sanitarias a los inmigrantes indocumentados mayores de 18 años (con la excepción de las embarazadas, los afectados por enfermedades infecto-contagiosas y los necesitados de tratamientos urgentes), excluyéndoles así del ámbito de cobertura del sistema sanitario público. El RD 1192/2012, aprobado unos meses más tarde, regula la condición de “asegurado”, establece el umbral de 100.000€ de ingresos anuales para definir el acceso de los españoles no cotizantes a la SS (o dependientes de un asegurado) a las prestaciones del SNS, y fija la fecha del 31 de agosto de 2012 para anular las tarjetas sanitarias de los inmigrantes indocumentados que hasta ese momento dispusiesen de ella (en ese momento se estimaba que unos 160.000 inmigrantes indocumentados perderían su tarjeta sanitaria). En octubre de ese mismo año, el Consejo Interterritorial del SNS aprobó la propuesta del gobierno de establecer “convenios especiales de prestación de asistencia sanitaria” por los cuales los residentes no “asegurados” podrían acceder a la cartera básica de servicios del SNS previo pago de una póliza anual (710 euros para menores de 65 años, o 1.864 euros para los mayores de esa edad).

Estas medidas adoptadas por el gobierno central debían acotar el rango de cobertura de los 17 Servicios Regionales de Salud (SRS), en particular, en relación al acceso de los inmigrantes indocumentados a las prestaciones sanitarias del SNS. La compleja articulación de responsabilidades políticas y financieras en este ámbito supuso una aplicación sustancialmente desigual de las disposiciones adoptadas a través de dichos Reales Decretos: explícitamente ignorados por algunos gobiernos autonómicos (Andalucía y Asturias); estableciendo programas específicos para atender a los inmigrantes indocumentados sin recursos (Aragón, País Vasco, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra, y Valencia); introduciendo algunas excepciones en la exclusión de los inmigrantes indocumentados de sus sistemas sanitarios, por ejemplo, en el caso de aquellos afectados por enfermedades crónicas (Madrid, Baleares, Castilla y León, Murcia, y Rioja); o aplicando de manera literal las directrices del RD 16/2012, anulando las tarjetas sanitarias emitidas a inmigrantes indocumentados residentes en dicha comunidad y limitando la atención a estos colectivos a lo prescrito en dicho RD (Castilla-La Mancha).

Más allá de la posición adoptada por las autoridades sanitarias autonómicas a este respecto, el grado de aplicación de dichas medidas parece haber variado también considerablemente en el interior de cada comunidad autónoma como reflejo de los márgenes de discrecionalidad burocrático-administrativa. La información disponi-

ble respecto al grado de cumplimiento de esta medida da cuenta de una situación extremadamente confusa, caracterizada por una gran dispersión en las prácticas. La incertidumbre respecto a los derechos de acceso se ve agravada por la pluralidad (y opacidad) de las directrices que emanan de los diferentes niveles organizativos de los SRS (gerencias provinciales, direcciones de área sanitaria, jefaturas de servicio, direcciones de centro, etc.), así como por la discrecionalidad del personal administrativo y sanitario (AI, 2013).

Tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, algunas de las comunidades autónomas que hasta ese momento habían limitado, de una u otra forma, el acceso de los inmigrantes indocumentados a los servicios sanitarios públicos (Baleares, Madrid, Valencia) anunciaron una revisión de sus políticas respecto al acceso de estos colectivos a la sanidad pública. Dicha reacción respondía a declaraciones previas del Ministro de Sanidad en las que apuntaba en la dirección de devolver el derecho a la atención primaria a los inmigrantes indocumentados, sin concretar el modo en que se aplicaría dicha medida. En estos momentos se desconoce el modo preciso en que podría evolucionar el derecho de acceso a la atención sanitaria para esos colectivos vulnerables, pero parece haberse invertido la tendencia hacia la restricción y buscarse nuevos equilibrios que reflejen de un modo más fiel las prácticas aplicadas sobre el terreno, al tiempo que se garantiza un derecho elemental de las personas residentes en nuestro país.

Las implicaciones de la crisis económica sobre el ámbito de la salud y de la sanidad no son tan directas e inmediatas como en otros ámbitos de política social abordados en secciones anteriores, pero la relación entre la privación material, los recortes presupuestarios y la salud de la población son claras en el medio y largo plazo. La literatura especializada ha acreditado profusamente los efectos perniciosos de las situaciones de exclusión económica en el presente sobre el estado de salud en etapas más avanzadas del ciclo vital, así como en el incremento de riesgos de mortalidad prematura (Lynch y Smith, 2005). En este sentido, es previsible que el empeoramiento de las condiciones de vida acarreado por la crisis económica en muchos hogares donde viven personas extranjeras comience pronto a manifestarse en un incremento de las tasas de morbilidad en dichos colectivos, situación sin duda agravada por las barreras de acceso a los servicios sanitarios introducidas para muchos de estos colectivos vulnerables en un contexto de fuerte recorte de prestaciones públicas.

### **3. CONCLUSIONES: MÁS ALLÁ DE LA CRISIS**

La inmigración ha constituido uno de los principales elementos dinamizadores de la actividad económica en nuestro país durante los últimos años, contribuyendo a la consolidación del sistema de protección social. El modelo de crecimiento económico vigente en nuestro país durante los últimos lustros estaba basado en el desarrollo de

sectores de actividad intensivos en factor trabajo y baja productividad. La inmigración de las últimas décadas permitió la expansión de dicho modelo de crecimiento: con su trabajo, las poblaciones de origen inmigrante generaron riqueza y empleos y contribuyeron a la supervivencia de sectores de actividad económica. La mano de obra inmigrante dotó al mercado laboral español de mayores dosis de flexibilidad (en términos de contratación, de condiciones laborales y salariales, y de movilidad geográfica y funcional), particularmente en determinados sectores y nichos de actividad, actuando al mismo tiempo como “colchón amortiguador” de los efectos más negativos de la crisis sobre la mano de obra autóctona. El papel de la inmigración en la prestación de servicios domésticos y asistenciales favoreció asimismo el incremento de la tasa de actividad femenina, propiciando de este modo el aumento de la renta de los hogares. Por otra parte, la inmigración se convirtió en un factor equilibrador del presupuesto de la Seguridad Social, al actuar los extranjeros como contribuyentes netos del sistema y demandar escasas prestaciones del mismo. Esto es particularmente cierto en relación con los programas de pensiones de jubilación, que constituye el grueso del gasto del sistema de protección social en nuestro país.

En un contexto de expansión, la inmigración evidenció las fortalezas de nuestro régimen de bienestar, reflejadas en su capacidad de incluir a los recién llegados en los esquemas de protección social existentes. Sin embargo, a día de hoy, las severas consecuencias sociales de la crisis nos posicionan ante las debilidades de dicho sistema, expresadas en el tensionamiento de los programas, los desequilibrios en la distribución de recursos y las incapacidades para responder a determinados incrementos de la demanda localizados en el territorio. A los retos ‘intrínsecos’ que nuestro sistema de bienestar ha de afrontar viene a sumarse un nuevo reto ‘extrínseco’, derivado del fuerte impacto de la crisis sobre poblaciones más vulnerables, y del corolario de recortes presupuestarios que amenaza la financiación de los diferentes programas de protección social.

El fuerte impacto de la crisis sobre las poblaciones de origen inmigrante, particularmente visible en el ámbito del mercado de trabajo, ha significado que estos grupos han recurrido de modo creciente a las prestaciones y subsidios por desempleo. El agotamiento de los derechos de acceso a este tipo de programas deja a estos colectivos en situación de particular vulnerabilidad económica y social. A ello hay que añadir situaciones de intensa vulnerabilidad residencial, derivadas de las cargas financieras que supone el pago de la vivienda, que acarrearán una descapitalización de estos hogares. Ante este panorama nos enfrentamos, sin duda, a riesgos crecientes de fractura social entre poblaciones autóctonas e inmigrantes. En estas condiciones conviene prestar particular atención a la evolución de las actitudes negativas de la población autóctona y a la relevancia creciente que puedan adquirir los discursos sobre sobreutilización y abuso de recursos públicos por parte de las poblaciones de origen inmigrante. Tales actitudes y discursos, aunque claramente inconsistentes con la evidencia empírica disponible, amenazan con erosionar la legitimidad de los sistemas públicos de protección social y su sostenibilidad futura, especialmente si son alimentados por ‘empresarios políticos’ con fines electorales.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI) (2013), **El laberinto de la exclusión sanitaria**, Madrid, AI.

ARANGO, J. (2009), “Después del gran boom. La inmigración en la bisagra del cambio”, en AJA, E., ARANGO, J. y J. OLIVER, **La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España**, Barcelona, CIDOB.

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., y MORENO FUENTES, F.J. (2012) “Rentas Mínimas de Inserción, inmigración y recortes”, en “Informe 2011. L'estat del racisme a Catalunya”, SOS Racismo, Barcelona.

BANCO DE ESPAÑA (2014), “Estudio sobre los flujos migratorios en España durante la crisis”, Madrid (<http://goo.gl/0a1j0x>).

----- (2013), “Balanza de pagos y posición de inversión internacional en España”, Madrid (<http://goo.gl/2hL4sw>).

CEDODHAS HOUSING EUROPE (2007), **Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states**, Bruselas, European Social Housing Observatory.

CES (2002), **La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España** (Informe 3/02) Madrid, Consejo Económico y Social.

GONZÁLEZ FERRER, A. (2013), “La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no”, **Zoom Político** 2013/18, Fundación Alternativas, Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2015) “Encuesta de Población Activa. Tercer Trimestre 2015”, Madrid.

LYNCH, J. y G. D. SMITH (2005), “A life course approach to chronic disease epidemiology”, **American Review of Public Health**, 26: 1-35.

MAHÍA CASADO, R, y R. del ARCE BORDA (2010), “Impacto de la crisis laboral sobre la población inmigrante”, **Análisis del Real Instituto Elcano** (ARI), 21: 1.

MARÍ-KLOSE, P., ANTÓN, P. y M. MARÍ-KLOSE (2011), **Informe de la inclusión social en España 2011**, Barcelona, CIIMU-Catalunya Caixa.

MÉDICOS DEL MUNDO (MDM) (2012), **Semáforo de la aplicación de la reforma sanitaria a los tres meses de su entrada en vigor**, Madrid, MDM.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2015), **Resumen últimos datos**, Madrid (<http://goo.gl/nxRfsV>).

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014), *El*

*sistema público de servicios sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2014*, Madrid (<https://goo.gl/NUvZR0>).

----- (2012), **Memoria del sistema de información de usuarios/as de servicios sociales. Año 2012**, Madrid (<http://goo.gl/nxRfsV>).

MORENO, L. (2002), “Bienestar mediterráneo y supermujeres”, **Revista Española de Sociología**, 2: 41-57.

MORENO FUENTES, F.J. (2004), **Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa**, Madrid, Consejo Económico y Social.

MORENO FUENTES, F.J., y M. BRUQUETAS CALLEJO (2011), **Inmigración y Estado de bienestar en España**, Colección de Estudios Sociales nº 31, Barcelona, Fundación La Caixa.

OLIVER, J. (2014), “Inmigración y mercado de trabajo en 2013: suave mejora ocupacional y aceleración del envejecimiento poblacional”, en **Inmigración y emigración: mitos y realidades. Anuario de la inmigración en España 2013**, Barcelona, CIDOB.

SEVILLA, F. (2006), “La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social”, **Documento de trabajo 86/2006**, Madrid, Fundación Alternativas.

# ¿Distancias insalvables? Políticas de género y familia en España a la luz de la experiencia noruega

Pau Marí-Klose <sup>1</sup>

## Resumen

El trabajo analiza el origen y procesos de desarrollo de las políticas de género y familia en España a la luz de la evolución de estas políticas en Noruega. Noruega constituye el mejor ejemplo de Estado de bienestar comprometido firmemente con políticas de apoyo a las familias concebidas como un dispositivo favorecedor de la igualdad de género. Las políticas de género y familia siguen en Noruega una trayectoria bastante lineal, en que van afianzándose progresivamente nuevas políticas que responden a las demandas de movimientos feministas y las nuevas necesidades de familias de doble ingreso. En España, cuya historia reciente viene marcada por cuatro décadas bajo un sistema autoritario, el desarrollo de estas políticas es tardío y titubeante, y el feminismo juega un papel secundario. Solo a partir de la primera década del siglo XXI aparecen este tipo de políticas, aunque la crisis económica que se inicia en 2008 limita seriamente su desarrollo y consolidación.

**Palabras clave:** Políticas de género y familia, Noruega, España, Feminismo, Crisis.

---

1. Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Violante de Hungría 23, Zaragoza 50009. E-mail: pmklose@unizar.es

## DOS TRAYECTORIAS HISTÓRICAS, DOS MODELOS DE BIENESTAR

En los extremos del continente europeo encontramos dos países claramente alejados, no solo geográficamente, sino sobre todo cultural, social y políticamente: Noruega y España. La lejanía no ha sido óbice, de hecho, para que Noruega (junto al resto de países escandinavos) haya estado a menudo presente como foco de atención y modelo a seguir en las reflexiones acerca del futuro de nuestro país y sobre las reformas que convendría adoptar para corregir los problemas que nos aquejan.<sup>2</sup>

Noruega ofrece a los españoles la imagen de una sociedad próspera, moderna y funcional. A todo ello se une la condición de país fuertemente igualitario, valores igualitaristas que una inmensa mayoría de los españoles comparten. Ese igualitarismo noruego se expresa de diversos modos, aunque quizás el que más llama la atención en España (por su histórico atraso relativo en este campo) sea el de las relaciones de género. El Estado noruego lleva décadas comprometido con la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres a través de políticas públicas. Cuestiones clave que en España llevan escasos años en la agenda política (como los problemas de conciliación de la vida, la educación infantil o la atención a la dependencia), tradicionalmente han constituido ejes centrales del desarrollo del Estado de Bienestar en Noruega.

### EL CASO NORUEGO

Noruega se ha caracterizado, históricamente, por haber apostado por un Estado de Bienestar ambicioso que proporciona seguridad y calidad de vida a todos sus ciudadanos, con independencia de su situación de necesidad y de sus cotizaciones previas al sistema de Seguridad Social. Es lo que se conoce como universalismo. Al igual que otros países escandinavos, el Estado de Bienestar noruego se basa en un sistema de transferencias y servicios de gran intensidad protectora (y relativamente elevado coste). La legislación noruega garantiza la responsabilidad pública en la financiación y/o la prestación de servicios de atención social, especialmente para los más jóvenes y los ancianos más vulnerables. El apoyo ciudadano al Estado de Bienestar es alto, al igual que lo son las expectativas que alberga la ciudadanía respecto a la protección social, los derechos sociales y los servicios que espera recibir.

En las últimas décadas el Estado de Bienestar noruego ha ido ajustando sus estructuras para responder al surgimiento de nuevas necesidades asociadas a transformaciones en el mercado de trabajo, la composición demográfica de la población y las

---

2. Este trabajo está basado en el proyecto de investigación NorSpaR "Respuestas a los nuevos Riesgos Sociales en España y Noruega," financiado por los fondos del Mecanismo Financiero del Espacio Económico Europeo a través de la Real Embajada de Noruega en España. La investigación sobre el caso noruego correspondió a la socióloga Arlaug Leira (2015), de quien proceden buena parte de las ideas que inspiran este texto.

estructuras familiares. Desde la década de los sesenta, las políticas de género y familia cobraron gran protagonismo. El Estado reaccionaba al creciente número de mujeres que tenían la voluntad de mantenerse en el mercado de trabajo tras dar a luz, espoleadas por las nuevas oportunidades de empleo que surgían en una economía cada vez más terciarizada. El creciente sector servicios generaba un considerable volumen de puestos de trabajo, a menudo en el sector público, en espacios laborales tradicionalmente considerados femeninos (sanidad, educación o servicios sociales).

En este contexto, los procesos de radicalización política de las décadas de 1960 y 1970, vividos de manera especialmente intensa en Noruega, representaron un importante motor de cambio. El movimiento feminista asumió un papel central en la reivindicación del derecho al aborto libre y a la igualdad de participación en el mercado laboral, la política y la sociedad en general. A principios de la década de 1970, las cuestiones de género y familia copaban ya la agenda pública y eran objeto de planificación política, abanderadas por el “feminismo de Estado” encarnado por mujeres que ganaban un creciente protagonismo en la toma de decisiones gubernamentales. Durante estos años se redibujarían las fronteras entre los ámbitos público y privado, y en especial en la división de responsabilidades entre el Estado y las familias. Dos hitos tuvieron particular relevancia en este sentido: a) la adopción de legislación reguladora de la atención a la infancia que comprometía a los gobiernos locales a ofrecer servicios de escuela infantil (1975), y b) la introducción a partir de finales de los setenta de permisos parentales que implicaban a los varones en el cuidado de sus hijos recién nacidos, ofreciéndoles la oportunidad de compartir con las madres (a discreción de la pareja) el tiempo de permiso.<sup>3</sup>

Estas políticas representaron un verdadero desafío al orden social tradicional, consagrando un nuevo modelo de familia en el que ambos progenitores debía estar implicados en el trabajo y el cuidado. Aunque estas iniciativas despertaron inicialmente suspicacias en algunas capas de la población, durante las décadas siguientes partidos políticos de izquierdas y de derechas convergieron en la idea de que había que proporcionar apoyo a las familias con niños pequeños, abonando el terreno para una segunda oleada de reformas en los años noventa y en la mitad de la primera década del siglo XXI que profundización en el modelo introducido en los años setenta. Un hito en esta segunda etapa ha sido la ampliación del permiso parental y su complementación con un “permiso paternal” (*daddy quota*), un derecho individual del padre a cuatro semanas de permiso remunerado (posteriormente ampliado hasta 14 semanas) para cuidar a un hijo menor de 14 años. El permiso paternal está reservado al padre, y solo puede transferirse a la madre en circunstancias muy especiales. Se persigue con ello la implicación plena de los padres en el cuidado de sus hijos. El permiso paternal ganó popularidad rápidamente y hoy en día es aprovechado por la mayor parte de los que pueden solicitarlo. En 2012, los padres asumían ya

---

3. El período totalmente remunerado (con la garantía de retener el puesto de trabajo) se amplió a dieciocho semanas. Seis de estas semanas eran para las madres. El resto podía distribuirse discrecionalmente entre los progenitores.

el 20% del total de días de permiso por embarazo, parto o adopción.

