

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL – PPGDS**

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL: reflexões acerca das requisições do Ministério Público**

Lêda Marques Borges

**MONTES CLAROS/MG
MARÇO/2015**

LÊDA MARQUES BORGES

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL: reflexões acerca das requisições do Ministério Público**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Anete Marília Pereira

**MONTES CLAROS/MG
MARÇO/2015**

Borges, Lêda Marques.
B732j Judicialização da política municipal de assistência social [manuscrito] : reflexões acerca das requisições do Ministério Público / Lêda Marques Borges. – Montes Claros, 2015.
145 f. : il.

Bibliografia: f. 137-145.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2015.

Orientadora: Profa. Dra. Anete Marília Pereira.

1. Assistência social. 2. Ministério Público. 3. Relações de poder. 4. Judicialização. I. Pereira, Anete Marília. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título: Reflexões acerca das requisições do Ministério Público.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL – PPGDS**

Dissertação intitulada “**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: reflexões acerca das requisições do Ministério Público**”, autoria de Lêda Marques Borges, apreciada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof.^a Dra. Anete Marília Pereira - Unimontes (orientadora)

Prof. Dra. Simone Narciso Lessa - Unimontes

Prof. Dr. João Bôsko Hora Góis - UFF

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por trilhar o meu caminho, oportunizando a mim me tornar mestre.

À minha família, em especial à minha mãe Maristela, ao meu pai Francisco, à minha irmã Lígia e à tia Daia, pela constante motivação concedida a mim durante todo este percurso.

Especialmente ao meu noivo Rodrigo que, com amor, carinho e dedicação sempre esteve ao meu lado, incentivando-me incondicionalmente.

Agradeço à família do meu noivo, também sempre presente de maneira positiva em minha vida.

À equipe de pessoal da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Montes Claros, que concedeu autorização para realização de pesquisa científica junto aos arquivos do setor.

Aos colegas do PPGDS, especialmente à turma de 2013, com os quais compartilhei experiências incríveis de convivência, de aprendizado e de bom humor.

A minha orientadora, professora Anete Marília Pereira, que acreditou no meu trabalho, indicando-me os caminhos a serem percorridos, sempre com muita presteza e dedicação.

Aos demais professores e professoras do PPGDS, pelo aprendizado ímpar e pela oportunidade de convivência.

E aos (às) meus (minhas) grandes amigos e amigas com os (as) quais pude compartilhar momentos importantes deste processo.

A todos vocês, que tornaram este período tão mais suave do que deveras se apresentou, meus sinceros agradecimentos.

“Você pensa que eu despenderia tanto sofrimento e tanto prazer em escrever, que eu me teria obstinado nisso, cabeça baixa, se não preparasse - com as mãos um pouco febris - o labirinto onde me aventurar, deslocar meu propósito, abrir-lhe subterrâneos, enterrá-lo longe dele mesmo, encontrar-lhe desvios que resumem e deformam seu percurso, onde me perder e aparecer, finalmente, diante de olhos que eu não terei mais que encontrar? Vários, como eu sem dúvida, escrevem para não ter mais um rosto. Não me pergunte quem sou e não me diga para permanecer o mesmo: é uma moral de estado civil; ela rege nossos papéis. Que ela nos deixe livres quando se trata de escrever”.

(FOUCAULT, 2000, p. 20)

RESUMO

O tema Judicialização da Política no Brasil tem ganhado espaço de debate entre o campo das ciências sociais e perpassam por distintas interpretações, sendo imprescindíveis para a análise que se registrem os momentos específicos que atribuem essa caracterização aos processos de interação institucional em tela. Neste trabalho enfatizamos o fenômeno no âmbito da Política Municipal de Assistência Social a partir das requisições do Ministério Público (MP). Apresentamos como principal objetivo analisar as requisições ministeriais realizadas por meio de ofícios aos serviços socioassistenciais vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) de Montes Claros, durante o ano de 2013. Contribuímos, de forma específica, na reflexão acerca da legitimidade (ou não) das motivações do MP para recorrer aos serviços socioassistenciais municipais, bem como discorremos sobre as relações de poder que permeiam o processo de interação entre essas instituições. Pelo método de censo, foram coletadas informações sobre as 11 unidades de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e as duas unidades de Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) do município, com consulta integral aos ofícios contidos nos arquivos da SMDS. Tais dados estão expressos no trabalho por meio de gráficos quantitativos que representam o total do fluxo de demandas gerado para cada unidade socioassistencial analisada. O estudo demonstrou que o fenômeno judicialização está presente nessas relações de interação institucional, conforme delimitação deste trabalho, sendo que ora pode ser interpretado de maneira positiva, ao permitir o acesso de indivíduos desfiliaados ao Sistema de Garantia de Direitos (SGD) disponível na sociedade; ou ora pode indicar reflexos negativos, visto que o acesso por meio da judicialização contraria os princípios de universalização dos direitos e de igualdade de acessos estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) para os serviços socioassistenciais, entre outras formas de atuação injusta que a política social pode vir a assumir neste contexto. Pôde-se evidenciar existência de relações de poder nos processos institucionais analisados, segundo premissas foucaultianas correspondentes à busca de obediência (por parte dos serviços socioassistenciais municipais) para com os interesses do requerente (Ministério Público), dentre outros dispositivos de poder que a teoria descreve. Esta condição de disciplinarização dos corpos também foi observada mesmo em relação àquelas unidades socioassistenciais com menor incidência de demandas ministeriais.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Ministério Público; Relações de Poder; Judicialização.