En el curso de este proceso, Noruega se ha dotado de un sistema de escuela infantil universal para todos los niños de 1-3 años cuyos padres deseen escolarizarlos (existe la alternativa de optar a apoyo económico para criarlos en casa).<sup>4</sup> Los padres que deciden no escolarizar a sus hijos a esas edades pueden optar a una ayuda monetaria alternativa. La ayuda fue adoptada en 1998 por un gobierno de coalición centro-derecha con objeto de promover el derecho de los padres a elegir la opción que más les convenía. En principio resultó bastante popular mientras los servicios de atención infantil fueron incapaces de cubrir la demanda, lo que ocurría en bastantes municipios, donde los padres no tenían más remedio que acogerse a esa prestación económica. Sin embargo, a medida que estos servicios de atención infantil se expandieron, las solicitudes de ayudas monetarias han disminuido drásticamente. Actualmente, la proporción de niños escolarizados en ese rango de edad se sitúa por encima del 50%, una de las más altas del mundo.

Al margen de la prestación monetaria que se concede a los padres que eligen no llevar a sus hijos a una escuela infantil, existen otras prestaciones generosas. Los permisos parentales comprenden 49 semanas con compensación salarial completa, o 59 semanas al 80 por 100. Catorce semanas se reservan exclusivamente para la madre y catorces más para el padre. Las semanas restantes pueden ser utilizadas libremente según elección de los padres. Las prestaciones por hijo a cargo se extienden a todas las familias con hijos de 0 a 17 años (125 euros por hijo). Las familias monoparentales reciben ayudas adicionales en caso de que el progenitor a cargo del menor esté empleado, busque activamente empleo o esté estudiando.

Todo ello configura un sistema garantista, que protege a las familias con niños ante cualquier eventualidad. Existe un amplio consenso de que la protección familiar no promueve solo objetivos de equidad de género (al favorecer la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la corresponsabilización masculina en el hogar) sino que es una inversión social que favorece la igualdad de oportunidades, y una inversión económica con elevados retornos económicos. Se parte de la premisa, sobradamente analizada en las ciencias sociales, de que las inversiones públicas en infancia contribuyen a compensar desventajas sociales de los sectores más desfavorecidos y permiten capitalizar de manera óptima el talento natural de todos los niños, sentando sobre bases sólidas su progreso educativo en una economía global que demanda y recompensa cada vez más este tipo de capacidades (Heckman y Masterov 2007).

## EL CASO DE ESPAÑA

La trayectoria política e institucional de las políticas de género y familia de Noruega

4. Desde 2008, el acceso a servicios de cuidado subsidiados públicamente están garantizado como derecho de los niños de uno a cinco años

presenta pocos paralelismos con la seguida en España. Hasta finales de la década de los noventa, España (al igual que otros países del Sur de Europa como Italia, Portugal o Grecia), se habían mantenido fuera del ámbito de observación en la mayoría de los principales trabajos sobre el Estado de bienestar publicados (Flora 1986; Esping-Andersen, 1990). Los pocos estudiosos interesados en este espacio periférico generalmente se habían centrado en el carácter “rudimentario” de los programas de asistencia social, la fuerte influencia del catolicismo y su doctrina social, así como el papel central atribuido a la familia en la provisión de bienestar.

Hasta muy recientemente el Sur de Europa era identificado como un área donde los lazos familiares eran particularmente fuertes en comparación con otras regiones de Europa. En España siempre se ha dicho que la única persona verdaderamente pobre es aquella que no tiene familia. La solidaridad intergeneracional dentro de la familia operaba, aparentemente, como una sólida norma social. Era compartida por la sociedad en su conjunto y aprendida a muy temprana edad (Reher, 1998). La relevancia cultural y social de ese entramado social y axiológico no tiene paralelo en el centro y norte de Europa, donde los lazos familiares tienden a ser mucho más débiles y la capacidad de la familia para funcionar como un “amortiguador” en situaciones de adversidad es más limitada. La línea divisoria entre los sistemas familiares fuertes y débiles se ve reforzada por la división religiosa entre la ética protestante, de carácter más “individualista”, y la católica u ortodoxa, con una orientación más comunitarista (Greeley 1989). En las sociedades del sur de Europa, las instituciones eclesiásticas han ejercido su influencia en la estructuración y funcionamiento de la vida social, en particular en lo relativo a los asuntos familiares.

Estas diferencias tienen profundas raíces históricas que, según algunos trabajos, se remontan a la Edad Media. En el contexto mediterráneo, el papel de la mujer en los hogares ha sido fundamental. Tradicionalmente, han sido ellas quienes han cuidado habitualmente de hijos o familiares mayores, a costa de sus carreras, incluso llegando a retirarse completamente del mercado de trabajo, especialmente después del nacimiento del primer hijo. La expectativa era que las pocas mujeres que participaban en el mercado laboral formal echaran sobre sus espaldas las tareas domésticas y de cuidados - o, si acaso, con la ayuda de su madre u otra pariente del mismo sexo -. En este marco discursivo tradicional, los varones son llamados a erigirse en el principal sustentador de la familia, cuando no el único, apartándose de las actividades domésticas y cuidadoras. En estas circunstancias, las madres que trabajan a menudo se ven arrastradas a la hiperactividad (Moreno 2004).

La existencia de fuertes redes de apoyo familiar y la asignación de la carga de las responsabilidades del cuidado a las mujeres tiene implicaciones significativas en la manera en la que se gestionan los riesgos y necesidades sociales y, por lo tanto, sobre la estructuración y el funcionamiento de los Estados de Bienestar. En ese sentido, la apelación a las responsabilidades de la familia sirvió para legitimar la prestación de servicios sociales escasos, así como para justificar abiertamente la inacción política en estas áreas de las políticas sociales (Saraceno, 1994). El papel central de la familia

permite a los gobiernos confiar en ella para satisfacer las necesidades asistenciales de sus miembros y para garantizar su seguridad económica básica, lo que mantiene la reivindicación política de a favor de mayores cotas de intervención pública en niveles bajos. Las expectativas de solidaridad y la puesta en común de recursos dentro del hogar también desactivan las demandas de la des-segmentación de los mercados de trabajo, donde las mujeres y los jóvenes han operado tradicionalmente como “precarios”, ocupando empleos menos deseables que los varones “cabezas de familia”, ya sea en la economía informal, o en empleos con contratos temporales (Andreotti et al. 2001, Karamessini, 2008).

Como resultado de esta configuración de prácticas, creencias y disposiciones institucionales, el bienestar del sur de Europa se ha perfilado de forma tradicionalmente distinta de otros regímenes. En general, los países mediterráneos se han caracterizado por sus niveles relativamente bajos de gasto social, un débil apoyo del Estado a las familias, así como un éxito limitado en el alivio de la pobreza y la superación de las desigualdades sociales y económicas.

En consonancia con estas pautas, el desarrollo de las políticas familiares en España puede calificarse como tardío (consecuencia del largo retraso impuesto por una dictadura comprometida en la defensa de la “familia tradicional”) y vacilante (resultado del desinterés de algunos de los agentes que hubieran podido erigirse en promotores principales de estas políticas, incluyendo el feminismo).

Los orígenes de la política familiar, entendida como un conjunto de medidas de protección social en favor de las familias, se remontan a la instauración de la dictadura del general Franco a finales de los años treinta y principios de los cuarenta. Como ha apuntado Gerardo Meil (2006), el mismo régimen de Franco se presentaba como una solución a la “crisis de la familia” provocada por las reformas en las leyes de familia emprendidas durante la Segunda República (1931-1939).

La premisa subyacente en las políticas promulgadas por Franco era que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el mantenimiento del ingreso de las familias con niños, por lo que asume parte de la carga de criarlos. Uno de los fundamentos ideológicos básicos del régimen franquista era de hecho el “reconocimiento, exaltación, y la protección de la familia como célula original de la sociedad” (Girón de Velasco 1951: 8, citado en Meil 2006: 361). Se trata de ideas inspiradas y amparadas por doctrina social de la Iglesia católica y, en particular, la profunda preocupación y rechazo por la creciente influencia de las concepciones liberales sobre la vida familiar que habían contaminado la legislación promulgada por la República<sup>5</sup>.

---

5. Anticipando en varias décadas las reformas en el derecho de familia adoptadas en muchos países de Europa occidental más tarde, la Segunda República estableció el matrimonio civil obligatorio, la igualdad de los cónyuges, la posibilidad del divorcio por consentimiento mutuo, la igualdad de los hijos nacidos dentro del matrimonio con a los nacidos fuera o la regulación del aborto legal (Meil 2006: 361). El régimen franquista abolió todas estas medidas y criminalizó conductas y prácticas que contradecían el espíritu y la doctrina católica. La Ley Penal de 1944 suavizó la severidad del castigo de uxoricidio (asesinato de la propia esposa de uno) en los casos en que el “honor” del marido estaba en juego (por ejemplo, cuando podía presentar cargos de adulterio contra su esposa) (Roigé 2011 : 731).



En particular, la Iglesia católica mostró gran preocupación por el aumento del número de madres que realizaban trabajos remunerados, algo que a los ojos de las jerarquías católicas socavaba la funcionalidad de la familia, empujando a las mujeres a abandonar el cuidado de sus hijos y de sus cónyuges. Al entender de las jerarquías eclesiásticas, este comportamiento estaba erosionando el cemento social sobre la base sobre la que las sociedades deben ser erigidas. La figura de la madre y la esposa dedicada a la familia católica tradicional fue utilizada como un elemento central en la retórica y las políticas del régimen. Se invitó a las madres a “regresar a casa”, donde podían servir mejor a los intereses de sus familias y el Estado (Aguado 2011: 802). En este sentido, los documentos fundacionales del régimen franquista consagran estos planteamientos: el Fuero de los Españoles define el hogar como “santuario de la mujer” y el Fuero del Trabajo restringe el acceso de las mujeres al trabajo remunerado: “el Estado prohibirá el trabajo nocturno de las mujeres y niños, regulará el trabajo a domicilio y liberará a la mujer casada y del taller y de la fábrica” (Tavera 2006, citado en Aguado 2011: 804).<sup>6</sup>

En un marco crítico con el liberalismo por parte de la Iglesia católica, la mercantilización del trabajo era vista como una amenaza para la vida familiar, especialmente cuando los salarios impuestos por la dinámica del mercado no podían proporcionar los recursos materiales suficientes para sostener las necesidades de la familia, y las mujeres se veían a aceptar empleos para complementar el salario de su marido. La mejor manera escapar de esta situación era, según ciertos sectores católicos (inspirados por diferentes encíclicas y por la evolución de la política familiar en Francia, Bélgica e Italia), establecer un “salario familiar”. Sin embargo, a diferencia de otros países con una fuerte orientación pro-natalista, la motivación inicial principal para la política de la familia era compensatoria. En un contexto en el que los sistemas de seguros sociales clásicos apenas se habían desarrollado, la política familiar se convirtió en el principal instrumento de prevención de los efectos corrosivos de la pobreza en la vida familiar y, en particular, de la incorporación de la mujer a la fuerza laboral. La motivación pronatalista, que ha sido uno de los principios impulsores detrás de tales orientaciones políticas, jugó en España un papel secundario en la fase inicial del diseño y aplicación de políticas, aunque ciertamente terminó adquiriendo gran relevancia retórica, e incluso propició la creación de beneficios específicos destinados a recompensar a las familias numerosas.

La idea del “salario familiar” se materializó en los llamados *Subsidios Familiares* (1938). A través de esta iniciativa se dieron asignaciones por niño/a (hasta 14 años) a partir del segundo hijo y, desde 1941, se contemplaron también pensiones de viudedad y orfandad de corta duración para las familias sin recursos. Durante estos años de la posguerra, se introdujeron nuevas medidas para fomentar el matrimonio

---

6. La mujeres con bajos ingresos y de clase obrera continuaron trabajando, pero en la economía sumergida, en casa o en el servicio doméstico, privadas de las garantías laborales fundamentales y de cualquier tipo de protección social. Esto ha tenido consecuencias importantes más adelante en sus vidas. Debido a estas trayectorias laborales, aún hoy en día muchas mujeres mayores son incapaces de cumplir las condiciones que les dan derecho a una pensión contributiva.

en un contexto de carestía alimentaria y residencial, así como para proporcionar protección a las familias numerosas. Se otorgaron préstamos a parejas con bajos ingresos, que podían ser saldados al tener hijos. A las familias numerosas se les concedió un trato preferencial en el transporte, la vivienda y el empleo, y se establecieron premios para las familias con mayor número de hijos (Roigé 2011).

Las orientaciones políticas del sistema fueron reforzadas con nuevas medidas. En 1945, el Ministerio de Trabajo introduce una segunda transferencia de ingresos, *el Plus de Cargas familiares*. Este fondo redistribuía los recursos de los trabajadores en cada empresa gravando un determinado porcentaje del volumen total de los salarios pagados. Cada trabajador recibía de acuerdo con sus “obligaciones familiares”, así como las obligaciones familiares de total de la plantilla de la empresa. Las obligaciones familiares se clasificaban en función de una escala establecida legalmente con objeto de dar mayores compensaciones a las familias numerosas (Meil, 1995).

Las asignaciones familiares distribuidas a través de los Subsidios Familiares y el Plus representan una gran parte de los recursos transferidos a través de mecanismos públicos durante los años 1940 y 1950, en un momento en que los programas de sanidad y de pensiones aún permanecían en una etapa muy rudimentaria. Gerardo Meil (2006) ha estimado que el volumen de recursos manejados a través de estos planes asciende a entre el 2,5 y el 3 por ciento del PIB. Esta cifra situaba a España entre los países que dedicaban más recursos a las necesidades familiares, en términos relativos, más allá de los recursos dedicados a los programas clásicos del Estado de bienestar en Europa Occidental. Sin embargo, el impacto de estas medidas sobre la renta disponible de los hogares era bastante dispar y regresivo.<sup>7</sup>

En la segunda mitad del período autoritario, el régimen llevó a cabo una reforma en profundidad del sistema de la Seguridad Social con el objetivo de establecer un sistema más coherente. Esta reforma supuso la cancelación de la bonificación familiar y la reforma de los subsidios familiares. Con esta reforma, la protección social fundamentada en el régimen de pensiones ganó importancia a través de la introducción de nuevos derechos para las viudas, huérfanos y familiares económicamente dependientes (del Peso, 1967). Las asignaciones familiares fueron únicamente concentradas en la unidad familiar conyugal (nuclear), dejando a los otros miembros de la red de parentesco fuera de cobertura. Los recursos de la Seguridad Social para el apoyo familiar disminuyeron desde valores cercanos al 3% del PIB a principios de los sesenta hasta alrededor del 1% en la década de los setenta. A pesar de la expansión de la cobertura, en un contexto de crecimiento económico acelerado y alta inflación, los beneficios no se ajustaron a la subida de precios y perdieron rápidamente su valor, con una única excepción en 1971 (Meil e Iglesias, 2001).

---

7. La cobertura era limitada y heterogénea. Las ayudas estaban concentradas en trabajadores asalariados (que podían obtener hasta un 70% de su salario base a través de estos subsidios), excluyendo a los trabajadores por cuenta propia y gran número de agricultores en un país con una población agrícola muy grande. Entre los trabajadores asalariados, muchos de ellos tampoco calificaban para el Bono Familiar (Meil, 2006).

A pesar de las grandes transformaciones políticas experimentadas durante la transición a la democracia en 1978, el sistema basado en las transferencias de la Seguridad Social se mantuvo prácticamente invariable hasta 1991. Durante este tiempo, las ayudas no se actualizan y el programa no se adapta a las nuevas realidades familiares que, como resultado de la modernización y la democratización del país, habían tomado forma rápidamente. Los sucesivos gobiernos democráticos priorizaron otros problemas sociales en su agenda política, restando importancia al apoyo económico de la familia como medio de protección social. La falta de voluntad para prestar apoyo financiero también se reflejó en el tratamiento fiscal de la renta familiar.

A diferencia de lo que ocurrió en los años de la posguerra, el efecto combinado de los beneficios y deducciones fiscales resultó tener poco impacto en la renta disponible de las familias. Con el tiempo, el reconocimiento de las responsabilidades familiares como condición para poder acceder a ayudas públicas a través de provisiones específicas para la familia y beneficios fiscales desapareció, y estas políticas perdieron relevancia en el sistema de protección social.<sup>8</sup> Después de 1991, los beneficios para las familias con hijos a su cargo se extendieron a familias fuera del sistema de la Seguridad Social, pero sujetas a comprobación de medios. El importe de la indemnización se fijó en torno al 2% del salario medio pero, de nuevo, no se adaptó de forma anual a los aumentos de la inflación hasta el año 2000 (Meil 2006: 373).<sup>9</sup>

Otras formas de apoyo a las familias recibieron aún menor atención durante la dictadura. En virtud de su fuerte exaltación de las responsabilidades y deberes de la madre, las políticas de cuidado infantil nunca entraron en la agenda política del régimen franquista. Hubo que esperar hasta 1970 para encontrar la primera actividad legislativa en este campo. La Ley General de Educación de ese año incluyó a niños menores de seis años como miembros del sistema educativo, aún cuando su matriculación en los servicios de “preescolar” en esas edades se declaró no obligatoria. De hecho, la gran mayoría de los niños de esas edades siguieron siendo criados en casa, educados y socializados por sus madres u otras mujeres de la familia.<sup>10</sup>

Sin embargo, a diferencia de otras políticas favorables a la familia, la enseñanza preescolar para los niños de 4-5 años de edad se expandió rápidamente en los años ochenta. En los primeros años de la década siguiente, dos de cada tres niños estaban matriculados en un centro preescolar en esas edades, gracias a un importante aumento de la oferta pública. Los niños matriculados en centros públicos en 1992-1993 alcanzaron el 64%.