ABSTRACT

The subject Policy Judicialization in Brazil has increased the amount of discussion between the field of expertise of the social science and it generate different interpretations, knowing that, for the analysis, it is indispensable the register of the specific moments which attribute this characterization to the institutional interactive process that are objects of study. In this paper it's emphasized the phenomenon in the scope of the Municipal Social Welfare Policy from the point of the requests sent by Public Ministry (PM). The primary target of this paper is to analyze the Public Ministry requests sent by mail, in the year of 2013, and addressed to the welfare social services maintained by Secretary of Social Human Developing of Montes Claros City. We contribute, in a specific way, on the wondering about the legitimacy (or not) of the PM motivations once they make requests to the municipal social welfare services, and we also make reflections about the relations of power that permeate the interaction process between the PM and the City of Montes Claros. By census methodology, information was collected on 11 units of Social Assistance Reference Center (CRAS) and two units of Specialized Reference Center for Social Assistance (CREAS) in the city of Montes Claros, and was also made a full verification of the requests sent by PM to the municipal services of social human development. The data obtained in this verification is expressed in this paper by the use of quantitative graphics that represents the total flow demands generated by each social assistance unit analyzed. This study also demonstrates that the Judicialization Phenomenum exists in these relations of institutional interaction, and it can be interpreted in a positive perspective, allowing access of individuals who were never really noticed by the Rights Guarantee System (SGD) available in society; or sometimes may indicate negative effects, since that access through the judicialization is contrary to the principles of universal rights and equal access established by the National Social Assistance Policy (PNAS) for social assistance services, among other forms of unjust action that social policy can come to assume in this context. It could be noted existence of power relations in the institutional processes analyzed according to Foucault's assumptions corresponding to the search of obedience (by the municipal social assistance services) to the interests of the applicant (prosecutor), among other systems of power that this theory describes. This disciplining condition of the institutions was also observed even for those social assistance units which had a lower incidence of ministerial demands.

KEYWORDS: Social Assistance; Prosecutors; Power Relations; Judicialization.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01:	Registro de demandas recebidas pelos CREASs.....	108
Gráfico 02:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS Central.....	114
Gráfico 03:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS Delfino Magalhães.....	115
Gráfico 04:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS Independência.....	117
Gráfico 05:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS JK e Vilage do Lago.....	118
Gráfico 06:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS Major Prates.....	119
Gráfico 07:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS Maracanã.....	120
Gráfico 08:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS Renascença.....	121
Gráfico 09:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS Rural.....	122
Gráfico 10:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS Santos Reis.....	123
Gráfico 11:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS São Judas.....	124
Gráfico 12:	Registro de demandas recebidas pelo CRAS Vila Oliveira.....	125
Gráfico 13:	Registro de demandas recebidas por todas as unidades.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 01:	Porte do município por população.....	87
Quadro 02:	Níveis de Gestão.....	87
Quadro 03:	Equipes de referência por portes.....	91
Quadro 04:	Equipes de referência por níveis de gestão.....	92
Quadro 05:	Equipes de referência para PSE.....	93
Quadro 06:	Equipes de referência para atendimento psicossocial vinculado ao órgão gestor.....	94
Quadro 07:	Equipe de referência para Família Acolhedora.....	94
Quadro 08:	Equipe de referência para República.....	95
Quadro 09:	Equipe de referência para ILPI.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 01:	Taxa de pobreza extrema no Brasil.....	112
Tabela 02:	Dados de renda, pobreza e desigualdade referentes a Minas Gerais.....	112
Tabela 03:	Dados de renda, pobreza e desigualdade referentes a Montes Claros.....	113
Tabela 04:	Cálculo da população montesclarenses.....	129

LISTA DE ABREVIATURAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais

CF – Constituição Federal

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPB – Código Penal Brasileiro

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

HAT – Hospital Haroldo Tourinho

HUCF – Hospital Universitário Clemente de Faria

ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LA – Liberdade Assistida

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MCTrans – Empresa Municipal de Planejamento, Gestão, e Educação em Trânsito de Montes Claros

MP – Ministério Público

NOB – Norma Operacional Básica

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

PAEFI – Serviço de Atenção e Atendimento Especial a Famílias e Indivíduos

PAIF – Programa de Apoio Integral às Famílias

PJMC – Promotoria de Justiça da Comarca de Montes Claros

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSC – Prestação de Serviço à Comunidade

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

RH – Recursos Humanos

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
I - AS DESIGUALDADES SÓCIO-HISTÓRICAS BRASILEIRAS.....	25
1.1. Desigualdades numa perspectiva heterogênea.....	25
1.2. A questão da pobreza e da desfiliação.....	30
1.3. Historicidade do Serviço Social, do Ministério Público e das políticas correspondentes.....	43
1.3.1. O Serviço Social e a Política de Assistência Social.....	44
1.3.2. Do Poder Judiciário ao Ministério Público.....	51
II - ESTADO, RELAÇÕES DE PODER E JUDICIALIZAÇÃO.....	58
2.1. As construções de Beccaria acerca da Justiça Criminal: abusos e regularidades.....	58
2.2. Relações de Poder em Foucault: da arte de governar, da governamentalidade e da disciplina.....	62
2.3. Reflexões sobre a judicialização.....	76
III – A PRÁXIS E O PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO: ENTRE O LEGAL E O REAL.....	84
3.1. O legal: regulamentações e estruturação da rede nacional socioassistencial.....	86
3.2. O real: reflexões sobre as demandas provocadas aos serviços socioassistenciais municipais.....	98
3.3. Reflexões acerca dos dados coletados.....	105
3.3.1. Representação quantitativa do fluxo de demandas aos serviços socioassistenciais municipais.....	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
REFERÊNCIAS.....	138

INTRODUÇÃO

A opção temática deste trabalho requer que façamos algumas considerações acerca do caminho percorrido pela Política de Assistência Social e pelo Sistema de Justiça no Brasil, a fim de que compreendamos como este percurso foi traçado e quais as implicações que foram sentidas ao longo da nossa trajetória histórica, especialmente no tocante aos objetos deste estudo: a Política Municipal de Assistência Social e o Ministério Público. A busca pelo entendimento, neste caso, nos conduziu a optar por um referencial teórico que permitisse abranger o desenvolvimento dos indivíduos, da sociedade e destas instituições por uma lógica heterogênea e multifacetada de interpretação das relações sociais.