Esta expansión de la educación preescolar en los niños 4 y 5 años de edad ha sido

---

8. Sin embargo, para ser justos, hay que decir que la situación familiar se convirtió en un criterio para definir el grado de protección de otras políticas, como las prestaciones por desempleo y los salarios sociales basados en la comprobación de medios establecidas en las Comunidades Autónomas.

9. En 1991, España gasta el 0,1% de su PIB en subsidios directos a las familias, muy por debajo del 0,5% dedicado a estas políticas en 1980, y muy lejos de lo que los países líderes en Europa dedicaban a esta política (2,8% en Bélgica y Dinamarca, y 2,6% en Francia).

10. Celia Valiente (1996) ha estimado que en 1975 (el último año de la dictadura) en torno al 25% de los niños de cuatro a cinco fueron matriculados en la enseñanza preescolar, la mayoría de ellos (64%) en centros preescolares privados.

atribuida a la presión política ejercida por *empresarios políticos* en el ámbito de la educación. Los responsables políticos hicieron suyo el argumento de que la prestación de servicios de enseñanza preescolar fomentaba la igualdad, facilitando que los niños de familias con escaso poder adquisitivo tuvieran acceso al tipo de experiencias pedagógicas que hasta entonces habían sido privilegio de los hijos de familias acomodadas. Por lo tanto, el énfasis se puso enteramente en ofrecer a los hijos de familias desfavorecidas oportunidades educativas que podrían beneficiarles más tarde, y no en ofrecer servicios que ayudaran a conciliar la vida laboral y familiar, y facilitar así la participación de las mujeres en el mercado laboral (Valiente 1996).

Paradójicamente, las mismas ideas que impulsaron la ampliación de los servicios educativos para los niños de 4 y 5 años representaron en cambio una restricción para la extensión de los servicios de guardería para los niños más pequeños. Los mismos defensores de preescolar consideraban que los niños de edades más tempranas no estaban preparados para sacar partido al tipo de experiencias educativas que beneficiaban a los mayores. Por ello, toda la presión política e intelectual recae en la expansión de los servicios públicos para este grupo de 4 y 5 años. La participación en servicios para niños menores de 3 continuó siendo bastante infrecuente hasta mediados de la década de 2000, y, en general, se dio en los centros privados.<sup>11</sup>

A esto hay que añadir la destacable falta de interés que los movimientos feministas de todo tipo mostraron por estos temas. Desde el inicio de la democracia, el pensamiento feminista en España y, en particular, las mujeres con responsabilidades en la toma de decisiones dentro de la administración pública (las llamadas *femócratas*), descuidaron el papel potencial de los servicios de guardería para el mejoramiento de la condición femenina. Se dio prioridad mucho mayor a otras cuestiones y demandas. Después de varias décadas de gobierno de un régimen autoritario y patriarcal, el pliego de peticiones y demandas insatisfechas era largo, y ayudar a las madres a conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares no era una cuestión a la que creía que debía prestarse demasiada atención. Por un lado, buena parte de las feministas españolas seguían tradiciones intelectuales que restaban importancia a la experiencia de la maternidad y las responsabilidades relacionadas con los hijos. Por otro, las corrientes feministas en España eran muy reacias a abordar cuestiones en un campo (el dominio de la familia) que el régimen franquista había considerado durante tanto tiempo la célula primordial de la sociedad española. La causa de que el feminismo descuidara las políticas familiares se debe al rechazo a la exaltación de la familia en general y de la maternidad en particular, que había realizado el franquismo. Muchas de las feministas que tuvieron responsabilidades públicas en los primeros gobiernos democráticos habían participado activamente en los movimientos de oposición contra el régimen autoritario, donde la crítica contra los

---

11. Los datos sobre la escolarización entre los niños de 0 a 3 años son escasos antes de la década de 2000. Según cifras oficiales (MEC 1995) y estimaciones de Valiente (1996: 109), el 0,8% de los niños de 0-1 años se inscribieron en el cuidado de niños en el año académico 1992-1993, el 2,8 por ciento de un año de edad, y 8,7% de los niños de dos años. En el año académico 2000-2001, las tasas alcanzaron 2,9% y 21% respectivamente (León 2011: 324). Las tasas de escolarización varían enormemente entre Comunidades Autónomas.

discursos oficiales a menudo se convirtió en rechazo explícito de la familia como institución potencialmente democrática (Valiente, 1996) .

Como resultado, las valedoras de políticas feministas raramente se interesaron en el desarrollo de servicios de cuidado de niños, que hubieran podido ayudar a las madres a conciliar su vida laboral y familiar. Este olvido se explica por la existencia de otras cuestiones que aún estaban pendientes. Desde el principio, sus principales objetivos y actividades de presión se concentraron en el logro de la igualdad jurídica de hombres y mujeres en los diversos ámbitos en los que aún no estaba garantizada (como la protección contra la discriminación y el acoso en el mercado de trabajo), la lucha por la desarrollo de una ley de divorcio y el reconocimiento de los derechos reproductivos (como el aborto y el pleno acceso a los anticonceptivos), o la lucha contra la violencia de género.

## **DESPEGUE (Y ESTANCAMIENTO) DE LA POLÍTICA DE FAMILIA Y GÉNERO EN ESPAÑA**

A lo largo de casi dos décadas la actividad política democrática optó deliberadamente por la pasividad e inacción en el campo de las políticas familiares. La introducción de políticas favorables a la familia afrontaba dificultades considerables derivadas de las fuertes dependencias de trayectoria institucional, así como la falta de interés de los actores políticos en involucrarse en un ámbito político que había sido simbolizado el empeño público en construir una sociedad no liberal durante la dictadura. Las primeras dos décadas del régimen democrático pueden considerarse “tiempo perdido” para la modernización y el progreso en este ámbito. Sin embargo, a partir de mediados de los 90, se hizo cada vez más evidente que, con la emergencia de nuevos estilos de vida, riesgos y necesidades sociales, el desarrollo de políticas favorables a la familia iba a convertirse una línea de acción que los dos partidos nacionales con opciones de gobierno no podían permitirse ignorar.

Un primer factor que propició cambios en este sentido fue la *uropeización* progresiva de la política social en España (Guillén y Álvarez 2004). Durante la década de los noventa, se afianzó una nueva perspectiva académica sobre los retos del “modelo social europeo”, que se materializó en ideas y soluciones políticas para modernizar la prestación pública, informando las directivas y recomendaciones de la UE. A partir de este nivel europeo, estas ideas empiezan a impregnar los debates políticos nacionales, alimentando la reflexión sobre las deficiencias de los Estados de Bienestar nacionales y reorientando la atención política hacia nuevos riesgos y necesidades. En este sentido, los planteamientos de la UE han tenido especial influencia en los cambios de orientación política en cuestiones que guardaban relación con temas de género y familiares a partir de las Directivas que regularon la protección de la

maternidad (1992) y el permiso parental (1996) (Treib y Falkner 2004). El fuerte compromiso tradicionalmente mostrado por España a la hora de seguir las directrices europeas (como expresión de la voluntad del “último miembro en unirse al club”, de “ponerse al día” –*catch up*-- en las cifras e indicadores de la UE) facilitó la transferencia y adopción de estas orientaciones políticas.

En este sentido, la llegada del Partido Popular al poder político en 1996 marcó el comienzo de una nueva fase en la que la política familiar adquirió un nuevo auge. La Ley de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar (1999) y el denominado Plan Integral de Apoyo a las Familias (2001) se convirtieron en las primeras dos iniciativas con cierto impacto cuantificable en dos décadas. Ambas leyes abrieron la puerta a una serie de iniciativas políticas. Entre los más relevantes, encontramos con un nuevo enfoque sobre el permiso por baja parental, que ofrece a los hombres que trabajan la posibilidad de tomar 10 de las 16 semanas del permiso otorgado a las mujeres después del parto. El nuevo impulso del gobierno conservador en apoyo a las políticas favorables a la familia también se reflejó en los beneficios fiscales de 100 euros por mes para las madres trabajadoras con hijos menores de 3 años.<sup>12</sup>

La nueva visibilidad de género y familia en la agenda política del partido conservador fue acompañada poco después por una atención sin precedentes a las políticas familiares por parte del principal partido de la oposición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Como se ha mencionado anteriormente, durante cuatro mandatos (1982-1996), el partido socialista en el gobierno había acreditado escaso interés por estos temas. Sin embargo, la llegada del presidente Zapatero inaugura el que ha sido sin duda el período más prolífico para las políticas de género y de la familia en la historia reciente española.

Desde mediados de la década de 2000 en adelante, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero introdujo una amplia gama de medidas destinadas a los colectivos afectados por los nuevos riesgos sociales asociados a las transformaciones sociodemográficas. Estas medidas incluyeron iniciativas para favorecer la autonomía residencial de los jóvenes, promover del empleo femenino y la conciliación de trabajo y familia vida (a través de una expansión de servicios de guardería y cuidado de los ancianos) estimular la natalidad y ayudar a las familias jóvenes a través de una transferencia monetaria por nacimiento (Salido y Moreno, 2009; Ferrera, 2010, Marí-Klose y Moreno-Fuentes 2013). También mejoró la protección a la maternidad y a la paternidad. Los programas de permiso parental se revisaron y ampliaron. En este sentido, se instauró el permiso de maternidad no contributivo para jóvenes, desempleadas y circunstancias especiales. Por otra parte, a los padres de bebés recién nacidos se les concedió un permiso de 15 días (con la promesa, que nunca se hizo realidad, de aumentar el período de licencia a cuatro semanas en 2013) y los

---

12. Ambas medidas fueron ampliamente criticadas por centrarse exclusivamente en las mujeres que ya están en el mercado formal de trabajo y, en el caso de la deducción fiscal mensual de 100 euros, por añadir criterios de elegibilidad muy estrictos. La deducción de impuestos para las madres trabajadoras también fue vista como un mecanismo altamente regresivo. Se le asignaba la misma cantidad de recursos a todas las madres trabajadoras, independientemente de sus ingresos o salarios.

criterios de elegibilidad para las madres que trabajan se relajaron para que un mayor número de mujeres pudieran beneficiarse. Entre 2004-2010 el gasto en protección social por familia/infancia aumentó a ritmos superiores a la media europea (36% durante el período de seis años, sólo por debajo del incremento de Irlanda en la UE-15) (Eurostat Database 2013).

En un clima de optimismo económico, estas medidas representaron una desviación importante de la configuración institucional tradicional del bienestar del sur de Europa.<sup>13</sup> En contraste con las objetivos fijados por el gobierno conservador en sus políticas (encaminados a fortalecer la capacidad de las familias para cumplir con sus funciones y responsabilidades), las iniciativas del gobierno socialista para la familia fueron integradas en un programa más amplio que aspiraba a avanzar en igualdad de género a través de la regulación de las relaciones laborales (con el doble objetivo de prevenir la discriminación y favorecer la promoción interna de las mujeres en sus puestos de trabajo), una estrategia nacional de lucha contra la violencia doméstica, y campañas educativas para promover nuevos valores de género.

Sin embargo, la expansión bajo estos parámetros no duró el tiempo suficiente para garantizar su consolidación institucional. Las reformas sufrieron un parón repentino en 2008, con el estallido de la crisis financiera y económica. Ante las crecientes presiones presupuestarias, los gobiernos a los que tocó gestionar la austeridad (primero los socialistas y más tarde los conservadores, a partir de 2011) optaron por salvar el “núcleo duro” de la provisión pública de bienestar, sometiendo a severos ajustes las nuevas políticas destinadas a ofrecer respuesta a nuevos riesgos sociales. Zapatero primero, y el gobierno conservador de Mariano Rajoy después, concentraron sus primeros recortes presupuestarios a políticas dirigidas a los nuevos riesgos sociales. En 2010, Zapatero eliminó el cheque bebe, que garantizaba 2.500€ a las familias con hijos recién nacidos o recién adoptados, y recortó el apoyo económico a la emancipación residencial. Tras la derrota electoral de los socialistas a finales de 2011, el nuevo gobierno conservador liderado por Mariano Rajoy redujo significativamente los recursos destinados a cuidados de larga duración a dependientes y al desarrollo de escuelas infantiles, lo que comprometía seriamente la sostenibilidad financiera de estos programas. Entre 2009 a 2013, los gastos dedicados a la familia/infancia disminuyeron del 1,47% del PIB al 1,33% después de varios años consecutivos de crecimiento.

Más allá de la europeización y el nuevo impulso político detrás de la expansión de las nuevas políticas favorables a la familia, la descentralización del gasto social constituyó un factor adicional de promoción de la acción política y la innovación. La devolución de competencias sustanciales con respecto a la provisión de bienestar, acompañada de nuevos mecanismos de autonomía fiscal, propició el impulso para la

---

13. Gösta Esping Andersen (2010: 4) se ha referido a la social-democratización social de la política familiar en España. En la misma línea, en un artículo de título provocador, Luis Moreno (2008) se refiere a “la vía nórdica del sistema bienestar mediterráneo en España”.

expansión de las nuevas políticas de bienestar. Las iniciativas regionales empujaron el crecimiento del bienestar más allá de los límites tradicionalmente establecidos a nivel central, provocando “efectos demostración” y procesos de aprendizaje en las regiones vecinas. En particular, los programas de servicios sociales en España experimentaron una expansión notable tras la descentralización, lo que se tradujo en un mayor grado de divergencia interregional en derechos y prestaciones sociales (que a menudo se minimizó posteriormente, a través de prácticas de emulación) (Moreno 2011). En el curso de estos procesos, distintas voces han expresado preocupación por la sostenibilidad fiscal de este tipo de lógicas de “competencia al más alto nivel”, ya que cada administración regional se empeña en mostrar su capacidad de proporcionar servicios de primera clase, evitando quedar rezagadas respecto a otras regiones del país que hacen lo mismo.

En este contexto, las políticas favorables a la familia se han convertido en un campo de acción privilegiado por muchas Comunidades Autónomas. A lo largo de los años, muchas introdujeron varias formas de tratamiento preferencial para determinados tipos de familias (transporte, elección de las escuelas, acceso a los beneficios de vivienda, etc.), transferencias de ingresos dirigidas a hogares y familias (ayudas directas a familias, subsidios por nacimiento o adopción, deducciones fiscales) y recursos dedicados a ampliar los servicios sociales ofrecidos a nivel regional (Cantó et al. 2012). Una de las áreas en las que la diversidad regional es más evidente es las tasas de participación en escuela infantil y, en particular, el papel que juegan las instituciones públicas y privadas, que es mucho mayor en algunas Comunidades Autónomas que en otras.

Desde que el Partido Popular se hizo con las riendas del poder, las Comunidades Autónomas (que deben dedicar gran parte de su presupuesto a sufragar los servicios de bienestar) han visto severamente restringidos los fondos provenientes del gobierno central, en lo que podríamos describir como una estrategia para “matar de hambre a la bestia” (*Starving the beast*) a base de privar a los gobiernos regionales de ingresos, con la intención deliberada de obligarles a reducir el gasto. La mayoría de los gobiernos regionales han respondido introduciendo severos recortes en las políticas favorables a la familia.

## UNA REVOLUCIÓN INACABADA

En el transcurso de las últimas décadas, los cambios sociales experimentados tanto en Noruega como en España han sido extraordinarios. La terciarización de la economía, la expansión educativa y el afianzamiento de nuevos valores han abonado el terreno para el cambio en las relaciones de género en la sociedad. En ambos países, las mujeres se han incorporado masivamente al mercado de trabajo formal y con



ello, han redefinido su posición en el ámbito público y familiar.

En la sociedad noruega, la participación laboral de las mujeres es muy alta. Más del 80% de las mujeres en las edades centrales del ciclo vital (25-49) trabajan y resulta insólito que las mujeres abandonen el mercado de trabajo para criar a sus hijos pequeños tras dar a luz. En este sentido, las altas tasas de participación laboral femenina van de la mano de tasas de natalidad relativamente altas (1,98 hijos por mujer). Tanto los permisos parentales, como los servicios de escuela infantil, propician la rápida re-incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Aparentemente, el permiso paternal obligatorio no transferible ha sido bien acogido por los hombres (más de un 80% se están acogiendo a la medida), contribuyendo a conformar nuevas formas de masculinidad que asumen la coresponsabilización en el cuidado infantil.

Desde fuera de Noruega, la medida ha sido vista como una vía de avance decisiva hacia la igualdad de género, bajo la presunción de que la mayor coresponsabilización del padre en la crianza de los niños desde temprana edad tiene un efecto duradero, que terminará expresándose en el mercado laboral si los empresarios dejan de percibir las actividades de cuidado como una actividad fundamentalmente femenina y superan sus reticencias a tratar a mujeres y hombres en pie de igualdad ante la expectativa de que las orientaciones hacia el empleo sean diferentes.

Lo cierto es que, aunque la inmensa mayoría de los hombres se acogen al permiso paternal, las familias siguen haciendo un uso sesgado del período de uso discrecional del que también tienen derecho. En ese sentido, aunque en Noruega los varones están más implicados en tareas domésticas y de cuidados que en otros países europeos, las expectativas más optimistas no parecen haberse cumplido. Buena parte de las madres permanecen en situación de baja en el período en que los padres cogen su permiso, lo que sugiere que, en muchos casos, continúan manteniendo el rol de cuidadora principal durante ese período. En algunos segmentos de la sociedad noruega existe una creciente desconfianza hacia la medida, lo que se refleja en distintas voces que desde fuerzas políticas conservadoras reclaman que las familias puedan hacer una asignación libre del tiempo de permiso total de ambos progenitores.

El segundo gran problema, desde el punto de vista de género, es la fuerte segregación del mercado de trabajo, tanto horizontal como vertical. A pesar de las medidas adoptadas, un alto porcentaje de mujeres trabaja en el sector público, la educación, la salud o los servicios sociales, mientras que los hombres están más centrados en el sector privado, la industria y las finanzas. Cerca de la mitad de las mujeres tienen empleos a tiempo parcial, frente a tan solo el 23% de los varones. Pocas son las que alcanzan los puestos con más altas remuneraciones y prestigio (a pesar de que Noruega ha introducido una ley para asegurar que en los consejos de dirección de todo tipo de organizaciones estén compuestos por, al menos, un 40% de mujeres) (Stinus Bru de Sala 2014).