A culminância pelo recorte temático ora denominado por judicialização é legitimado justamente pelos atuais rumos da política pública brasileira (e também observado em nível global), que requerem iminência de novas formas de pensar a política social, as atuações do Estado (por intermédio de suas diversas instituições e serviços) e a evocação por representação dos interesses da coletividade. Para tanto, este estudo transpõe a análise dos processos e das relações sociais em destaque para o âmbito das relações de poder, da presença sublinhar de violência tanto na reprodução dos modos de vida dos indivíduos organizados em sociedade quanto nos processos de racionalização das ações do Estado. Neste cenário, a reprodução dos modos de vida reflete um rol de orientações morais e religiosas que definiram, de forma hegemônica, a conduta dos indivíduos ao longo da história. Para Foucault (1979) essa relação é compreendida enquanto processo de sujeição dos indivíduos a interesses respaldados pela manutenção do poder absolutista (do monarca).

Tão importante quanto identificar os traços históricos relativos ao nosso campo de análise, também é da mesma relevância permitir que essa interpretação sociológica contraponha pontos de interesses de distintos sujeitos sociais (indivíduos, grupos e/ou de organizações afins), de maneira a expressar algumas possibilidades de reconstrução dos processos de interação entre as instituições sociais (e também das relações sociais) aqui discutidas, mesmo que haja contradições entre eles. A partir dessa oposição, ousamos realizar estudo acerca da possível judicialização dos processos de interação vinculados à Política Municipal de Assistência Social e que sejam provocados por requisições do Ministério Público. Neste sentido, procedemos ao resgate histórico das instituições que protagonizam este debate.

A política de assistência social brasileira desenvolveu-se mediante distintas formas de governo, sendo marcada historicamente pelo autoritarismo e pelo clientelismo político. O período do Estado Novo caracteriza-se pela criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), ao qual a literatura aponta como a primeira experiência de serviços de assistência social respaldados pelo Estado em nosso território, ainda que ligado a um modelo disciplinar de política social. Não obstante ressaltamos que o campo da filantropia brasileira demonstra existência de uma série de atividades de assistência social anterior a este marco de intervenção estatal representado pela criação da LBA.

Este paradigma herdado da benevolência e da caridade tem sido reconcebido perante a atual organização política e social brasileira, admitindo-se o avanço para o campo do direito social, assegurado no âmbito da Política de Seguridade Social. A assistência social torna-se importante instrumento para o trabalho de minimizar os efeitos da pobreza e das expressões das desigualdades sociais (IAMAMOTO, 2001).

A essa perspectiva de entendimento da política permite que o legado clientelista a que diversos governos brasileiros vieram trabalhando o Serviço Social através das políticas públicas, afirmado também pelo modelo capitalista neoliberal, apresente nova definição. A partir dos anos de 1990, surgem regulamentações e normatizações para os serviços socioassistenciais, caracterizando-se como momento de transformação de sua concepção ideológica, pois esta passa a admitir o que outrora refutava, ou seja, reconhece a existência de contradições dentro do sistema capitalista. Até então o serviço social era equivocadamente compreendido apenas como instrumento de adaptação do homem à sociedade (de mercados).

A concepção da Assistência Social enquanto direito é consagrada por meio da Constituição Federal de 1988 que regulamenta, através do artigo 203, que “a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade”. Apesar do dissenso conceitual atribuído ao termo “a quem dela necessitar”, aqui tal política adquire característica constitucional de universalidade¹ de acessos e de responsabilização estatal. No entanto, a elaboração de instrumentos legais específicos e o reordenamento dos serviços socioassistenciais somente vem acontecer cinco anos mais tarde.

¹ Nesse caso, atentamos à interpretação crítica relativa ao uso do termo “universalização”, inscrito nos textos legais e optamos pela denominação como relação equânime de garantia de direitos, pois a questão da universalização dos acessos em assistência social tende a ser criticamente concebida como relação utópica perante os processos societários reais.

Segundo Faleiros (2006), a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) criada em 1993, delinea a transposição legal da assistência social - até então compreendida como cultura do favor - para o âmbito do direito social e dever do Estado. Esta política passa a integrar o tripé da Seguridade Social do Brasil, juntamente com a Saúde² e a Previdência Social. Apesar dessa regulamentação, a sistematização das diretrizes dessa lei só começou a surgir a partir de 2004, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), quando houve descentralização da política e co-participação estatal no financiamento dos serviços socioassistenciais por parte dos três entes federativos (União, Estados e Municípios).

Mesmo com tais avanços e criação de regulamentações junto aos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) para elaboração, implantação e execução dos serviços socioassistenciais, deparamo-nos com realidade na qual é expressivo o quantitativo de requisições do Ministério Público junto à Política Municipal de Assistência Social, que podem extrapolar essas normativas. Por vezes, tais intervenções requerem da municipalidade alguma atribuição inerente aos demais entes da Federação (União ou Estado), ou ainda, a outros campos da política social, como por exemplo, relativos à saúde pública. Por esta razão, pretendemos discorrer acerca da legitimidade (ou não) deste fluxo de demandas ministeriais aos serviços socioassistenciais vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) do município de Montes Claros, remetendo-nos, inclusive, a possibilidade de existência de relações de poder nos processos de interação institucional em evidência. Ao possível movimento recorrente de intervenções do Ministério Público junto à política municipal de assistência social optou-se por denominar judicialização.

São vários os debates que sustentam a existência de um processo de judicialização das políticas públicas no Brasil e esse tema tem ganhado espaço no cenário jurídico e entre os pesquisadores das ciências sociais. Uma de suas concepções está ligada à ideia de judicialização por admitir intervenção política dos agentes da lei acerca de questões de cunho legislativo e/ou executivo. No segundo capítulo tratamos dessa conceituação. Ressaltamos que não é pretensão desta pesquisa esgotar a discussão sobre o assunto, assim como também reforçamos que Ministério Público e Poder Judiciário são instituições distintas, ambas

² Aludimos neste momento à consideração de Andrade (2010) ao constatar distinções entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em relação à sua incorporação à Seguridade Social, sendo que, para essa lógica e em tese, o SUS pressupõe caráter contributivo, ao passo que o SUAS reproduz estigmas característicos dos regimes liberais. Nesse sentido, sugerimos leitura da seguinte referência: ANDRADE, F. F. de. *Mudanças institucionais na Política de Assistência Social: a implantação do SUAS no Norte de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. Unimontes, 2010, p. 53-58. Disponível em: <http://www.ppgds.unimontes.br/index.php/2006?view=search&layout=default&search_word=Fabr%C3%ADcio%20Fontes%20de%20Andrade> Acesso em 01 fev. 2015.

asseguradas no âmbito do Sistema de Justiça. Ademais, recorreremos neste trabalho ao termo “judicialização” para expressar unicamente as intervenções provocadas pelo Ministério Público na política municipal de assistência social.