La sociedad española también se ha visto inmersa en cambios vertiginosos. Las es-

estructuras familiares y las actitudes sociales hacia los equilibrios y prácticas familiares empezaron a cambiar a una velocidad inusual y bastante inesperada a partir de la segunda mitad de la década de los 1990. En este proceso resulta crucial la aparición de nuevos estilos de vida y los riesgos sociales que afrontan las cohortes más jóvenes.

El modelo de familia de doble fuente de ingresos se ha generalizado en las cohortes más jóvenes. Un gran número de mujeres en estos grupos ha alcanzado altos niveles educativos, alimentando aspiraciones profesionales que son generalmente incompatibles con asumir responsabilidades domésticas y de cuidado de los hijos de modo exclusivo. Incluso las mujeres que tienen bajos niveles de instrucción tienden a priorizar cada vez más su carrera profesional. En estas condiciones, los problemas de conciliación de la vida laboral y familiar se han hecho cada vez más acuciantes. A falta de estructuras públicas adecuadas (homologables a las de Noruega), se ha dicho a menudo que las familias españolas han transferido parte de las responsabilidades de cuidado a los abuelos (generalmente a abuelas, que hacen las veces de madres) y otras familiares, reforzando así las bases culturales de un modelo de “solidaridad entre miembros del grupo de parentesco”. Pero la evidencia de que se han resuelto así los problemas de conciliación resulta poco concluyente.

En realidad, un número creciente de familias tienden a externalizar el cuidado, poniéndolo en manos de prestadores de servicios externos (formales o informales). Así, muchas mujeres han perdido la reticencia a inscribir a sus hijos más pequeños en centros de cuidado infantil. Las presiones sociales que les habían empujado tradicionalmente a dedicarse a tiempo completo al cuidado de los niños pequeños se ha debilitado. En la actualidad, la matriculación de niños y niñas de 3 a 5 años en la enseñanza preescolar es casi universal. De igual modo, la participación de niños menores de 3 años en centros de cuidado infantil se ha incrementado notablemente en la última década. Según datos de la OCDE, la proporción de niños de 0 a 3 años en estos centros (tanto públicos como privados) ha aumentado de un 5% en 2000, al 39% en 2010 (OCDE 2001, OECD Family database 2011).

Sin embargo, persiste una brecha significativa en las tasas de matriculación de niños de familias de altos y medianos ingresos (que están aprovechando el compromiso público con este tipo de políticas) y las familias de bajos ingresos, incluso después de controlar por otros factores potencialmente implicados como la participación de la madre en el mercado de trabajo. Las familias de bajos ingresos parecen reacias a utilizar este tipo de servicios, ya sea por razones normativas y de expectativas (la creencia de que, en estas edades, la persona que debe encargarse del hijo es la madre), o por barreras financieras e institucionales (como las altas tasas, o los criterios de admisión) que evitan que estas familias tengan acceso pleno a los mismos.

Muchas familias españolas han tendido también a recurrir a sistemas de provisión de cuidados informales proporcionados por mujeres de origen inmigrante, en especial en las actividades de cuidado a personas de edad avanzada y/o dependientes. Así, tanto la imposibilidad de adquirir servicios de cuidado en el mercado formal

(por su elevado coste), como la opción por transferencias monetarias en lugar de por la provisión de servicios por parte de las autoridades responsables del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), han contribuido al mantenimiento de un sistema de cuidado marcadamente sustentado en una combinación de cuidados familiares y de prestaciones informales a cargo de inmigrantes. El impacto de estos equilibrios en términos de igualdad de oportunidades de género es claro, constituyendo un claro obstáculo para los proyectos vitales de las mujeres españolas.

Otro tema pendiente es la necesidad de horarios de trabajo más flexibles y racionales. Los trabajadores españoles pasan demasiado tiempo en sus puestos, y los horarios hacen que la conciliación de la vida laboral y familiar sea muy difícil. La proporción de empresas españolas que permiten algún tipo de acuerdos de trabajo flexible es baja en términos comparativos. La inmensa mayoría de empleados (90% en 2010) tienen horarios de entrada y salida de su empleo fijados rígidamente por sus empleadores, u horarios variables, también determinados exclusivamente por éstos últimos (Conde Ruíz y Marra de Artiñano 2016). Las sucesivas leyes aprobadas por los partidos conservadores y socialistas han tenido un impacto limitado en el cambio de hábitos y comportamientos de los agentes económicos en este sentido. La crisis parece haber agravado la duración de las jornadas y los problema de rigidez (Brindusa, de la Rica y Dolado 2011).

Junto a estas cuestiones que conciernen a prácticas de conciliación de la vida familiar y laboral, uno de los problemas más acuciantes de la sociedad española (en claro contraste con la noruega) es la persistencia de elevadas tasas de pobreza en hogares con niños, entre las más altas de Europa. Algunos tipos de familias con niños, como los hogares monoparentales o las familias numerosas, son especialmente vulnerables. A lo largo de la crisis, las tasas de pobreza han aumentado, especialmente entre los grupos en situaciones económicas más vulnerables (Marí-Klose, Escapa Solanas y Marí-Klose 2016).

Las elevadas tasas de riesgo de pobreza de los niños se relacionan con las características del mercado laboral y el sistema de protección social. Por una parte, en coyunturas desfavorables, el mercado de trabajo expulsa grandes contingentes de población, que forman parte del segmento más vulnerable de un mercado fuertemente dualizado. La pérdida de empleo y el deterioro de condiciones salariales afecta especialmente a los colectivos más jóvenes, algunos de los cuáles ya tienen responsabilidades familiares.

Por otra parte, frente al deterioro del mercado de trabajo, las transferencias monetarias que realiza el Estado han tenido una capacidad muy reducida de amortiguar los efectos sobre colectivos desfavorecidos. Las grandes políticas de transferencia monetaria (pensiones, desempleo, prestaciones por incapacidad, etc.) dependen, en gran medida, de las contribuciones realizadas por los trabajadores a la Seguridad Social. Las trayectorias laborales resultan así determinantes. Hacerse acreedor al

derecho exige un mínimo de cotización, y la generosidad de la prestación está ligada a la cuantía de las aportaciones previas. En cambio, el peso de las prestaciones no contributivas en el sistema de bienestar español es bajo. A diferencia de otros países donde la contributividad también es santo y seña del sistema de protección (los países del llamado bloque continental o bismarckiano), el grado de cobertura de las prestaciones no contributivas es limitado, y, cuando se perciben, su generosidad es muy baja. Como consecuencia de todo ello, segmentos amplios de la población con trayectorias cortas o intermitentes, o que han trabajado en la economía sumergida (jóvenes, personas inmigrantes, mujeres), están particularmente expuestos a situaciones de desprotección o sub-protección. Este tipo de adversidades se agrava en situación de falta de empleo, en la que al denominado “precariado” le resulta muy difícil cumplir los requisitos exigidos para disfrutar de prestaciones de carácter contributivo. El sistema los deja fuera o les ofrece protección insuficiente.

En estas condiciones, conviene mencionar la baja capacidad de los programas existentes de apoyo económico a las familias para reducir la pobreza. España es uno de los pocos países de Europa que carece de ayudas universales para las familias con niños menores. La generosidad de las prestaciones existentes es muy baja (de carácter focalizado para grupos muy desfavorecidos) y los beneficios fiscales tienen un carácter regresivo, cuyo efecto sobre la pobreza es residual (Marí-Klose y Marí-Klose 2012).

En este contexto, el futuro de las políticas de género y de familia en España es incierto. Es poco probable que los problemas y necesidades que hemos destacado susciten, a corto plazo, respuestas públicas como las implementadas en las últimas décadas en Noruega. De los ambiciosos proyectos auspiciados por el gobierno Zapatero y algunas Comunidades Autónomas solo quedan rescoldos, y muchos de ellos, operan todavía bajo serias restricciones presupuestarias. Tras la formación de un nuevo gabinete conservador en octubre de 2016, y en un clima de mayor holgura económica, el nuevo gobierno no muestra síntomas de querer relanzar la agenda sobre estos temas, aunque su posición minoritaria en el Parlamento puede empujarle a hacer algunas concesiones para asegurarse la aprobación de leyes en otros campos.<sup>14</sup>

Posiblemente por ello, los países escandinavos, a pesar de los problemas y retos que también afrontan, permanecerán en el imaginario colectivo como el punto de referencia hacia el que convendría avanzar, aunque no resulte posible atisbar el modo en que podría realizarse dicho acercamiento.

---

14. En este sentido, el Pacto de Investidura suscrito por el Partido Popular con Ciudadanos incluye un incremento sustancial del gasto en transferencias a familias con niños, aunque no se especifica el modo en que se articularan estos nuevos gastos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO, A. (2011) “Familia e identidades de género”, en F. Chacón and J. Bestard (coord.) **Familias. Historia de la Sociedad Española**, pp. 743-808. Madrid: Catedra.
- ALBERDI, I., Ll. Flaquer, J. Iglesias de Ussel (1994) **Parejas y matrimonios: actitudes, comportamientos y experiencias**. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales
- ANDREOTTI, A., S. García, A. Gómez, P. España, Y. Kazepov and E. Mignione (2001) “Does a Southern Esuropean model exist?”, **Journal of European Area Studies** 9 (1): 43-62.
- BRINDUSA, A., S. de la Rica, and J.J. Dolado (2011) “The Effect of Public Sector Employment on Women’s Labour Martket Outcomes”. FEDEA Documento de Trabajo 2011-08.<http://www.fedea.es/pub/papers/2011/dt2011-08.pdf>
- CANTO, O., L. Ayala, M. Adiego, H. Levy, y M. M. Paniagua. (2012) “Going regional. The effectiveness of different tax policies in combating child poverty in Spain” EUROMOD Working Paper EM 2/2012.
- CONDE RUIZ, J. I. y I. Marra de Artiñano (2016) Gender Gaps in the Spanish Labor Market, Estudios sobre la Economía Española, Documentos FEDEA 2016/32.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- FERRARA, M. (1996) “The ‘Southern Model’ of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy* 6 (1): pp.17-37.
- FLORA, P (1986) **Growth to Limits. The European Welfare States since World War**. Berlin: De Gruyter.
- GAL, J. (2010), ‘Is there an extended family of Welfare States?’, **Journal of European Social Policy** 20 (4): 283-300.
- GEIST, C. (2005) “The welfare state and the home: regime differences in the domestic division of labor”, **European Sociological Review** 21 (1):23-41
- GIRÓN DE VELASCO, J. A. (1951) **Quince Años de Política Social Dirigida por Franco**. Madrid: Ediciones O.I.D.
- GREELEY, A. (1989) **Religious Change in America**, Cambridge, MA: Harvard University Press
- GUILLEN, A. M. and S. Álvarez (2004) “The OECD and the reformulation of Spanish social policy: a combined search for expansion and rationalisation”, en K. Armingeon & M., Beyeler (Eds.), **The OECD and European Welfare States** (pp.

183–196). Cheltenham: Edward Elgar.

HECKMAN, J. y D. V. Masterov (2007) “The productivity argument for investing in young children”, *Review of Agricultural Economics* 29 (3): 446-493.

IGLESIAS DE USSEL, J., P. Marí-Klose, P; M. Marí-Klose, and P González Blasco, P. (2010), **Matrimonios y parejas jóvenes**. España 2009. Madrid: Fundación SM.

JURADO GUERRERO, T, (2001) **Youth in Transition. Housing, Employment, Social Policies and Families in France and Spain**. Aldershot: Ashgate.

JURADO GUERRERO, T. and Naldini, M. (1997), ‘Is the South so different? Italian and Spanish Families in Comparative Perspective’, n Rhodes, M. (ed.), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*. London: Franck Cass/Routledge, 42-66.

IGLESIAS DE USSEL, J. and P. Marí-Klose (2011) “La familia española en el siglo XXI: los retos del cambio social”, in F. Chacón and J. Bestard (coord.) **Familias. Historia de la Sociedad Española**, 977-1128. Madrid: Catedra.

Karamessini, M. (2008) “Continuity and change in the Southern European social model”, *International Labor Review* 147 (1): 43-70.

LEIRA, Arlaug (2015) “Las políticas familiares y de género en Noruega”, en Eloísa del Pino (ed.) **Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y España**. Madrid: Tecnos.

LEÓN, M. (2007) “Speeding up or holding back? Institutional factors in the development of childcare provision in Spain”, *European Societies* 9 (3): 315-337.

LUTZ, H. (2007) “Domestic work”, *European Journal of Women’s Studies* 14 (3): 187-192.

MARÍ-KLOSE, P., M. Marí-Klose, E. Vaquera, E. S. Argeseanu Cunningham (2010), **Infancia y futuro. Nuevas realidades, nuevos retos**. Barcelona: Fundación La Caixa.

MARÍ-KLOSE, P. y M. Marí-Klose (2012) “Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores”, *Panorama Social* 15, pp. 107-126.

MARÍ-KLOSE, P. y F. J. Moreno-Fuentes (2013) “The Southern European Welfare Model in the Postindustrial Order: Still a Distinctive Cluster?”, *European Societies*, vol 15, num. 4: 475-492.

MARÍ-KLOSE, P. S. Escapa Solanas y M. Marí-Klose (2016) “Crisis y pobreza infantil en España”, *Revista Española del Tercer Sector* 32, Cuatrimestre , 141-169.

MEIL (1994) “La política familiar española durante el franquismo”, *Revista Internacional de Sociología* 11: 47-88.

MEIL, G. (1995) "Presente y futuro de la política familiar en España", **Revista Española de Investigaciones Sociológicas** 70: 67-90.

MEIL LANDWERLIN, Gerardo (2006) "The Evolution of Family Policy in Spain" en **Marriage and Family Review**, vol.39, issue 3-4 pp. 359-380

MORENO, L. (2004) 'Spain's transition to New Risks: a farewell to 'superwomen', in Taylor-Gooby, P. (ed.), **New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State**, Oxford: Oxford University Press, Oxford, 133-157.

MORENO, L. (2008) "The Nordic path of Spain's Mediterranean welfare", Center for European Studies Working Paper Series Number 163.

MORENO, L. (2011) "Multilevel citizens, new social risks and regional welfare", Institute of Public Goods and Policies Working Paper Series Number 3, CCHS-CSIC.

MORENO, L. and P. Mari-Klose (2013). "Youth, family change and welfare arrangements: Is the South still so different?", **European Societies**, vol 15, num. 4: 514-535.

MORENO-FUENTES, Francisco Javier y Bruquetas-Callejo, María (2011), **Immigration and the Welfare State in Spain**. Barcelona: La Caixa.

NICOLE-DRANCOURT, C. (1989) "Stratégies professionnelles et organisation des familles", *Revue Française de Sociologie* 40 (1) : 57-79.

OECD (2001) **OECD 2001: Employment Outlook, Balancing Work and Family Life: Helping Parents into Paid Employment**. Paris: OECD.

PAVOLINI, E. Y C. Ranci, (2008), 'Restructuring the Welfare State: Reforms in long-term care in Western European countries', **Journal of European Social Policy**, 18(3): 246-259.

REHER, David S. (1998), 'Family ties in Western Europe: Persistent contrasts', **Population and Development Review**, 24 (2): 203-234.

ROIGÉ, X (2011) "De la Restauración al franquismo. Modelos y prácticas familiares", in F. Chacón and J. Bestard (coord.) **Familias. Historia de la Sociedad Española**, 667-740. Madrid: Catedra.

SALIDO, O. and L. Moreno (2009) "Familia y género", in L. Moreno (ed.) **Reformas de las Políticas de Bienestar en España**. Madrid: Siglo XXI

SARACENO, Ch. (1994) "The ambivalent familism of the Italian Welfare State", *Social Politics* 1 (Spring), pp. 60-82.

STINUS BRU DE SALA, E. (2014) ¿Conciliar trabajo y familia ¿Ilusión y realidad? Políticas de conciliación laboral y familiar en Noruega y Cataluña/España. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.

TAVERA, S. (2006) “Mujeres en el discurso franquista hasta los años sesenta”, in Isabel Morant (dir.) **Historia de las mujeres en España y América Latina**, vol 4: Del siglo XX a los umbrales del XXI. Madrid: Catedra.

TREIB, O. and G. Falkner (2004) “The EU and New Social Risks: The need for a differentiated evaluation”, paper presented at the 14th Biennial Conference of Europeanists.

VALIENTE, C. (1996) “The rejection of authoritarian policy legacies: Family policy in Spain 1975-1995”, **Southern European Society and Politics** 1: 95-114

VALIENTE. C. (1997) “Las políticas de cuidados a nivel nacional en España”, **Papers** 53: 101-136.



# As políticas de família na contemporaneidade: a dimensão ecossocial na intervenção territorializada

Jorge Manuel Leitão Ferreira \*

## RESUMO

Centramo-nos numa primeira parte nas políticas de família na contemporaneidade, através do método analítico e reflexivo baseado numa análise documental sistematizada e numa interpretação dos dados disponíveis, contribuindo para o debate académico, político e profissional no âmbito das políticas de família no quadro do Estado-Providência e como imperativo ético re-conceptualizar o conceito de Política Pública e de Política Social. Numa segunda parte damos continuidade ao debate e reflexão sobre a dimensão ecos-social na intervenção territorializada. Convidamos o leitor a olhar a (s) Política (s) de família num quadro de cidadania social e a pensar a política de família no sistema de proteção social. Associamos a este debate/reflexão a dimensão ecossocial numa intervenção territorial das políticas de família na atualidade, desafiando os Politólogos e os Interventores Sociais a pensar uma política de família sustentável, que tenha por finalidade melhorar o bem-estar social de todo o cidadão e aumentar a coesão social na sociedade contemporânea. Terminamos evidenciando algumas medidas de política social dirigida à família e deixando como desafio algumas notas conclusivas.

**PALAVRAS CHAVES:** Políticas, Família, Ecossocial; Territorialização; Serviço Social

## ABSTRACT

We focuses on a first part of family policies in the contemporary society, through the analytical and reflexive method based on systematized documentary analysis and an interpretation of the available data, contributing to the academic, political and professional debate within the

\* Pesquisador do ISCTE – Instituto Universitário Lisboa - Portugal

framework of family policies within the framework of the Welfare State and as an ethical imperative to re-conceptualize the concept of Public Policy and Social Policy. In a second part we continue the debate and reflection on the social-environmental dimension in the territorialized intervention. We invite the reader to look at the Family Policy (s) within a framework of social citizenship and to think about family policy in the social protection system. We associate this debate / reflection with the ecossocial dimension in a territorial intervention of family policies in the present day, challenging political scientists and social interveners to think about a sustainable family policy, whose purpose is to improve the social well-being of all citizens and to increase social cohesion in contemporary society. We end up showing some social policy measures directed at the family and leaving some conclusive notes as challenge.

**KEY WORDS:** Politics, Family, Ecosocial, Territorialization, Social work.

## **1 - AS POLÍTICAS DE FAMÍLIA NO QUADRO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA**

A análise de regimes de Estado Providência significa uma preocupação com a orientação dos programas das políticas sociais na estruturação, organização e produção de bem-estar social, possibilitando uma maior compreensão da natureza dos problemas que colocam em causa a sustentabilidade da garantia dos direitos sociais. (Esping-Andersen, 1999; Pereirinha, 2008; Ferreira, 2011).

Segundo Esping-Andersen (1990), o Estado Providência é uma forma de estado democrático, assente num conjunto de princípios constitutivos, não sendo uma mera adição de políticas sociais, mas antes um conjunto complexo de dimensões legais e organizacionais que configuram um sistema, e é nestes termos que deve ser analisado e compreendido (cit. In Pereirinha, 2008:79).

Numa análise aos regimes de Estado-providência, integrando os países do Sul da Europa, Esping-Andersen (1999), introduziu na sua obra o conceito de “desfamiliarização”, caracterizado sobre o papel da família e, do papel da mulher na provisão do bem-estar, e em que medida as famílias absorvem riscos sociais, “por nível ou grau de desfamiliarização. Esping-Andersen entende o nível ou grau de redução em que os cidadãos se encontram na sua dependência relativamente aos cuidados da família em termos de provisão de bem-estar. Esta desfamiliarização pode ser efetivada, fazendo transitar esses cuidados familiares para o mercado (comprando serviços até aí prestados pela família) ou para as instituições do Estado-Providência (pelo fornecimento de serviços públicos de provisão de bem-estar)”. (Pereirinha, 2008:89).

O conceito de desfiliação, proposto por Robert Castel, em 1997, designa o processo descendente de sucessivas ruturas do indivíduo com a sociedade, numa relação recíproca movimento de estigmatização ou rejeição da sociedade sobre o indivíduo. O Sujeito desfiliado é aquele que se encontra “na última fase do processo de marginalização, entendido como um percurso descendente, ao longo do qual se verificam sucessivas ruturas na relação do indivíduo com a sociedade” (Castel, 1995 in Amaro, 2015: 189). “Considera-se que nas sociedades ocidentais contemporâneas, que, simultaneamente vivem uma crise do emprego e estão profundamente centradas na relação de base salarial, o olhar sobre a posição do indivíduo perante o mercado laboral é incontornável, sendo esta que lhe confere estatuto pleno de cidadania” (Amaro; 2015:189).

Relativamente aos regimes de Estado-providência do Sul da Europa, são países, com processos históricos marcados por regimes autoritários, principalmente, durante o período do aparecimento e desenvolvimento do Estado-Providência na Europa; processo recente de transição para um modelo democrático de sociedade e a ausência de um movimento operário, durante o período de vigência da ditadura. Todos estes aspetos influenciaram e marcaram o contexto político em que as suas instituições promotoras de bem-estar social, definindo a sua natureza e organização da resposta social ao cidadão, bem como na promoção de políticas públicas e sociais. (Ferrera, 1996; Esping-Andersen, 1999; Pereirinha, 2008; Ferreira, 2011). “Ainda que as origens das instituições do Estado-Providência nestes países estejam muito marcadas pela família bismarkiana de proteção social, assente nos princípios do seguro social e das estruturas corporativas do seu tecido económico e social, o que nos levaria a considerar estes países como parte do regime conservador-corporativo de Estado-Providência” (Pereirinha, 2008:91).

Nos últimos anos os sistemas de bem-estar social têm estado sujeitos a pressões estruturais e conjunturais provocadas pela debilidade do sistema financeiro e da economia, manifestando-se na alteração da intervenção do Estado nos sistemas de proteção social. “Os Estados – providência enfrentam pressões financeiras sem precedentes, que estão essencialmente relacionadas com um conjunto de mudanças pós-industriais que têm ocorrido no seio das democracias industriais avançadas, em que os perfis do emprego nestas sociedades se têm tornado mais no sector dos serviços, as populações mais envelhecidas e em que têm também ocorrido alterações radicais nas estruturas e formas familiares” (Pierson, 2001, cit in Pereirinha, 2008:92).

As políticas sociais segundo a resolução do parlamento europeu (2005/2248 – INI.L), não devem ser consideradas como encargo, mas sim como um fator positivo de crescimento económico da União Europeia, aumentando a produtividade e a competitividade, e gerando maior coesão social, como aumento do nível de vida dos cidadãos e assegurando o acesso aos direitos fundamentais e à igualdade de oportunidades. Segundo Peneda (2008:58), “salienta a necessidade de preservar e reforçar os valores associados ao modelo social europeu: igualdade, solidariedade, direitos e responsabilidades individuais, não discriminação e redistribuição, como acesso de todos os cidadãos a serviços públicos de alta qualidade, e os elevados padrões sociais já alcançados”.

A União Europeia (UE) e cada Estado membro confrontam-se com um quadro de crise económica e financeira mundial, o que ganha maior pertinência o cumprimento dos critérios de eficiência e desenvolvimento social sustentável de forma adequada à intervenção nos desafios colocados pela alteração demográfica, da globalização e das tecnologias de informação.

A, sociedade contemporânea vive um modelo social europeu, caracterizado por um cidadão preocupado, instável com o desemprego, a exclusão, a pobreza, a insegurança e a rutura dos sistemas de proteção social com indicadores continuados de maior fragilização e precarização. Neste âmbito, realçamos os objetivos da estratégia de Lisboa (2000), reconhecidos ao nível europeu como uma forma sustentável de assegurar crescimento económico, aumento de competitividade e criar melhor emprego ao nível das mulheres e dos jovens, o investimento em investigação e desenvolvimento, equipamentos sociais e a aprendizagem ao longo da vida.

A resolução do parlamento europeu sobre o modelo social europeu (2005) recomenda a utilização do método de coordenação aberta, como instrumento eficaz para a definição de políticas públicas nos domínios do emprego, da proteção social, da exclusão social, da igualdade entre o género no mercado laboral, das pensões, dos cuidados de saúde, possibilitando um reforço dos processos sociais e da cooperação entre organizações/instituições e serviços. Também em Portugal o governo adotou este método para o estabelecimento de uma política na área da criança e da família, fundamentado numa abordagem transversal entre os diferentes sectores: educação, saúde, segurança social e família. Realça ainda, a resolução de 12 de Janeiro de 2005 sobre o Tratado que estabelece uma constituição para a Europa (JO C 247E, 6/10/2005:88), relativamente à campanha dos três **D**.: **D**ialogo, **D**ebate e **D**emocracia.

Relativamente ao sistema de proteção social, as políticas públicas e sociais assumem um papel fundamental na prevenção e redução das taxas de pobreza e exclusão social que afetam a família de forma geral. Considera-se que o emprego constitui um fator decisivo de inclusão social dos grupos mais vulneráveis, nomeadamente: mulheres de minorias étnicas, mulheres imigrantes e no contexto familiar as famílias monoparentais do tipo feminino.

No contexto da UE, verificamos que o processo de globalização está a produzir desequilíbrios económicos e sociais que se refletem, nas taxas de desemprego de cada Estado – Membro, tornando-se necessário ampliar e reforçar na Europa os seus valores sociais de solidariedade e de justiça social. Deve ainda assegurar-se um modelo de desenvolvimento social e humano que garanta o respeito pelos direitos humanos. (Ferreira, 2011) “O modelo social europeu tem por objetivo uma sociedade fundada na coesão e na cooperação, e as reformas a empreender não tem como consequência abandonar os valores sobre os quais repousa o modelo europeu, mas apenas modificar o funcionamento das instituições” (Peneda, 2008:76). Segundo o autor, “As políticas de mercado de trabalho e as políticas de proteção social têm de se adaptar, de modo a apoiar os cidadãos quando estes precisam de mudar de um emprego para outro “ (Peneda, 2008:77).

Neste quadro de reflexão e pensamento social, podemos identificar como pressupostos para a construção de um modelo social fundado no bem-estar das pessoas comum à sua vida em sociedade a economia social, como promotora de maior igualdade de oportunidades e por consequência maior justiça social. A relação dinâmica e interdependente entre crescimento económico e solidariedade social constituem os pilares do que a União Europeia, procura refletir numa diversidade de sistemas, como unidade de valores. O desenvolvimento social, constitui o eixo central para a garantia de um desenvolvimento sustentado no seguimento dos objetivos definidos pela estratégia de Lisboa (2000).

## 2 – A POLÍTICA PÚBLICA E A POLÍTICA SOCIAL

A evolução da sociedade tem produzido conhecimento, melhorando as qualidades de vida do cidadão mas em consequência tem produzido novas necessidades sociais e um aumento das desigualdades na sociedade democrática. Baseando-nos no paradigma da cidadania social ativa, observamos a evidência de uma maior acessibilidade ao *conhecimento* tanto de cultura geral como científica promovido pela democratização no acesso ao ensino superior, introdução da comunicação digital e das redes de comunicação virtual, interiorizando no cidadão e nas famílias ganhos de novos direitos, que em consequência criaram novas necessidades o que revela melhoria do bem-estar social e maior aplicação dos Direitos Humanos.

A ação social é um instrumento de política social e suporta o modelo de desenvolvimento social na resposta aos problemas sociais, que exigem respostas rápidas e sustentáveis na perspetiva da sua eficácia na melhoria da qualidade de vida do cidadão, bem como ações coletivas de médio prazo, em novos domínios e através de novas metodologias de intervenção, com o objetivo de estruturar respostas aos problemas sociais emergentes da pessoa e da família.

Na Europa mediterrânica é comum observarmos a solidariedade no seio da família. Na Europa do Sul o welfare é a uma extensão das famílias mediterrâneas, com transferências intra - familiares (materiais e imateriais). Ao nível imaterial a participação das mulheres, o cuidado das pessoas idosas e as crianças é constante. Assim, uma característica do Sistema de Proteção Social é a familiarização; isto é, o papel das famílias nos cuidados das crianças, dos adolescentes, dos adultos e das pessoas idosas. Responsabilidades que colocam um fardo muito pesado nas mulheres destas sociedades (as super - mulheres mediterrânicas).

Relativamente à proteção social, os países do Sul coincidem com os continentais no centralismo do sistema contributivo da Segurança Social; – apresentando uma fragmentação institucional muito elevada: o mais elevado está em Itália e Grécia

(fragmentado em categorias diferentes de beneficiários), assumindo a característica de um sistema binário. São países que oferecem uma proteção generosa aos sectores centrais da força de trabalho situada no trabalho ou mercado institucional, por outro lado os subsídios são escassos para aqueles que estão situadas no mercado irregular ou não institucional. Este sistema binário de manutenção da renda tende a criar uma polarização: - os insiders: são híper - protegidos (geralmente empregados do sistema público e empregados de grandes e médias empresas com contratos de trabalho indefinidos); por outro lado encontramos um grande número de trabalhadores e cidadãos pouco protegidos socialmente que só ocasionalmente obtêm alguns benefícios que são também baixos.

Podemos questionar a formulação de políticas na sua dimensão nacional e local na matriz da sociedade global – pensar globalmente e agir localmente. É inegável a dimensão transnacional das políticas públicas e sociais na sociedade atual, dado o incremento de estudos comparados (benchmarking) que visam potenciar diagnósticos e resultados de experiências realizadas em contexto sociais, económicos e políticos diferenciados e também pela maior presença e influência das grandes organizações internacionais como a OCDE; Banco Mundial; FMI, OMS, FAO e outras que tem por missão uma análise atualizada da realidade social nas suas múltiplas acessões. (Rodrigues: 2014; Marsh: 2000).

No século XX assistimos a uma mudança do papel do Estado por influência das correntes socialistas, numa proposta de maior igualdade social e económica na sociedade, ou seja integra-se no debate político uma dimensão social do Estado. Esta mudança centra-se essencialmente na proteção e autonomia da pessoa e na promoção da sua cidadania numa relação direta com a garantia dos direitos sociais. É comum reconhecer o Estado como o promotor do bem-estar da sociedade num quadro democrático e de responsabilidade social. “Na promoção do bem-estar da sociedade o Estado usa as políticas públicas e sociais como” ações dos órgãos do Estado em ordem a responder às pretensões dos cidadãos, agrupados ou não”, (J.A. Oliveira Rocha, 2010 in Serrano & Rodrigues, 2014:118).

Política social é definida, como uma intervenção dirigida à promoção e garantia do bem-estar enquanto área da política pública, com finalidades sociais. “Política Social é um conceito usado para descrever intervenções dirigidas à promoção do bem-estar; mas é também o termo usado para designar o estudo, em termos académicos, dessas intervenções” (Alcock, 1998, in Pereirinha, 2008:17). As políticas sociais no contexto das políticas públicas são entendidas como “um conjunto de ações inter-relacionadas entre si, tomadas por um ator ou conjunto de atores políticos, respeitante à escolha de objetivos e meios para os alcançar no contexto de uma situação específica, devendo estas decisões, em princípio, situar-se no âmbito do poder que estes atores têm para os alcançar” (Jenkins, 1978, in Pereirinha, 2008:17).

Dada a diversidade de sistemas sociais vivenciados em cada um dos Estado-membro da União Europeia e em cada país a nível internacional, verificamos alguma unidade

no que respeita aos valores da competitividade, desenvolvimento e justiça social, embora cada um tenha políticas sociais e instrumentos diferentes na sua aplicação e promoção. Presentemente, dois tipos de fatores (interno e externo) são facilitadores e promotores de desenvolvimento social e económico ou de problemas estruturais. Como fator interno a evolução demográfica no espaço da UE com impactos no desequilíbrio da taxa de natalidade e de envelhecimento da população, que coloca em causa a mão-de-obra e a sustentabilidade financeira do sistema de proteção social, em particular o regime de Segurança Social. E, como fator externo identificamos a globalização com impacto na reestruturação dos planos de emprego e das relações sociais. A democracia fica ameaçada pelos fenómenos da pobreza, da desigualdade social, funcionamento dos sistemas fiscais, o funcionamento do poder judicial.

### **3. UM OLHAR SOBRE A (S) POLITICA (S) DE FAMÍLIA NUM QUADRO DE CIDADANIA SOCIAL**

Temos de perguntar primeiro se há políticas de família? Ou se pelo contrário temos apenas um discurso político?

Importa esclarecermos se quando falamos de Política de Família, falamos de uma política: distributiva; redistributiva, reguladora, constitutiva ou de controlo. Na minha opinião se existe uma política de família ela é reguladora e de controlo. Mesmo reconhecendo que pode ser uma política redistributiva, pela razão de afetar recursos públicos, humanos e materiais em resposta às necessidades de um grupo específico – A Família.

A(s) política(s) de família constituem hoje uma questão de debate social, económico e político na sociedade contemporânea. A família patriarcal encontrou na revolução industrial uma crise provocada pela forte mobilidade para os centros urbanos, em busca de melhores condições de emprego, particularmente o trabalho em fábricas por turno, criando uma nova configuração de vida doméstica e da própria vida familiar (situação presente na sociedade contemporânea, tenhamos por reflexão a vaga de refugiados da Síria). Esta mudança da organização das forças de trabalho e emprego alterou os modelos familiares vigentes, ao nível dos vínculos matrimoniais, produzindo em consequência o divórcio e a reconstrução familiar.

Na contemporaneidade a família, tem-se apresentado permeável às mudanças da sociedade e modos de vida, como refere, Sofia Aboim (2005), “(...). Maioritária do casamento religioso, a um ritmo conjugal, têm vindo a aumentar, a um ritmo progressivo e marcado, os casamentos civis e a coabitação como experiência prévia ao casamento, tendências (...), sinalizadoras de processos de modernização de uma vida familiar que se foi tornando cada vez mais privada e mais adaptada às exigências dos ritmos individuais (in, Karin Wall, 2005:85)”. Neste contexto é importante segundo Karin Wall, distinguir a família constituída por laços de consanguinidade

e de aliança, o grupo doméstico definido pela co-residência e pela partilha de um espaço de vida e a rede social primária definida pelas relações de apoio e pelos contactos de proximidade (Karin Wall, 2005).

A diversidade de famílias e formas de agregados familiares sofreram alterações, na contemporaneidade, mas estas verificam-se também nas expectativas criadas pelas pessoas nas suas relações com os outros (ex: o acesso fácil a bens de luxo e por consequência a novos endividamentos). Assiste-se hoje, segundo Kellerhals “ao primado do indivíduo sobre a família, primado do eu sobre o nós, o qual significa que é em função do bem-estar de cada um dos conjugues que se definem regras e formas de regulação nas interações conjugais” (Torres, 2001:126). Todas estas transformações alteraram o ciclo de vida familiar, o que nos leva a refletir sobre os impactos da globalização na organização familiar. (Ferreira; 2011).

Não bastam políticas protetoras de pobreza das famílias (ou sejam políticas “manutenção”), são necessárias políticas que reforcem as competências das famílias e as valorizem, como pessoas e cidadãos comuns de qualquer sociedade. Segundo Pereirinha (1997), o Estado Providência ganhou relevo ao nível do sector informal, ou seja no domínio da família, reconhecida como suporte social no que respeita aos serviços domésticos e cuidados familiares, onde a mulher assume papel preponderante na sua execução. “A crise do Estado Providência para além de um conjunto de fatores exógenos, comporta basicamente duas dimensões endógenas ao sistema – a crise do emprego e a alteração das estruturas familiares, (...) é nestes dois eixos-base em que, tendo assentado a construção do Estado Providência, neles encontramos sintomas de fratura que abalam todo o edifício social (...)”. (Pereirinha; 1997:134-136, cit. In Andrade; 2001:82). “O poder da democracia política pode ser utilizado para introduzir direitos sociais que capacitem os indivíduos a acionar os mecanismos de redistribuição de recursos, o qual afasta a distribuição de poder e a escolha das orientações coletivas (Esping-Anderson, 1991, citado por Mozzicafredo, 2000: 192-193) ”.