Nesta perspectiva, o estudo tem como objetivo principal analisar as ações requisitadas pelo Ministério Público junto à política de assistência social, no município de Montes Claros, tendo como referência o ano de 2013. O que se argui é que tais interferências, possivelmente, corroboram para manter a perspectiva de fragilidade dos direitos sociais, uma vez que suas jurisdições atendem a uma parcela restrita da população, além da possibilidade de ocasionar o descumprimento dos dispositivos legais específicos da política de assistência social.

Diante deste contexto, objetiva-se de forma específica, verificar se as motivações para requisições ministeriais são condizentes com as normativas da Política de Assistência Social; discorrer sobre possíveis relações de poder existentes na atuação entre o Ministério Público e o município; identificar os sujeitos sociais (serviços públicos, profissionais e cidadãos) envolvidos nesta dinâmica de trabalho; refletir sobre as possíveis implicações para a sociedade e para a administração pública do processo de judicialização (ou não) da política municipal de assistência social; bem como perceber as limitações da política de assistência social em proporcionar a proteção social, a partir da análise dos processos de interação entre as instituições, em especial, daqueles advindos da relação com o Ministério Público.

O tema proposto possui poucas publicações a respeito, o que requer estudo documental e bibliográfico sobre a jurisprudência e competência de cada ente participativo, bem como estudo das normativas específicas da Política Nacional de Assistência Social. A pesquisa permitiu também uma reflexão acerca dos processos de interação institucional em execução pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Montes Claros, podendo indicar suas implicações para a materialização dos serviços socioassistenciais.

Segundo Michel Thiollent (1988), é através da metodologia que o pesquisador consegue analisar várias formas para desenvolvimento de sua pesquisa, sendo “considerada como modo de conduzir a pesquisa” (THIOLLENT, 1988, p. 25). Neste sentido, optamos pela modalidade de pesquisa exploratória, relacionada a dados secundários, visto que tal perspectiva possibilita trabalhar o objeto de pesquisa concomitantemente ao dinamismo dos fatos e à sua contextualização histórica, política, econômica e social. Por este recurso, pudemos estudar os processos de interação institucional provocados na Política Municipal de Assistência Social do município de Montes Claros advindos das requisições por meio de

ofícios do Ministério Público, ocorridas no ano de 2013. A escolha deste recorte temporal justifica-se pela transição da Administração Pública Municipal ocorrida entre o final do ano de 2012 e início do ano de 2013, o que poderia implicar em dificuldades para acesso aos ofícios ministeriais junto à Prefeitura de Montes Claros no que se refere aos anos anteriores a atual administração pública.

A pesquisa tem como unidade de análise e fonte de dados a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Montes Claros (SMDS), no que tange aos ofícios emanados pelo Ministério Público (MP), os quais dependem por serviços socioassistenciais da rede municipal, mobilizando sua força de trabalho. O tipo de pesquisa executada segundo a classificação por procedimentos foi a pesquisa documental, através de consulta a ofícios do MP para requisição de diversos serviços dos profissionais de assistência social municipal, tais como: visita domiciliar, elaboração de estudos sociais, concessão de benefícios eventuais, acompanhamento social, entre outros que foram constatados durante a coleta de dados. Por esta razão, temos evidenciado o caráter quantitativo da pesquisa, que permitiu analisar dados numéricos por meio de elaboração de gráficos para compreensão e expressão do objeto estudado, bem como identificação do fluxo de demandas gerado por estes processos de interação institucional.

Tendo obtido a autorização da Subsecretaria Municipal de Assistência Social para realização da pesquisa, a coleta dos dados foi realizada, com auxílio de um profissional agente administrativo do município. Vale ressaltar que existe junto a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social um setor responsável pelo recebimento e direcionamento dos ofícios ministeriais, o qual se compõe por um técnico assistente social e um técnico psicólogo, que realizam a triagem e encaminhamento aos demais setores/serviços municipais de acordo com a demanda neles contida. Todos os ofícios advindos do Ministério Público são direcionados a este setor e/ou à Procuradoria do município e, apenas após análise destes, são encaminhados aos serviços de referência para elaboração da contrarreferência³, ou seja, da resposta a ser enviada ao requisitante.

³ Segundo orientação específica do Ministério de Desenvolvimento Social, contida no *site* <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/cras-centro-de-referencias-de-assistencia-social/cras-institucional>> Acesso em 27 jun. 2014, entende-se por “Referência” o trânsito do nível menor para o de maior complexidade, ou o encaminhamento, feito pelo CRAS, a qualquer serviço socioassistencial ou para outra política setorial no seu território de abrangência. Por “Contrarreferência”, inversamente ao conceito de referência, compreende o trânsito do nível de maior para o de menor complexidade, como os encaminhamentos feitos do CREAS (nesse caso, do Ministério Público) ou de outro serviço setorial ao CRAS.

Devido à disposição dos ofícios nos arquivos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), optamos por realização de censo, onde foram coletadas informações de todos os ofícios constantes em seus arquivos, conforme delimitação temporal desta pesquisa. Este método reproduz, na íntegra, a realidade dos dados em análise. É interessante observar que, desta maneira, demonstramos os espaços de tempo em que houve maior ou menor incidência de ofícios do Ministério Público.

Foram considerados os ofícios enviados para todas as 11 (onze) unidades de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo elas: CRAS Central, CRAS Delfino Magalhães, CRAS Independência, CRAS JK e Vilage do Lago, CRAS Major Prates, CRAS Maracanã, CRAS Renascença, CRAS Rural, CRAS Santos Reis, CRAS São Judas e CRAS Vila Oliveira. Assim como também dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS I e II), vinculados à municipalidade. Nestes últimos, ressaltamos que os arquivos da SMDS dispõe de ofícios indicativos apenas pela denominação “CREAS”, não sendo possível verificar isoladamente cada uma destas unidades, o que nos levou a considerá-las pela totalidade das demandas referentes ao nível de Proteção Social Especial (PSE). Na coleta dos dados também quantificamos os demais relatórios sociais e demandas advindas de toda a rede de serviços que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), podendo assim identificar o fluxo interno e externo de atendimento realizado pelos serviços de assistência social no município de Montes Claros.