Hoje a família já não é vista, como fonte de rendimentos e o casamento já não determina a constituição de uma família ou a desigualdade entre os sexos. Segundo as Nações Unidas as funções da família são de natureza: **económica, Social e Emocional**, que estabelece os papéis dos indivíduos enquanto casal e atribui-lhes a responsabilidade de assegurarem os seus laços emocionais, sociais e económicos, de modo a estabelecer um bom relacionamento familiar; **biológica**, a função de assegurar a reprodução da família através da procriação; a aquisição de **direitos e deveres** através do registo de nascimento dos filhos, atribuição da filiação à Criança de um nome de família e uma nacionalidade, concedendo-lhe o direito à cidadania e ao apoio financeiro por parte dos pais; garantia das **necessidades básicas**, como suporte social e económico dos membros não autónomos; **educativa e de socialização**, na transmissão de valores sociais e culturais e de saberes e conhecimentos indispensáveis para o desenvolvimento e para a vida em sociedade; de **proteção, psicológica, física, sexual e social** face à violência no contexto intra e extra-familiar.

Progressivamente, assistimos à valorização da família, como um produtor de



bem-estar e como destinatário de políticas e medidas sociais de bem-estar. No séc. XXI ganha importância o tema da Família, como justiça social distributiva e redistributiva e não apenas como problema de igualdade entre sexos nas tarefas e responsabilidades familiares. “ (...). As soluções devem-se, buscar no desenvolvimento de uma nova sociedade de bem-estar, em sinergia com um estado de bem-estar institucional que ofereça uma rede de segurança na qual as famílias possam ser sujeitos de uma rede de serviços de assistência e cuidado. As intervenções da política social deverão ter como foco a família (Conferência de Malta) ”.

A promoção da cidadania, constrói um equilíbrio entre as necessidades individuais das pessoas e as necessidades de justiça social, com vista a uma maximização do bem-estar individual. Segundo, Mozzicafredo “o fundamento político da cidadania assenta principalmente na relação que se estabelece entre os princípios da liberdade individual e os da justiça social” (2000:194).

Segundo Marshall & als) (1998), a cidadania baseia-se numa progressão de direitos civis, políticos e sociais que são satisfeitos pelo Estado através de programas sociais. Os direitos civis são necessários para assegurar a liberdade de intervenção pública do sujeito/cidadão em sociedade. Os direitos sociais, são um sub conjunto de direitos ao bem - estar, rendimento mínimo, direito à participação e viver civilizadamente segundo os standards da sociedade organizada. Para o autor, a expansão dos direitos de cidadania desenvolve-se através do conflito no interior da sociedade civil, através de uma abordagem de *empowerment*. A mudança introduzida pelo processo de *empowerment* pode ser entendida de três formas: como conflito entre os que controlam a divisão do poder e dos recursos, aqueles que são marginalizados e destituídos nesse processo e o papel do profissional, que consiste em preparar os cidadãos em situação de *disempowerment* para exigirem uma divisão mais justa dos recursos e defenderem um papel mais participativo e interventivo na sociedade. A cidadania social baseia-se no princípio de igualdade, da participação, da responsabilidade social e da diversidade social. (Ferreira; 2011).

A cidadania social exige ao sujeito, não só que seja uma pessoa que vive numa família, comunidade, mas que tenha também uma noção social de si mesmo (relação de pertença), por forma a assumir a sua corresponsabilidade social partilhada com as forças vivas dessa mesma comunidade, ou seja a necessidade da pessoa em participar na exposição das suas necessidades em qualquer parte do mundo.

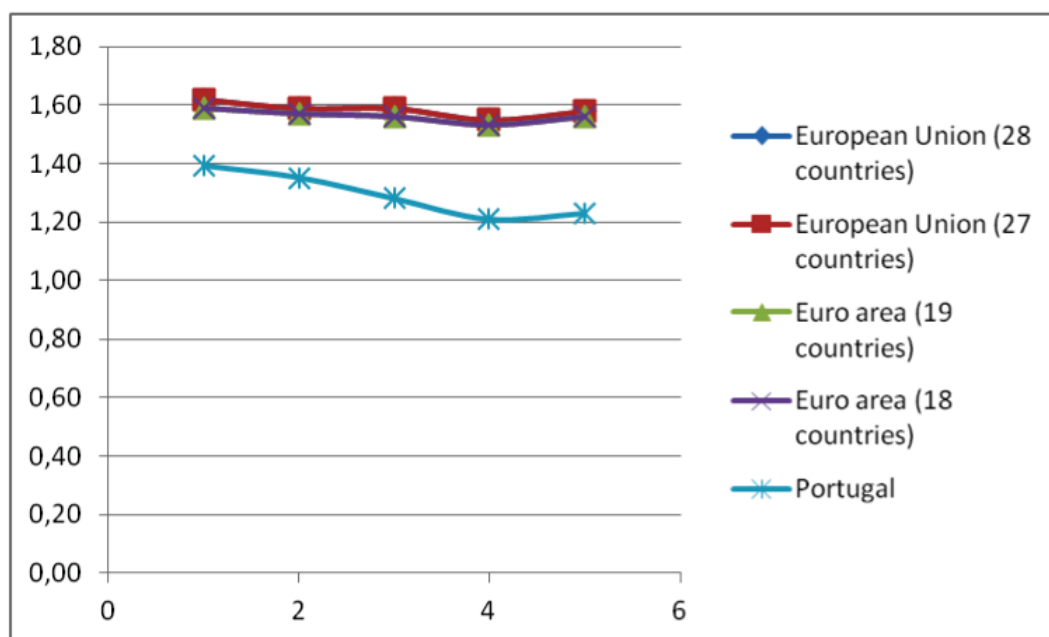
Assim, é necessário fazer a distinção da satisfação da necessidade social na ótica dos direitos sociais e na ótica da cidadania. Se na primeira situação a satisfação da necessidade está dependente de terceiros, nomeadamente do estado, na segunda situação a satisfação da necessidade depende da própria pessoa e das suas opções. A primeira situação identifica-se mais com a hierarquia das necessidades humanas estabelecida por Maslow (1954), ou sejam: as necessidades fisiológicas, as necessidades de segurança, as necessidades de afeto e de sentimento de pertença a grupos na sociedade, a necessidade de auto-estima e a necessidade de atualização.

A diversidade do conceito de família e as formas de agregados familiares tornou-se uma realidade social comum, na sociedade contemporânea. Este processo é influenciado pelo sistema de emprego no que respeita à garantia de um salário fixo e um vínculo contratual efetivo. Os diferentes Estados membros têm, procurados soluções alternativas, nomeadamente – Suécia, com a extensão dos serviços públicos, Estados Unidos da América com a generalização do trabalho precário acompanhado de elevada mobilidade, Itália e Alemanha, com adaptações inovadoras das microempresas e de segregação doméstica das mulheres.

A flexibilidade, precariedade, empregos com baixos salários, afetam cada vez mais a estabilidade de vida familiar e as formas de integração social, promovendo pelo contrário desintegração e desproteção social. Em Portugal verificamos na atualidade a influência da nova legislação Laboral (Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto) sobre a estabilidade da vida familiar, no que respeita ao prolongamento do tempo de trabalho e por outro lado pelo tempo de esperança de vida. Neste quadro social, político e económico assistimos à utilização mais efetiva da comunidade local, da solidariedade familiar ou das relações de vizinhança, contrapostos com os contextos sociais, culturais e étnicos, cujos cidadãos apresentam aspirações de custos de vida elevados e de mobilidade social.

As transformações sócio demográficas também contribuem para a instabilidade familiar e em particular, na família nuclear. Entram na análise e leitura do problema as variáveis relacionadas com a baixa taxa de fertilidade e a instabilidade do casamento, provocando alterações no interface entre o apoio familiar e a vida profissional.

**Gráfico 1. Taxa de Fertilidade na EU**



Fonte: Elaboração própria / dados EUROSTAT

A alteração e desequilíbrio das taxas demográficas, verificadas nas últimas décadas e com tendência a maior complexificação, produziram novas questões sociais no domínio dos grupos ativos e aumento dos inativos, dependentes e independentes. O processo de globalização, a evolução tecnológica e a necessidade urgente de adaptabilidade dos recursos humanos com vista a uma maior inclusão social, justiça social e redução ou erradicação das taxas de pobreza. A migração e a imigração num espaço único europeu de livre circulação de trabalhadores e a análise dos impactos na coesão social. A necessidade de um rendimento mínimo, como um direito humano, considerado e reconhecido como fundamental para a inclusão social e para uma maior participação de cidadania como expressão da dignidade humana e social.

#### **4 – A POLÍTICA DE FAMÍLIA E SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL**

Quando nos propomos tratar o tema da política de família numa abordagem ecosocial e territorializada temos de referir os modelos que influenciam a Política de top-down e bottom-up de forma a nos apoiarmos na compreensão do processo decorrente entre centralização e descentralização.

Na minha perspetiva, o modelo ideal para aplicar a política pública e sociais pelo sistema de proteção social com a finalidade de promover bem-estar na sociedade e no cidadão em particular, é sem dúvida o modelo bottom-up, sendo o que mais se relaciona com a intervenção do cidadão e das comunidades locais na promoção de uma cidadania social ativa. Mas este não é o modelo privilegiado do Estado dado que coloca sempre na esfera pública a gestão de políticas públicas deixando aos parceiros sociais e comunitários uma participação supletiva e complementar o que enfraquece a participação e tomada de decisão dos atores e agentes sociais (individuais e institucionais) da sociedade civil.

Importa refletir a política de família no quadro dos Direitos Humanos, sendo influenciada por programas de discriminação positiva ex: bolsa família, rendimento social de inserção, cesta básica, ou seja a constituição do Estado Social está sustentada num discurso ideológico colocando em causa os direitos humanos. Na essência o resultado do discurso não promove políticas sociais ou políticas públicas e menos ainda os direitos humanos, mas sim respostas sociais operacionalizadas por medidas de controlo pela ação social e reconhecido (o controlo) erradamente como garantias de igualdade, bem-estar e melhoraria da redistribuição das prestações sociais (Ferreira e als, 2016).

A política de família, como qualquer política pública é sistémica daí, defendermos hoje uma abordagem ecosocial territorializada que visam cumprir e implementar direitos constitucionais.

Em Portugal, desde a promulgação do Decreto-Lei n.º 70/2010<sup>1</sup>, que materializou o Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, as políticas no âmbito dos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade, tem sido regulamentadas por um conjunto de normas e procedimentos com o objetivo de uniformização das regras para a determinação dos rendimentos, composição familiar e contabilização dos rendimentos para fins de verificação dos recursos e definição do direito ou não do acesso aos apoios, subsídios e prestações sociais.

No ano de 2003, o governo português alterou a lei do RMG (Rendimento Mínimo Garantido) criando o RSI (Rendimento Social Inserção), (Lei n.º 13/2003 de 21 de Maio)<sup>2</sup> que passa a ser incluído no subsistema de solidariedade e definido como “um programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas” (Art. 1 da Lei n.º 13/2003). Desde a promulgação do Decreto-Lei n.º 70/2010, o RSI sofreu alterações que incidiram, por exemplo, na definição do valor da prestação deixou de ser fixo, mas variável consoante a composição do agregado familiar e/ou os seus rendimentos.

Segundo, Immervoll<sup>3</sup> (2014), sobre a situação portuguesa, “Depois de 2010, o número de famílias no desemprego (nenhum dos elementos trabalha), aumentou consideravelmente. Associado à diminuição dos apoios destinados às famílias e aos cortes efetuados desde então, incluindo os que respeitam aos apoios de assistência social, resultou numa deterioração considerável das estatísticas de pobreza.” Com base no relatório da OCDE podemos ainda verificar que os cortes efetuados em áreas como a saúde, educação e proteção social resultam num agravamento das condições sociais e não impulsionam o crescimento económico conforme o modelo de assistência Português. Segundo o observatório das desigualdades, no estudo do fenómeno do desemprego em Portugal (2011), considera que este é a consequência mais relevante da crise económica/financeira (2008/2015), pois é um fator determinante no condicionamento da capacidade de gerar riqueza no País, vinculado à diminuição de receitas do Estado e da Segurança Social, bem como com o aumento das despesas com a proteção social, mas sobretudo porque multiplica o risco de pobreza dos indivíduos e famílias abrangidas.

Em Portugal maioritariamente as políticas sociais são pensadas com base no regime corporativista do welfare no qual há uma preocupação com a diferenciação entre as classes sociais e a preservação do *status*, com políticas moldadas pela Igreja e pela tradição da família sendo que “the principle of ‘subsidiarity’ serves to emphasize that the state will only interfere when the family’s capacity to service its members is exhausted” (Esping-Andersen, 1990: 27) Para o autor “lutar contra a exclusão social

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 70/2010. Portugal: Diário da República.

<sup>2</sup> Alterado, mais tarde, pela Lei n.º 13/2013.

<sup>3</sup> Declarações numa entrevista sobre a situação portuguesa pelo economista e chefe do departamento de Políticas Sociais de Incentivo ao Emprego da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)

exige não só actuar sobre os efeitos, mas também, e muito especialmente, sobre as causas (actuação preventiva) que impedem a realização da cidadania social” (Pereirinha, 2003: 237–238). Frequentemente, as políticas sociais tendem a responder aos problemas sociais de forma emergencial, respondendo paliativamente e superficialmente aos problemas sociais sem solucionar a desigualdade macroestrutural. São, então, adotadas medidas de forte controle social cuja eficiência resolutiva é questionável (Boscheti, 2012).

Potencialidades podem ser identificadas na ação profissional nomeadamente podemos identificar como dimensões fundamentais: o trabalho em rede; o diagnóstico social e, o auxílio à construção do projeto de vida (a curto, médio ou longo prazo). Segundo Rodrigues (2010) o sistema de proteção social, até meados de 1990, esteve focado no trabalho considerado uma via de integração social. Porém, a incapacidade do mercado de trabalho em atender às necessidades de emprego dos cidadãos tem forçado a criação de mecanismos alternativos, instituídos por meio de um novo contrato social, que engloba a responsabilização do Estado, do Mercado e das Comunidades Locais: a “economia solidária” ou economia social. A economia solidária ou social pode ser uma tipologia de “porta de saída” dos sujeitos do programa aquando da inclusão de outros atores sociais para complementar as respostas sociais do Estado.

Por sua vez, essa tipologia não deve eximir a responsabilidade do Estado no seu papel de instrumento de proteção social, mas de modificá-lo ao centrar as respostas aos problemas sociais na valorização do ser. Um novo desafio é o de incluir os cidadãos nos processos de formulação e avaliação das políticas, visto que a participação democratiza a “gestão da coisa pública” e inverte as prioridades das administrações, no sentido de políticas que atendam não apenas às questões de emergência. Nesta linha de reflexão é importante fazer uma análise sobre os gastos sociais com o sistema de proteção social e no caso português observemos o quadro seguinte:

### Quadro 1. Gastos com a proteção social

Ano	Sistema de Proteção Social de Cidadania		
	Subsistema de Proteção Familiar	Subsistema de Solidariedade	Subsistema de Ação Social
2008	1.254.816.952,00	4.043.939.755,00	1.716.698.892,00
2009	1.461.233.058,00	4.578.820.976,00	1.776.535.485,00
2010	1.625.510.537,00	4.986.403.376,00	1.862.017.591,00
2011	1.288.744.755,00	4.606.447.382,00	1.740.050.686,00
2012	1.183.857.323,00	4.440.080.723,00	1.929.479.408,00
2013	1.235.330.602,96	4.575.150.279,11	5.820.346.030,00
2014	1.175.275.131,00	4.581.588.297,00	7.019.370.813,00

Fonte: Orçamentos de Estado e Contas Públicas (Assembleia da República, 2008 a 2014) /Martins; 2016

Da análise ao quadro concluímos que em Portugal num período de crise económica e financeira o orçamento do sistema de proteção social diminuiu no período de 2008 e 2014 no sistema de proteção familiar 795 418, 00€; o subsistema de solidariedade (acordos atípicos com instituições sociais) aumentou em 537 648, 00€ e o subsistema de ação social (políticas sociais) aumentou em 5 302 671 921, 00€. Concluímos que em tempos de crise o governo aumentou o orçamento em apoios indiretos e diminuiu-os em apoios diretos às famílias.

As respostas sociais de proteção à criança, jovem e família podem ser **respostas diretas** e **respostas indiretas**, como define Pereirinha são, “atuações dirigidas diretamente ao problema social, seja ela uma situação geral da sociedade (desemprego, sustentabilidade financeira da segurança social, a existência de regiões em depressão económica e pobreza, etc.) seja a que caracteriza um grupo social (problemas de cuidados pessoais dos idosos, problemas de insucesso e abandono escolar na população jovem que frequenta o ensino secundário, etc.)” (Pereirinha, 2008:94). As respostas indiretas, ou sejam, aquelas que não se dirigem diretamente ao problema em si, mas que indiretamente vai ter efeito sobre ele. “(...), o crescimento económico atua favoravelmente sobre o emprego e sobre o rendimento das famílias pelo que, promovendo-o se está a resolver os problemas do desemprego e da pobreza, sem que tenha sido necessário dirigir a ação para os desempregados ou para a população pobre” (Idem, 94).

Situação que nos deixa uma questão: qual o compromisso das instituições sociais e dos profissionais na gestão da proteção social territorializada expressa em ações de intervenção direta e envolvimento dos sujeitos e das famílias na procura da melhoria do seu bem-estar social individual e coletivo.

## 5. A DIMENSÃO ECOSSOCIAL NA INTERVENÇÃO TERRITORIALIZADA DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA NA CONTEMPORANEIDADE

Quando nos propomos refletir ou fazer uma análise reflexiva sobre as políticas públicas ou sociais e principalmente numa dimensão específica, “Políticas de Família na Contemporaneidade”, temos de o fazer numa dimensão ecos-social e num quadro de análise de uma intervenção territorializada, porque a sua ação se desenvolve em diferentes níveis de organização social, com a intervenção de diferentes stakeholders, incluindo o cidadão e num quadro societário transnacional no contexto da sociedade globalizada.

As políticas territorializadas são as administradas de forma descentralizada, mas não mudam a sua lógica ou seu desenho em função do lugar onde passam a atuar; seguem as regras gerais já conhecidas de sua gestão, transferindo o modelo centralizado para o nível mais local; a participação dos atores e a transversalidade da ação

mantém-se igual às formas tradicionais de gestão das políticas, não significando uma mudança na sua matriz de conceção, diretriz e estratégia de ação; a ação decreta-se fora do território e este é apenas o terreno da aplicação de uma política nacional. (Autès, 1999). Ou seja, são aquelas onde o lugar faz a diferença, e a partir da inter-relação entre políticas e território emergem novas formas de gestão, capazes de elaborar fórmulas inéditas de gestão do vínculo social (Koga, 2003); aqui o território emerge como espaço do político, constituindo o lugar de exercício da democracia representativa e das representações coletivas do “viver em conjunto” e como espaço de mobilização pertinente da ação coletiva (Rocha, 2016).

São múltiplos os problemas sociais contemporâneos no mundo globalizado: o capitalismo globalizou a distribuição, a troca e o consumo, mas também as pessoas, as ideias, o Estado, as instituições desterritorializando-as e/ou territorializando-as, conforme os seus objetivos e estratégias fundamentais.

O papel do profissional das diferentes áreas de conhecimento para a eficácia do objetivo das políticas públicas e sociais na sua missão de resolução de problemas. Aqui entra a dimensão política do Serviço Social, a identificação de um problema social ou público passa pelo processo de sistematização das necessidades sociais e económicas resultantes da sistematização das práticas profissionais. Esta sistematização leva ao reconhecimento do problema como uma construção social coletiva e não individual. “a inclusão social de qualquer pessoa ou grupo passa, em primeiro lugar, pelo acesso à cidadania e aos direitos económicos, políticos e sociais, assim como no acesso às possibilidades e oportunidades de participação efetiva na esfera política” (Subirats, 2013: 276). A intervenção social local possibilita conhecer as necessidades sociais e fazer uma análise que promova programas e serviços de resposta a essas necessidades identificadas, enquanto desafios colocados à política local e como desafio ao conhecimento dos interventores sociais no domínio da planificação que segundo Cardoso, “a realização e atualização permanente dos diagnósticos sociais e a planificação das ações a implementar, carecem de participação dos diferentes atores implicados” (Cardoso, 2012: 186).

Subirats (2013) considera que o desenho centralizado e estandardizado das grandes políticas sociais se mostra inadequado para responder às novas realidades e como prova, refere, o papel residual ou meramente executivo que tem sido atribuído aos governos locais, havendo necessidade de implementar formas de gestão flexível e desburocratizadas porque “os interventores sociais envolvidos em contextos institucionais altamente burocratizados (preenchimento de formulários) apenas desenvolvem uma ação casuística desprovida de valorização e enriquecimento pessoal e social” (Idareta e Ballester, 2013). As políticas de bem-estar constroem-se por lógicas de resposta às necessidades que se presumem homogêneas e diferenciadas.

Na atualidade o problema reside na forma como operacionalizamos o conjunto de políticas, meios e recursos disponíveis de forma eficaz e eficiente na promoção da qualidade de vida do cidadão, melhoria dos quadros produtivos da sociedade e

maior equidade na repartição de bens e serviços. Segundo Rodrigues (2014) “(...), no plano técnico, a formulação e desenho de políticas públicas, os processos de implementação e de avaliação dos resultados e dos impactos requerem competências profissionais específicas, resultantes de capacidades de análise e mobilização de informação, bem como de conhecimentos técnico-científicos de diferentes áreas disciplinares e conhecimentos específicos relativos à análise, gestão e avaliação de políticas públicas”, (Rodrigues; 2014:13-14).

Iniciando uma análise crítica sobre o gasto social público com prestações sociais levar-nos-ia a pensar que temos na sociedade um Estado Social mínimo para fazer face às necessidades sociais dos cidadãos, no entanto temos um aumento de pobreza, aumento de desemprego, baixa natalidade e baixos rendimento levando a baixo consumo e à estagnação das economias nacionais ou criando muitas barreiras ao seu crescimento. Todo este conjunto de fatores implicam-nos a todos num questionamento sério sobre a sustentabilidade das políticas e das práticas profissionais para o desenvolvimento social, económico e humano na sociedade contemporânea. “As políticas públicas, são um processo complexo, multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e decisão – local, regional, nacional, transnacional”. (Rodrigues; 2014:15).

Hoje os problemas sociais não são isolados eles assumem uma configuração sistémica e multidimensional associando fatores estruturais e conjunturais. Implica a mobilização de recursos estatais (nacionais, europeus e locais) mas também a rede social de apoio de proximidade (formal e informal), desenvolvendo-se recentemente o paradigma do partenariado (parceria) e do trabalho em rede.

A inclusão da vertente territorial no desenho das políticas públicas, está associada a uma reconfiguração das lógicas de intervenção do Estado e à alteração no modo de administração da ação pública, passando a ser co-produzida localmente por uma diversidade de atores públicos e privados. “(...), em Portugal os governos não deixam que a intervenção territorial seja orientada pela iniciativa municipal, mesmo representando elevadas potencialidades na promoção da coesão social dos territórios, primeiro pela posição privilegiada ao nível do conhecimento da extensão dos problemas, segundo pela facilidade na articulação dos diversos recursos institucionais para lhes fazer face” (Cardoso,2012: 105).

Nesta mudança social, devemos considerar o paradigma Construtivista, centrado nas competências e capacidades do cidadão. O Partenariado, orientado por uma lógica de ação em parceria, numa intervenção em Rede; A Cidadania Social, reconhecimento de todo o cidadão como sujeito de direitos e essencialmente da sua Dignidade Humana (ênfase dos Direitos Humanos).

Também a intervenção profissional carece de reconfiguração sustentando-se numa prática de “Parceria”, não sendo esta um conceito, dado que não institui um campo teórico novo, é um referencial da ação pública. Associa-se a este conjunto de orien-



tações a construção de Redes, enquanto novo modelo de intervenção profissional. As redes constituem um verdadeiro potencial na promoção da *participação* e da *autonomia*. (Ferreira, 2011).

As políticas sociais devem orientar-se para um desenvolvimento sustentado, baseado na valorização dos serviços de proximidade, dos recursos naturais, reforçando a relação entre Estado e Sociedade. Isto recomenda-nos maior atenção ao modelo de desenvolvimento local no contexto global de cada Estado-membro, da União Europeia e do processo da globalização. Assistimos, a uma ideia de estado promotor dos direitos e necessidades básicas dos cidadãos (direitos constitucionais) e a um processo de regulação que este assume com a sociedade civil através da ação social local, como forma de proximidade do cidadão.

Uma política e uma prática sustentada inscreve-se num contexto económico e político de grandes mudanças marcado por um contexto neoliberal ao nível de política económica, associado a políticas de privatização e terciarização com profundas consequências na vida dos cidadãos, nas relações de trabalho/emprego e na gestão social da vida quotidiana. Estamos perante um novo desafio sobre a construção do objeto de intervenção Social, havendo necessidade de ser repensado ao nível do emprego; da responsabilidade social; da família; da comunidade, das novas políticas sociais e do desenvolvimento social e humano de forma sustentada e integrada.

O modelo ecológico, sustentado na perspetiva da interação entre o homem e o meio social, definindo um contínuo intercâmbio adaptativo do ciclo de vida, caracteriza-se essencialmente com problemas do meio ambiente, desenvolvendo nas pessoas e nas comunidades uma co-responsabilização na melhoria do ambiente social e quotidiano. O trabalho em rede representa uma aposta na reconstrução dos vínculos solidários do social, orientado pelo modelo de redes sociais, é potenciador de novas formas de compreender e ler a sociedade. Esta intervenção ganha pertinência na sociedade contemporânea como modelo alternativo nas práticas do assistente social ao nível das respostas aos problemas e necessidades das pessoas, num quadro de globalização e desenvolvimento social sustentável.

Importa apresentar o conceito de “*ecodesenvolvimento*” (Maurice Strong; 1992): que comporta como princípios básicos dessa nova visão do desenvolvimento, a satisfação das necessidades básicas; solidariedade com as gerações futuras; participação da população envolvida; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; elaboração de um sistema social e garantia de emprego, segurança social e respeito a outras culturas; programas de educação.

O paradigma da sustentabilidade (Sachs;2002), presentemente muito instituído na sociedade contemporânea integra sete aspetos ou dimensões principais, a saber: **Sustentabilidade Social** – através da melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de rendimentos e de diminuição das diferenças sociais, com participação a participação ativa dos sujeitos; **Sustentabilidade Económica**,

pública e privada, com a regularização do fluxo dos investimentos, compatibilidade entre padrões de produção e consumo, equilíbrio de balanço de pagamentos, acesso à ciência e tecnologia; **Sustentabilidade Ecológica** – cuidado no uso dos recursos naturais para minimizar danos nos sistemas vitais, reduzir os resíduos tóxicos e a poluição, reciclar materiais e energia, conservação, tecnologias limpas e de maior eficiência e regras para proteção ambiental; **Sustentabilidade Cultural** – significa respeito pelas diferenças, valores entre os povos e estímulo a processos de mudança que acolham as especificidades locais; **Sustentabilidade Espacial/territorial** - equilíbrio entre o rural e o urbano, equilíbrio de migrações, desconcentração das metrópoles, adoção de práticas agrícolas não agressivas à saúde e ao ambiente (utilização de químicos), limpeza e cuidado das florestas e industrialização descentralizada; **Sustentabilidade Política** - democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, construção de espaços públicos comunitários, maior autonomia dos governos locais e descentralização da gestão de recursos; **Sustentabilidade Ambiental** - conservação geográfica, equilíbrio de ecossistemas, erradicação da pobreza e da exclusão, respeito pelos direitos humanos e integração social. Engloba todas as dimensões anteriores através de processos complexos.

Temos também de refletir a sustentabilidade das organizações sociais, num compromisso de garantia para a qualidade da resposta social e promoção do bem-estar; e sobre os paradoxos decorrentes desta, nomeadamente a precarização salarial dos seus profissionais, missão, valores, ética das organizações sociais e dos serviços sociais numa **correlação com** o modelo de financiamento destas instituições. A padronização dos apoios financeiros a estas organizações com base em programas à medida, condicionam a intervenção destas e subalternizam o seu modelo organizacional num modelo de execução de respostas sociais.

As políticas autárquicas (municipais) ganham maior relevância neste contexto na medida em que mais facilmente estabelecem uma relação estreita entre os problemas sociais e as políticas sociais por via da dimensão cultural subjacente, reforçando a proximidade como indicador promotor de maior sucesso. As políticas sociais devem ser promotoras de uma sociedade civil ativa e participativa, bem como de construção de redes de solidariedade que possam reforçar o papel das comunidades, dos cidadãos e das instituições nas políticas de inclusão social.

## 6. UMA POLÍTICA DE FAMÍLIA SUSTENTÁVEL

O desenvolvimento humano é definido pelas Nações Unidas desde 2003, como “o processo de aumento das escolhas das pessoas, que lhes permitam levar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno, a sua preservação para as gerações futuras, proteção, segu-

rança pessoal e atingir a igualdade para todos (mulheres e homens). A, este junta-se o desenvolvimento social, como processo de garantia de condições sociais mínimas, bem como de promoção do bem-estar, por parte dos governos dos Estados - Membro e pelas organizações internacionais.

Para que possamos falar de um desenvolvimento humano e social na sociedade contemporânea, temos de juntar o desenvolvimento sustentável, enquanto processo de satisfação das necessidades atuais que não põe em causa a satisfação de necessidades de gerações futuras, implicando três exigências: a da solidariedade intergeracional, a da integração da gestão dos recursos naturais nas estratégias de desenvolvimento e a durabilidade dos processos de produção e consumo inerentes ao desenvolvimento, implicando uma lógica de ritmo sustentável de equilíbrio entre a entrada de “inputs” e a saída de “outputs”, na interação entre o subsistema económico e ecológico. (Relatório (1987), publicado pela W.C.E.B.<sup>4</sup>).

As políticas de família na sociedade atual devem orientar-se pelo princípio da sustentabilidade desenvolvendo valores e garantias para o desenvolvimento social, humano e económico. Segundo Sen (1999), o desenvolvimento sustentável focaliza-se em níveis dinâmicos e inter-relacionados: a pessoa, o processo, o contexto e o tempo. A teoria da ecologia de desenvolvimento humano de Bronfenbrenner (1996), define o desenvolvimento humano, como um conjunto de processos, através dos quais pessoas e ambiente interagem operando constância e mudança nas características da pessoa, ao longo da sua vida (Rocha, 2016).

Olhando a família, como um parceiro na ação profissional, devemos juntar ao exercício de aplicação de políticas públicas e sociais o conceito de desenvolvimento participativo como processo que assenta na adoção de uma metodologia participativa nos processos de mudança e de melhoria das condições de vida das populações, desde a conceção, intervenção e avaliação, passando pela direção e acompanhamento implicando a promoção plena da cidadania social ativa. Associa-se ainda, o conceito de “empowerment”, ou seja, reforço de capacidades, competências ou poder, sendo, simultaneamente, uma pré-condição para a participação e o exercício da cidadania e um processo de formação e aquisição de poder, que deles resulta em permanência (Friedman, 1996 in Rocha, 2016).

As políticas de família incorporam os meios e os recursos que promovem na sociedade o *capital humano*: integra as habilidades e conhecimentos dos sujeitos que, conjuntamente com outras características pessoais e o esforço despendido aumentam as possibilidades de produção e de bem-estar pessoal, social e económico. E o *capital social*: definido como as normas, os valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem a cooperação dentro ou entre diferentes grupos sociais.

---

<sup>4</sup> World Commission on Environment and Development (the Brundtland Commission) (1987) - “O Nosso Futuro Comum”, Meribérica/Liber, Lisboa.

Esta focalização da pessoa na situação contempla várias abordagens, nomeadamente a: histórica das políticas sociais, sobre a evolução da situação de dominação e de desempoderamento das pessoas (indivíduos, famílias, pequenos grupos e comunidades); visão ecológica contemplando os mecanismos de *coping*; perspectiva multicultural (valorizando as diferentes formas como as pessoas estruturam os seus comportamentos, crenças, valores, padrões de vida e a forma como constroem a sua visão do mundo; dimensão global (é necessário um conhecimento que transcenda as fronteiras locais, a fim de encontrar soluções para os problemas, nesta época de interdependência global e violação dos direitos humanos para uma compreensão transcultural); e uma abordagem crítica e consciência de todas as outras visões.

Nesta perspetiva, o *empowerment* pode desenvolver-se a vários níveis e em vários sistemas, e a ênfase em determinado nível ou uma visão mais integrada dependerá dos objetivos estabelecidos nos vários contextos (organizacionais, especificidades de populações locais, etc).<sup>5</sup>

Os modelos de intervenção social nos territórios definidos de ação prioritária, concebidos para contribuírem para um desenvolvimento sustentável, integrado e participativo, a nível local, nas dimensões humana e social, orientam-se numa filosofia política que pretende introduzir alterações nos programas de satisfação das necessidades às pessoas e às famílias; no desenvolvimento da cidadania participativa, numa orientação de “empowerment”; na relação com o espaço habitat/ público (dimensão ecológica), numa abordagem sistémica; na redefinição das bases territoriais com assunção de uma multiterritorialidade, incluindo os níveis de influência global, nacional e local; na criação de novos modelos concetuais, com enfoque preventivo da ação social nos territórios de maior precarização e vulnerabilidade social e económica com a inclusão de múltiplos stakeholders, e os modelos organizativos, formais subjacentes e/ou informais públicos e/ou privados.

Como modelo de intervenção adequado a uma ação territorializada propomos a visão multifocal do *empowerment*, de Judith Lee (2001). Propomos uma mudança de paradigma de intervenção política e social nos territórios sociais e comunitários, contribuindo para uma melhoria das formas de vida em meio urbano, assente na perspetiva de participação/parceria e relação de proximidade. Deve-se assim entender a territorialização das políticas enquanto elemento do processo de implementação das políticas sociais ativas, defendendo os seus mentores que as políticas públicas que marcaram os “gloriosos trinta anos” da proteção social pública na Europa ocidental<sup>6</sup>, se distinguem por uma marca acentuadamente re-

---

<sup>5</sup> Pinto, Carla (2011). “Representações e práticas do *Empowerment* nos trabalhadores sociais”, Tese de Doutoramento, Instituto de Ciências Sociais e Políticas, Unidade Técnica de Lisboa.

<sup>6</sup> A mutação do Estado Social caracterizou-se, entre outros aspetos, por uma viragem das políticas sociais, muito associada ao facto do beneficiário de uma prestação pecuniária, ficar obrigado a desenvolver uma atividade laboral dentro da abordagem da capacitação para o trabalho, enquanto elemento estruturante da inserção social plena, ao contrário do que ocorreu no período entre o final da II Grande Guerra e os meados dos anos setenta do séc. XX, os “gloriosos trinta anos”, em que os apoios sociais públicos eram disponibilizados dentro de uma lógica passiva de direito social.

distributiva e muito pouco focalizada, deixando a descoberto indivíduos e grupos que vivenciavam problemáticas muito circunscritas, daí que o estados tenham argumentado da necessidade de “novas formas de organização...incluindo não só as estruturas centrais e descentralizadas da administração pública, em particular as autarquias, mas também um universo assinalável de entidades, de natureza diferenciada...mas todas elas com atuação nos respetivos territórios”, (Alves, 2012: 6), numa lógica diferenciadora.