Tal abordagem permitiu a identificação temporal destas demandas ministeriais por serviços socioassistenciais municipais, através da inferência dos dados coletados. Possibilitou também atingir os objetivos específicos deste trabalho, quais sejam: analisar se as motivações para as requisições ministeriais são condizentes com as normativas da Política de Assistência Social e verificar se ocorre (ou não) a judicialização da política municipal de assistência social, entre outros. Assim como foi possível perceber quais são as instituições sociais que provocam contrarreferência aos serviços que integram a rede socioassistencial vinculada à SMDS.

No tocante aos processos de interação institucional estudados, que envolvem uma relação entre Estado e seus mecanismos de atuação na sociedade, em especial daqueles provocados pelo Ministério Público na municipalidade, a abordagem metodológica incidiu por instrumentais capazes de identificar as funcionalidades de cada ente federativo, recorrendo-se para tanto ao método da análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), este

método permite empregar um conjunto de técnicas e de procedimentos para extrair informações que se encontram sistematizadas, a fim de compreender o seu conteúdo, ou ainda, a comunicação que advém deste. Ainda segundo a autora, a análise de conteúdo se organiza por três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados.

A “pré-análise” (BARDIN, 2011, p.125) consiste nas escolhas feitas de acordo com as especificidades da pesquisa, quais sejam, seus objetivos, delimitação dos documentos (ofícios do Ministério Público) a serem estudados, bem como a análise dos dados coletados. Neste momento também se evidenciaram as primeiras impressões do pesquisador com os dados obtidos (ou ainda, com os dados a serem obtidos, segundo definição de amostragem), para estabelecer a organização e escolha destes documentos. Para análise, recorreremos à “regra da representatividade” (BARDIN, 2011, p.127) através da definição do censo como recurso para coleta dos dados, apresentada anteriormente, para a qual ressaltamos o caráter rigoroso da representação integral da realidade dos dados. Em seguida, realizamos a “exploração do material” (BARDIN, 2011, p.131), com a codificação dos dados obtidos na fase anterior, em consonância com as escolhas por nós estabelecidas. E, pela fase do “tratamento dos resultados obtidos e interpretação” (BARDIN, 2011, p.131), foi quando se observou o processo de inferência dos dados para com os fins da pesquisa. Assim desenvolvemos recurso para, à luz do referencial teórico, conhecermos as possíveis motivações do emissor da mensagem (o Ministério Público) e as especificidades do receptor da comunicação (a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município de Montes Claros), expondo relação entre causas e efeitos relativos a este contexto, o qual denominamos por processos de interação institucional.

Por essas razões, esta pesquisa visou entre seus objetivos específicos expor a complexidade inerente aos processos em estudo, como intuito de discorrer sobre as possíveis relações de poder existentes entre o Ministério Público e o município. Segundo os contratualistas, consideramos que, para intervir na sociedade, o Estado (ou seus mecanismos de atuação) deve estar revestido de Poder legítimo, que fora depositado pela organização civil das sociedades, a fim de garantir a preservação da propriedade e da liberdade individual. Unicamente para compreensão da possível existência de relações de poder neste cenário, recorreremos à teoria foucaultiana, que permite interpelar os contrastes existentes nesta prática, evidenciando as diversas formas e lugares de exercício deste poder disponíveis no contexto societário.

Nesta pesquisa concebemos a instituição Estado enquanto corpo social cujas relações apresentam diferentes significações, dentre as quais destacamos as possíveis relações de poder que permeiam os atuais processos sociais pelos quais os indivíduos se organizam para a garantia dos direitos civis e sociais através da política municipal de assistência social. Ressaltamos que, em Foucault (2005), vemos o emergir da ideia do “direito novo” como capaz de transpor à normalização obtida pelo sistema jurídico tradicional, visto que se caracteriza pela expressão de resistência às disciplinas ora permissíveis pela lógica tradicional de conceber a questão do direito (ou dos direitos). A essa interpretação, respaldamos teoricamente a importância de promover reflexão acerca de formas específicas de conceber a garantia a tais direitos enquanto passíveis de outra reformulação, inclusive como resistência ao que ora se tem posto. Neste sentido, interessa-nos perceber as divergências existentes entre a prática profissional do Ministério Público para com a prática profissional desta política. Compreender essa dinâmica certamente é fator importante para identificação do corpo social ao qual o problema desta pesquisa se insere. A proposta de analisar os processos de interação institucional através da análise de conteúdo dos ofícios ministeriais destinados à assistência social municipal configura a transposição da lógica de funcionamento das instituições para o “nível das micropáticas” e do deslocamento do lugar de análise, tornando-se premissa para a aplicabilidade da teoria foucaultiana neste contexto.

Ao considerar que o poder não possui lugar definido na sociedade, Foucault (1979) chama-nos atenção para partirmos das suas extremidades para possibilitar a identificação da diversidade de dispositivos de poder presentes na sociedade. Visto que o Estado não se caracteriza pela centralidade do poder na sociedade, consideramos também a possibilidade de que as especificidades de suas extremidades também possam revestir-se de um poder igualmente aplicável. Seria o que Foucault (1979) caracteriza como “a rede de poderes” que compõe toda a sociedade. O que permite sopesar que existe também um contracaminho pelo qual os interesses e práticas dos sujeitos sociais possam se reconstruir de acordo com a indigência dos contextos sociais e históricos que o demarcam e que emanam por políticas públicas.

O trabalho se organiza em três capítulos dispostos de maneira a permitir a identificação tempo-espacial dos objetos da pesquisa, bem como a reflexão acerca das relações sociais e de poder intrínsecas aos processos de interação institucional aqui discutidos.

O primeiro capítulo apresenta os conceitos de desigualdade social, de pobreza e de desfiliação, que foram tratados por esta dissertação, identificando distinções entre ambos. Tal capítulo subdivide-se em três subitens. Para tanto, apresenta em seu primeiro subitem, a perspectiva desenvolvida por François Dubet (2003) à qual a concepção de heterogeneidade contida na questão das desigualdades permite ampliar a visão do leitor acerca das diversas formas de analisar o fenômeno. No segundo subitem, apresenta discussões propostas por autores clássicos e contemporâneos, como recurso para perceber a trajetória da desigualdade social brasileira dentro do contexto mundial e identificar os percursos nacionais da política de assistência social. Neste subitem, mostramos também algumas especificidades brasileiras, segundo a obra de Celso Furtado, interpretando as condições de desfiliação social que emergiram no Brasil após período da Revolução Industrial e que aumentaram as disparidades sociais. E o terceiro subitem, apresenta a identificação tempo-espacial da trajetória histórica de desenvolvimento do Serviço Social em consonância com a Política Nacional de Assistência Social, bem como a historicidade das Promotorias de Justiça e da instituição Ministério Público.

O segundo capítulo compõe-se por três subitens. Pelo primeiro subitem, apresentamos a interpretação clássica de Beccaria (2005) acerca do sistema criminal e das penalidades, apontando interseções de análises para com a teoria foucaultiana. Pelo segundo subitem, mostramos a concepção acerca de Poder no Estado e na sociedade, conforme propostas pela obra de Michel Foucault (1979). Foi possível perceber como o poder estatal se manifesta de acordo com os sujeitos desta pesquisa, quais sejam, Ministério Público e Municipalidade (e/ou Prefeitura). O terceiro subitem consiste numa abordagem acerca das concepções que permeiam o debate sobre a judicialização da política social no Brasil, aludindo às diversas formas de interpretação do fenômeno, demonstrando que este pode implicar tanto em reflexos positivos quanto em reflexos negativos para a política social correspondente e para a sociedade.

O terceiro capítulo é formado por três subitens. O primeiro subitem traz a identificação dos dispositivos legais relativos à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ressaltando seus princípios, diretrizes e objetivos, bem como a forma de organização dos serviços de proteção social dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O segundo subitem consiste na identificação das distintas Promotorias de Justiça da Comarca de Montes Claros (PJCMS) - que representam a ação do Ministério Público - e que foram constatadas como requerentes de atividades aos serviços socioassistenciais, assim como na reflexão crítica

acerca das demandas contidas em tais requisições ministeriais. No terceiro subitem expomos, por meio de gráficos quantitativos, o resultado da coleta de dados realizada, seguida de reflexão crítica acerca das demandas identificadas para cada uma das unidades socioassistenciais de CRAS e de CREAS analisadas, assim como apresentação dos demais órgãos da rede interna e externa que caracterizam os processos de interação institucional relativos à política de assistência social municipal. Neste sentido, as abordagens críticas referentes à análise de dados também refletiram o viés heterogêneo de interpretação sociológica atribuída aos fenômenos sociais em tela, conforme referendado teoricamente pelas discussões contidas no primeiro capítulo acerca dos fenômenos de pobreza, de desfiliação e de desigualdades.

Em todos os capítulos foram intercaladas reflexões acerca das relações de poder que permeiam a esfera pública, segundo a teoria foucaultiana, concomitantemente ao resgate histórico do desenvolvimento da política social na qual se enfatiza a assistência social. Assim, pudemos compreender o fenômeno judicialização a partir das distintas formas de representação que ações desta natureza (ou que tais processos de interação institucional) refletem para o âmbito das relações sociais referendadas pelo Estado e motivadas por indivíduos que vivenciam algum tipo de registro de desigualdade, de pobreza e/ou de desfiliação social em sua trajetória de vida.

CAPÍTULO I – AS DESIGUALDADES SÓCIO-HISTÓRICAS BRASILEIRAS

Neste capítulo, demonstraremos como a opção heterogênea de interpretação dos fenômenos relacionados às desigualdades, à pobreza e à desfiliação social⁴ se fazem pertinentes na literatura atual em busca da compreensão da realidade social para, posteriormente, situar historicamente o desenvolvimento da Política de Assistência Social e da instituição Ministério Público, que são os objetos de estudo deste trabalho.

1.1. Desigualdades numa perspectiva heterogênea

A historicidade do desenvolvimento das nações demonstra uma série de fatores que estão envolvidos na abordagem específica dos temas anteriormente elencados, indicando outra (e até então implícita) metodologia de ação destes fenômenos, à qual o interesse maior consiste na compreensão dos elos que se manifestam nas relações sociais de naturezas distintas. O contexto societário é diverso e complexo, o que contrapõe dualidades para além da sua mera generalização, identificando-o como movimento intrínseco e característico das múltiplas formas de relacionar-se com o ambiente da sociedade, seja pelo viés positivo (da igualdade) seja pelo viés negativo (da desigualdade).

O debate que alimenta a discussão sobre desigualdades está intimamente entrelaçado à sua condição oposta, isto é, à noção de igualdade, seja esta compreendida entre indivíduos em seu âmbito político e/ou social; seja por uma perspectiva de igualdade de direitos e/ou de liberdades. O fator heterogeneidade é evocado como importante consideração para o tratamento de questões relacionadas ao tema. Neste sentido, a literatura apresenta esta forma diversificada de interpretação da realidade social como condição para realização de uma análise que permite superar antigos problemas à que a generalização dos fenômenos pode incorrer. Faz-se interessante observar que tal metodologia (heterogênea) também é incorporada aos debates acerca da pobreza e da desfiliação social aos quais trataremos no próximo subitem.

⁴ Esclarecemos que o termo “desfiliação” indica transposição na forma de concepção e de interpretação da exclusão social, segundo o pensamento de Robert Castel, que está explicitado no subitem seguinte.