Esta ideia de aproximação aos problemas e de consequente envolvimento dos assistidos nos processos de intervenção social, e que Mondolfo (1997), classifica, positivamente, de “proximidade não intrusiva”<sup>7</sup>, pela oportunidade que representa no sentido dos trabalhadores sociais se centrarem mais nas relações dos sujeitos com os territórios, (e menos nos primeiros), surge com frequência como uma das grandes vantagens do processo de deslocalização das políticas sociais para as periferias dos poderes centrais, e é geralmente nesse sentido que o tema é abordado nos estudos de organizações nacionais ou da União Europeia.

Uma outra vantagem, prende-se com uma nova abordagem relacional dos profissionais com os espaços territoriais da sua intervenção, o que permitiu um maior entrecruzamento do Serviço Social com outras dimensões do local, fazendo com que a ideia de desenvolvimento social<sup>8</sup> (Bento; 2016).

Com base numa leitura das práticas territorializadas em contexto autárquico constatamos que apesar da multiplicidade de instituições e organizações a que cidadãos e comunidades podem recorrer para se tornarem atores locais ativos e participativos, com capacidade de auto-organização e procura de soluções coletivas para a melhoria das suas condições de vida, fomentando imagens positivas dos espaços onde habitam, apenas uma percentagem muito baixa procura criar empowerment.

Como aspetos positivos podemos salientar as soluções encontradas, a nível do espaço local, mais adequadas para reduzir os problemas (...) “através da intervenção nos contextos reais da vida dos indivíduos e nas comunidades em que estão inseridos; (...) a relação mais próxima entre os profissionais e as populações, constituindo uma vantagem sobre o modelo burocrático que passou a caracterizar a dimensão universalista do direito social, tendo-a tornado uma universalidade abstrata” (Rosanvallon, 1995, citado por Cardoso, 2012: 92).

Relativamente aos aspetos negativos da forma e operacionalização da territorializa-

---

7. Esta ideia de “proximidade não intrusiva” defendida por Mondolfo, insere-se no pensamento deste autor acerca das vantagens que a territorialização das políticas sociais públicas vieram trazer ao Serviço Social, na medida em que permitiu aos profissionais uma reaproximação dos sujeitos de intervenção, sem interferir no círculo pessoal e familiar mais próximo, ao contrário do Social Work clássico. No mesmo sentido aponta Sposati (2013), quando e a propósito do conceito de território, citando Raffestin (1993), aborda este como processo que “reflete a multidimensionalidade do «vívido» territorial pelos membros de uma coletividade”.

8. Para Alves o conceito de desenvolvimento social na sua relação com o desenvolvimento local pode ser entendido como uma “leitura dos processos de desenvolvimento visando a melhoria dos níveis de qualidade de vida das populações e dos respetivos territórios, incluindo áreas como a habitação, a saúde, o trabalho, e a empregabilidade, a educação e a formação, a família, a segurança social, o ambiente, entre outras áreas de atuação, tal entendimento pressupõe a convocação de novos instrumentos e de novas metodologias de intervenção” (Alves, 2012 : 8).

ção podem apontar-se: a falta de recursos; falta de clarificação do papel e competências das várias entidades com responsabilidades de gestão; ações definidas sem estarem fundamentadas nos princípios da justiça e da equidade social e em articulação com as necessidades e potencialidades das comunidades.

Judith Lee (2001) em qualquer das componentes consideradas, entende que cabe ao assistente social o desenvolvimento de processos em que, este assiste e medeia, sendo objetivos da sua ação, junto das pessoas, desenvolver capacidades, revitalizar as relações sociais para criar condições de capacitação e de autossustentação recriando e reconstruindo as suas realidades, ou seja, criando os próprios o seu *empowerment*. (Rocha, 2016).

## 7. ALGUMAS MEDIDAS DE POLÍTICA SOCIAL DIRIGIDAS À FAMÍLIA

As, mudanças sociais e culturais das últimas décadas reforçam que os problemas familiares sejam considerados relevantes para o desenvolvimento futuro da comunidade. Destacamos a política social do Rendimento Social de Inserção<sup>9</sup>, dada a dimensão da população que abrange e a importância que assume na melhoria do bem-estar da família incluindo as crianças.

O Rendimento Social de Inserção (RSI), consiste numa prestação integrada no subsistema de Solidariedade no âmbito do sistema público de Segurança Social, e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária. O programa de inserção (dimensão da medida mais identificada com a intervenção do Serviço Social) consiste num conjunto de ações destinadas à gradual integração social dos titulares desta medida, bem como dos membros do seu agregado familiar (art.º 3, Lei nº 13/2003). As ações referidas assumem a forma de emprego, formação profissional, frequência do sistema educativo, participação em programas de ocupação ou outros de carácter temporário que favoreçam a integração no mercado de trabalho, ações de orientação vocacional, ações de reabilitação profissional, ações de prevenção, tratamento e reabilitação de toxicodependentes, desenvolvimento de atividades no âmbito das Instituições Particulares de Solidariedade Social, utilização de equipamentos de apoio social, apoio domiciliário e incentivos à criação de atividades por conta própria ou à criação de emprego (art.º 18º, Lei nº 13/2003).

Passamos agora à apresentação de expressões de política social comuns a várias realidades sociais, permitindo-nos a seguir desenvolver uma análise na sua dimensão operativa contrapondo-a à análise de conceção e implementação das políticas públicas

---

<sup>9</sup> Lei nº 13/2003 de 21 de Maio

e sociais, ou sejam:

- Medidas de apoio à conciliação da vida familiar e da vida laboral, nomeadamente serviços de apoio domiciliário;
- Reforço do Rendimento Social de Inserção considerado como renda mínima garantida pelo Estado a cada pessoa;
- Facilitar o acesso das famílias às novas tecnologias, como forma de educar a família para uma sociedade baseada no conhecimento e também como forma de proteção e prevenção da infância face à Internet;
- Desenvolvimento dos serviços de mediação familiar<sup>10</sup> e de programas de formação parental, como forma de apoio a famílias em situação de crise;
- Apoio a famílias identificadas com situações de violência doméstica, bem, como a famílias vulneráveis com características de risco de exclusão social, nomeadamente as famílias monoparentais;
- Promoção da participação social da família em ONGs e Instituições de Solidariedade Social de forma a melhorar o acesso das famílias às ajudas sociais disponíveis pelo Estado;
- Apoios Sociais, e fiscais às famílias numerosas.

Na área da saúde, no âmbito das políticas sociais dirigidas à família, destacamos o subsídio de doença, que consiste numa prestação pecuniária, atribuída para compensar a perda de remuneração, resultante do impedimento temporário para o trabalho por motivo de doença. A atribuição desta prestação carece de certificação dos serviços de saúde e de 6 meses civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações, à data do início da incapacidade para o trabalho (designado prazo de garantia) ou 12 dias com registo de remunerações por trabalho efetivamente prestado, nos 4 meses imediatamente anteriores ao mês que antecede o da data do início da incapacidade (índice de profissionalização).

- As prestações compensatórias dos subsídios de Férias<sup>11</sup>, Natal, são atribuídas quando o beneficiário, em consequência de doença (a receber subsídio), não tenha direito e não lhe tenham sido pagos os subsídios de férias e de Natal, por parte do respetivo empregador, de acordo com o estabelecido em regulamentação coletiva de trabalho, ou com base no direito de trabalho.

#### **As respostas institucionais,**

**As respostas Familiares** consistem no **acolhimento familiar** de crianças, definida como “atribuição da confiança da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a

---

<sup>10</sup> Despacho nº 5524/2005, do Ministério da Justiça

<sup>11</sup> Decreto-Lei nº 28/2004 de 4 de Fevereiro, redigido pelo decreto-lei nº 146/2005, de 26 de Agosto.

uma família, habilitadas para o efeito, visando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral” (Lei nº 147/99:artº 46, nº1).

As **Respostas** operacionalizadas através **de programas /projetos de apoio e ajuda social**, consistem essencialmente, na realização de atividades dirigidas a grupos e ou comunidades, com o objetivo de prevenir e ou responder a problemas específicos, bem como de investigação-ação. Estes programas/ projetos podem ter âmbito local, regional ou nacional, destinando-se a responder e a melhorar a qualidade de vida da criança e da família.

No sistema de proteção Português identificamos programas de prevenção nomeadamente no que respeita comportamentos de risco e transmissão de doenças contagiosas, programas de competências pessoais, sociais e de competências parentais e programas de investigação – ação com objetivos de estudo, análise e revisão da metodologia de intervenção.

Em Portugal, uma das medidas que melhor retrata esta abordagem das políticas sociais à escala local, e com evidentes reflexos nos modelos e metodologias de intervenção social, é a denominada Rede Social<sup>12</sup>, que aponta para a necessidade de uma congregação de esforços a nível local, no sentido de diagnosticar, mas também de solucionar os problemas sociais, com particular destaque para a pobreza e exclusão social, dentro de uma lógica de proximidade, pelo que “o nível de congregação de esforços” deve ocorrer a um “nível tão próximo quanto possível do local em que se registam os problemas sociais, começando pela freguesia, e ainda que aí existam os meios de solução possíveis.” (Preâmbulo Introdutório da Resolução do Conselho de Ministros nº. 197/97). O argumento da proximidade, dos problemas sociais, dos sujeitos da intervenção e dos recursos, surge assim como um valor em si mesmo para o Serviço Social.

O, atual contexto de territorialização das políticas sociais, marcada por uma diminuição dos recursos públicos centrais, a caminho de Estado mínimo na linha da “justa desigualdade” da Rawls<sup>13</sup>, cria condições para o ressurgimento de uma Intervenção Social de base moralista afastado de uma prática reflexiva. Nascimento e Melazzo (2013: 74) consideram a territorialização, como uma estratégia de intervenção social, que visa “fortalecer a capacidade de resposta das famílias e de seus membros, de modo a reduzir seu grau de vulnerabilidade”.

## NOTAS CONCLUSIVAS

A alteração da relação - Estado/Sociedade bem como, das relações entre

<sup>12</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº. 197/97 - DR — I Série-B de 18/11/1997

<sup>13</sup> John Rawls (1921- 2002) – Pensador Liberal e grande referência dos teóricos da transformação do Estado Social.



os próprios grupos da sociedade, surgindo as ONGs como instituições de promoção e defesa dos direitos humanos. Esta alteração de paradigma social obriga a um repensar da relação entre sociedade, cultura, economia e subjetividade, implicando uma construção de uma nova identidade individual e coletiva na defesa dos direitos humanos e na busca de autonomia e participação social.

Neste quadro o Serviço Social deve integrar, na sua ação as competências e Habilidades da **pessoa**; os recursos sociais, comunitários e **naturais** (Sol, Água e Vento); a partilha do saber com as outras ciências e atores locais; estratégia de planeamento integrado e maximização de sinergias de proximidade.

A construção de uma nova matriz cultural e de uma nova lógica na organização e gestão dos serviços e das práticas operativas o que impõe aceitar e reconhecer a **participação** como um **Direito** e um **Dever** de todo e qualquer cidadão. Reconhece cada ser humano como uma pessoa com capacidades para aprender e reaprender a adquirir novas competências, enquanto membro de uma sociedade humana onde os valores da igualdade e da equidade presidem.

O objetivo máximo da intervenção é facilitar e criar oportunidades de desenvolvimento das potencialidades individuais e coletivas para que todo o cidadão exerça as suas competências e responsabilidades sociais e individuais.

No domínio ético o profissional deve saber respeitar e usar na sua intervenção os princípios de singularidade, de liberdade e autodeterminação de cada cidadão, o respeito de intimidade e a vida privada do sujeito, a autonomia da pessoa, reconhecendo-lhe competências e capacidades, e de interdependência face aos direitos e deveres que são reconhecidos a todo o Cidadão em sociedade.

O Problema na atualidade passa pela operacionalização na e pela Sociedade Civil de uma Política de Família ou Famílias. Cada Estado deve promover e desenvolver uma **Política de família para e das pessoas**. Olhar o Homem na sua relação entre a sua personalidade e meio social, a relação do conhecer - agindo e do agir - conhecendo, é um elemento do método em Ação Social, constituindo um processo intencional e interpessoal, afastando-se do conhecimento - problema para o paradigma do conhecimento - transformação. Conceção da família numa dimensão bio-psico-social integral, exigindo uma abordagem sobre as suas relações sociais, a sua relação de pertença á comunidade, os papéis que tem na sociedade, ou seja intervenção centrada na relação personalidade/ meio /recursos/ relações sociais/grupos. Organização e mobilização social dos cidadãos, das instituições e das comunidades. Centra-se nas relações de cooperação/ conflito do Estado com a Sociedade. (Ferreira: 2011/2015).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUTÉS, Michel (1999), **Les paradoxes du travail social**, Paris, Dunod.
- ALVES, J. E. (2012). Sobre a territorialização das políticas sociais. O exemplo do Programa Rede Social: entre a municipalização e a configuração de um modelo de governança de base local. Encontros de Portalegre. Instituto Politécnico de Portalegre [http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/2121/1/Comunica%C3%A7%C3%A3o\\_II%20Encontros%20Portalegre\\_jo%C3%A3o%20em%C3%ADlio.pdf](http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/2121/1/Comunica%C3%A7%C3%A3o_II%20Encontros%20Portalegre_jo%C3%A3o%20em%C3%ADlio.pdf)
- AMARO, Maria Inês (2015) “A dimensão relacional dos fenómenos da pobreza contemporânea: desafiliação, laço social e vida urbana” in Alexandra Castro, Diogo Fernando e Pedro Perista (org.s), **Pobreza e Exclusão Social em Portugal**: contextos, transformações e estudos, Associação Portuguesa de Sociologia. Braga, Humus.
- ANDRADE, Marília. (2001 a) Serviço Social e Mutações do Agir na Modernidade, Tese de doutoramento, Ed. PUC/SP. São Paulo
- BENTO, Miguel (2016). Serviço Social e Municípios. **Trajetórias e desafios dos assistentes sociais portugueses nos territórios municipais**. Tese Doutoral, Lisboa, ISCTE-IUL.
- CARDOSO, Júlia (2012), **Ação Social nos Municípios**, Tese Doutoral, Lisboa, ISCTE-IUL
- CASTEL, Robert. (1997) As Armadilhas da Exclusão, e As Transformações da Questão Social, in Desigualdade e a Questão Social, org. Belfiori-Wanderley, M. et all, . São Paulo. Educ/PUC-SP.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999), **Social Foundations of Post** – Industrial Economies, Pinceton University Press
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990) The tree worlds of welfare capitalism. London. Cambridge, Polity Press.
- FERREIRA, Jorge M. L. (2011). **Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância**. Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família. Lisboa. Ed Quid Juris.
- FERREIRA, J.; Rocha, H.B.; Ferreira, P.; Perez, P. A. (2016) **Derechos Humanos y Justicia Social en la formacion en trabajo social**, Enrique Pastor Seller, Esther Raya Diez Trabajo social, derechos humanos e innovación social, DUO Estudios Aranzadi (junho, 2016) - ISBN: 978-84-9135-059-0 Boscheti, 2012
- FERRERA, Maurizio. (1996) “The “Southern Model” of Welfare in social Europe.”, Journal of European Social Policy, 6 (1): 17-37. (Versão portuguesa in Textos de In-

- tervenção Social, 1/99, ISSSL). Lisboa. Ed. Instituto Superior Serviço Social Lisboa.
- IDARETA, Francisco e Balletero, Alberto (2013) La evolución del compromiso ético de los trabajadores sociales (1869-2013). In revista ZERBITZUAN 54, Abendua Diciembre. Espanha
- LEE, Judith A. B. (2001), **The Empowerment Approach to Social Work Practice**. New York. Columbia University Press.
- MARSHALL, T.H. y Bottomore, T. (1998). **Ciudadanía y Clase social**, Madrid. Alianza Editorial.
- MASLOW, Abraham H. (1954) **Motivation and Personality**. Text edited by Cynthia McReynolds. Lited. Brandeis University.
- MONDOLFO, P. (2005). *Conduire le développement social*, Paris, Dunod.
- MOZZICAFREDDO, J., (2000), **Estado Providência e Cidadania em Portugal**, Oeiras 2ªEd Celta
- NASCIMENTO, P e F, Melazzo, E S (2013), “Território: Conceito estratégico na assistência social”, **Serviço Social em Revista**, Vol. 16, Nº.1, 66-88, Universidade Federal de Londrina, Londrina
- PENEDA, José A. Silva. (2008) **Modelo Social Europeu**. Que futuro? Porto. Porto editor.
- PEREIRINHA, José. A. (1997) **Welfare States and anti-povrety regimes: the case of Portugal**.in Southern European Welfare States. Between crisis and reform. Rhodes, M (ed). 198-239. Londres. ED. Frank Cass.
- PEREIRINHA, José. A. (2008) Política Social. **Formas de Actuação no Contexto Europeu**. Lisboa. Ed. Universidade Aberta.
- KOGA, Dirce. (2003). **Medidas de Cidades: Entre Territórios de Vida e Territórios Vividos**. São Paulo, Cortez Editora
- RODRIGUES, Maria de Lurdes (Coord.) (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. INCM ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- ROCHA, Helena Maria Belchior C. C. Lourenço (2016). **Serviço Social e Ambiente – Sustentabilidade Ecológica das Comunidades Socialmente Vulneráveis**. Tese Doutoral, Lisboa, ISCTE-IUL
- SACHS, Ignacy (2002), **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond,.
- SEN, A. (1999), **Development as Freedom**, Nova Iorque, Anchor Books.
- SUBIRATS, (2013) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=107739>

STRONG, Maurice. (1992). O Destino da Terra esta em nossas mãos. In: **Ecologia e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ano 2. n 15. Maio 1992. p. 13.

TORRES, Anália Cardoso (2001). **Sociologia do casamento e a questão feminina**. Oeiras, Portugal. Celta Editora

WALL, Karin (organização) (2005) Famílias em Portugal. **Imprensa de Ciências Sociais**. Lisboa. Ed. ICS.

WALL, Karim; Aboim, Sofia; Cunha, Vanessa (2010), A Vida Familiar no Masculino: Negociando Velhas e Novas Masculinidades”, Coleção Estudos, Nº. 6, **Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego**, Lisboa, Editorial do Ministério da Educação.



ISCTE IUL  
Instituto Universitário de Lisboa

CNPq  
Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Científico e Tecnológico



ISBN 978-85-67818-86-3