Dubet (2003) ressalta limitações à interpretação de forma generalizada dos fenômenos sociais. O primeiro limite refere-se ao fato de que este tipo de abordagem ignora as especificidades nacionais no tocante ao desenvolvimento dos processos societários, que são fatores extremamente importantes para a compreensão das relações sociais historicamente situadas; o segundo limite diz respeito aos registros das desigualdades, pois ora estes podem refletir condições de igualdade em determinados registros de grupos socialmente localizados, ora este mesmo grupo pode indicar crescimento de desigualdades, desde que compreendidas as áreas específicas para tal registro. Exemplificando, isto quer dizer que, um mesmo grupo de indivíduos pode apresentar condições semelhantes em relação à escolaridade, mas encontrar-se dispar quanto ao acesso à seguridade social. Assim, propõe que:

É preciso analisar, portanto, as desigualdades como um conjunto de processos sociais, de mecanismos e de experiências coletivas e individuais, o que não significa abdicar diante das desigualdades, pelo menos diante das desigualdades injustas (DUBET, 2003, p.23).

O autor prossegue indicando dois eixos de interpretação aos quais denomina por “Dupla Face da Modernidade”, quais sejam, a igualdade democrática e a igualdade capitalista. Pela primeira face – da igualdade democrática –, sobressai a questão do princípio de igualdade, no qual é preponderante o discurso fundamental de condições iguais entre os indivíduos, apesar das desigualdades sociais reais vivenciadas entre eles. O autor afirma que estas desigualdades podem se caracterizar como justas na medida em que provém de “conquistas de status e não mais da herança e das estruturas sociais desiguais em seu princípio” (DUBET, 2003, p. 25). Neste caso, as desigualdades injustas estariam ligadas a tal herança (das castas), baseadas em critérios como o nascimento e a tradição dos indivíduos. Nas palavras do autor:

As sociedades modernas são igualitárias na medida em que elas estendem o direito à igualdade, especialmente à igualdade de oportunidades, em que, em termos normativos, jurídicos e políticos, elas aceitam as desigualdades desde que elas não impeçam os indivíduos de concorrer nos desafios que concernem à igualdade de oportunidades nas suas dimensões econômicas, políticas, jurídicas e escolares (*ibid*, p. 25).

Assim, acena a tal afirmação uma visão otimista da modernidade fundamentada no princípio de igualdade, indicando que a esta condição estaria vinculada, concomitantemente, ao recuo das desigualdades injustas.

Pelas desigualdades capitalistas, Dubet (2003) recorre à obra marxista para elucidar o incremento do fator trabalho no modo de condução da vida e das relações sociais, especialmente dentro do sistema capitalista no qual as desigualdades são compreendidas como inerentes a este modo de produção. Analisa que as contradições advindas da relação entre os donos dos meios de produção e os proprietários da força de trabalho constituem “elemento funcional do sistema das sociedades modernas” (DUBET, 2003, p. 26). E situa que tal embate (das classes e das relações de classe) transgrediu o âmbito da análise puramente marxista para o campo das interpretações sociológicas do fenômeno, ou seja, “elas irrigam a sociologia do trabalho, a sociologia da ação coletiva, e dos modos de vida, a sociologia da educação e, de maneira geral, todas as sociologias que optam mais ou menos por uma visão crítica” (DUBET, p. 27). Desta maneira, afirma que a análise funcionalista compromete o estudo da ação política contida nas relações de classes.

Para o autor, a emergência da sociedade industrial buscou integrar a igualdade democrática e as desigualdades capitalistas o que, por sua vez,

[...] gera a formação do Estado-Providência e de um sistema de proteções e de direitos sociais. Sendo as principais desigualdades provenientes do trabalho, a sociedade salarial organiza a coesão e a integração sociais a partir do trabalho que opõe e une ao mesmo tempo os indivíduos (DUBET, 2003, p. 28).

Nesta passagem, o autor recorre também à produção durkheimiana da solidariedade, visto que este seria o meio sociológico indicado para convivência destes dois fatores sob intermédio da ação estatal. Não obstante, ressalta que as teorias assinalam tanto a retomada do princípio da igualdade entre os indivíduos, quanto sua contradição decorrente das desigualdades estruturais que a história de desenvolvimento das nações retrata, principalmente em relação às análises do desenvolvimento das sociedades capitalistas.

No entanto, o autor identifica também duas tendências para a análise destas desigualdades: uma volta-se para as possibilidades de sua redução e, outra se fundamenta na sua expansão. Pelas desigualdades reduzidas, analisa a ascensão de alguns segmentos sociais a certas oportunidades que antes se faziam presentes apenas para as elites. E afirma que esta mudança indica também alteração positiva nos níveis de classe entre as gerações, o que

provoca quebra no aspecto natural atribuído ao ciclo de condições de vida (nascidos pobres/operários que podem ascender-se socialmente). Como exemplo, situa o aumento significativo da taxa de filhos de operários que conseguiram ingressar no ensino superior. Em contrapartida, aprofunda sua análise de maneira a demonstrar que estes “filhos de operários” se especializaram em carreiras menos valorizadas e com menores remunerações, o que contrasta com o domínio elitista sobre as formações mais valorizadas no mercado. Afirma que o acesso das classes subalternas ao ensino superior também evidenciou, desta maneira, a segregação social, a partir do que denominou por monopólio nas formações. E assim, alega que “o movimento para a igualdade está, portanto, longe de ser homogêneo. A maioria das vezes é paradoxal o que não significa que não existe” (DUBET, 2003, p. 34).

Já por desigualdades aumentadas, Dubet (2003) compreende fatores para além da visão clássica do fenômeno, visto que considera que a expansão dos mercados de trabalho se desenvolve por dois vieses econômicos: pelo mercado primário, que abarca os melhores e mais valorizados empregos formais; e pelo mercado secundário, que é expressão da tendência oposta, cuja oferta consiste em empregos informais, com menores remunerações e instabilidade. Neste contexto, a segmentação do mercado de trabalho acirra distinções entre indivíduos com a mesma qualificação em função de variáveis discriminatórias como sexo, idade, etnia, entre outros. Assim demarca a seguinte passagem:

Mas as diferenças de renda, as que adicionam os salários, a assistência social e a renda do capital, acentuaram-se (...). Criou-se, na maioria das sociedades ocidentais, uma fronteira mais ou menos visível opondo os integrados e os excluídos (...). O declínio da sociedade assalariada ocasionou um deslocamento da questão social aparentando-se em muitos pontos de vista a uma volta para a época da entrada na sociedade industrial, na medida em que o coração dos problemas vai da fábrica para a cidade, para os subúrbios ou para os centros degradados nos quais concentram-se os grupos mais frágeis, mais pobres, mais estigmatizados (DUBET, 2003, p. 35).

Com isso o autor demarca rompimento com a concepção de solidariedade ampliada, que buscou a identificação homogênea de uma sociedade. A dualidade desses eixos de análise das desigualdades indica o surgimento de um novo setor dentro do sistema capitalista: um setor desfilado do mercado de trabalho, que passa a ser “auxiliado por políticas públicas e esforçando-se por conquistar certa autonomia graças ao que se chama, eufemisticamente, de economia informal: acumulação de benefícios e auxílios sociais, trabalho informal, serviços prestados, delinquência...” (DUBET, 2003, p. 36). Reforça também que “as desigualdades que opõem estes dois mundos somam-se as desigualdades internas de cada um deles e,

unicamente sob este aspecto, cada um vive um duplo registro de desigualdades” (DUBET, 2003, p. 37). Temos ilustradas condições específicas para análise das desigualdades, admitindo que estas possam se manifestar de diversas formas dentro de um dado grupo, visto que há diferentes especificidades nos registros deste fenômeno.

Dubet (2003) caracteriza as desigualdades sociais pela sua multiplicidade e denuncia que, na modernidade, as relações de dominação não se rendem ao princípio de igualdade (e vice-versa) e, contrariamente, indicam também a heterogeneidade de fatores que devem estar presentes numa análise desta natureza. Neste contexto diverso, chama atenção para a questão do nível de consciência que os indivíduos - agora transportados para a condição de sujeitos sociais - adquirem na vida moderna, diferentemente daquela antiga ideia de ordem natural das coisas que lhes condicionaria aceitação (obediência) a tal ordenamento social. O movimento dos indivíduos frente a estas especificidades das desigualdades faz imanar novos movimentos organizados por segmentos desfilados socialmente em busca da garantia de acessos aos bens e serviços disponíveis na sociedade.

Por novos registros de desigualdades, o autor aponta uma série de circunstâncias que se caracterizam mais pelo surgimento de novas desigualdades do que à ideia de igualdade de oportunidades. Dentre estas, descreve o avanço feminista⁵ em relação à igualdade de condições entre os gêneros (no mundo do trabalho) como advento que se revelou como “um esforço do trabalho e das limitações “privadas” já que a divisão do trabalho doméstico não foi sensivelmente atingida pela emancipação salarial” (DUBET, 2003, p. 40). Nos dizeres do autor, a divisão sexual do trabalho - doméstico, por exemplo- permaneceu mesmo com a ascensão salarial da figura feminina, sendo custeadas pelo surgimento de outras formas de desigualdades. E assim, o autor sustenta a ideia de que “quanto mais os estudos são sofisticados, mais eles revelam a manutenção ou o esforço de microdesigualdades” (DUBET, 2003, p. 40).

Podemos concluir, conforme argumenta Dubet (2003), que pela “análise das múltiplas desigualdades (...) elas aparecem como o produto mais ou menos perverso de práticas ou de políticas sociais que têm, justamente, como objetivo de limitá-las” (DUBET, 2003, p. 43), não se fazendo pertinente a concepção homogênea deste fenômeno à qual ilustra a interpretação tradicional acerca das desigualdades. Ao contrário, a historicidade das lutas e dos movimentos sociais demonstra um rol de multiplicação destas desigualdades que fracionam as situações

⁵ Michel Foucault atribui ao movimento feminista uma (dentre várias) das características da resistência ao poder desenvolvidas na atualidade (FOUCAULT, 2003, p. 267).

vivenciadas no âmbito das relações sociais. Neste sentido, a sociedade atual se movimenta pela busca simultânea na qual “a diversidade dos indivíduos seja reconhecida e que as desigualdades sejam justas” (DUBET, 2003, p. 51). Temos evidenciado pelo autor uma perspectiva de multiplicidade das diversas formas de desigualdades que se manifestam no âmbito das relações sociais.

Tal interpretação acentua-se e ganha maior relevância quando consideramos a questão das desigualdades dentro do modo de produção capitalista, o que requer transformação na metodologia de concepção e de estudo deste fenômeno. Isto pode ser observado pela seguinte passagem: “A ruptura dos registros e das dimensões da igualdade se traduz por uma multiplicação das escalas de hierarquização das desigualdades e por uma dissociação relativa da dominação e dos critérios de estratificação” (DUBET, 2003, p. 67). Compreendidas desta maneira, a dupla face das desigualdades se constrói na medida em que elas tanto podem aumentar em determinadas escalas, quanto diminuir em outras, dependendo da forma de seu registro. Isto não significa necessariamente generalizar sua análise pelas vertentes de crescimento ou de redução destas.

Compreendida a multiplicidade inerente às interpretações das desigualdades, segundo as proposições de François Dubet (2003), prosseguiremos ao estudo acerca da questão da pobreza e da desfiliação social, que são importantes considerações para posterior compreensão do percurso da Política de Assistência Social e de sua relação para com a instituição Ministério Público.

1.2. A questão da pobreza e da desfiliação

A Organização das Nações Unidas (ONU) regulamenta no capítulo IX, Art. 55 da Carta das Nações Unidas que estas promoverão “a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social”. Neste sentido, o movimento pelo qual as sociedades se conduzem e se transformam ao longo dos tempos, criam e recriam novas formas de produção e de reprodução das relações sociais, é caracterizado aqui como “progresso”. No entanto, tal denominação não implica afirmar que nesse percurso tenha sempre havido avanços. Ao contrário disso e apesar dele (do progresso), se evidenciam retrocessos significativos, dentre os quais podemos citar o agravamento das

condições de desigualdades sociais: que compreendem tanto o contexto social quanto político, econômico e/ou cultural.

O processo de desenvolvimento dos países é caracterizado por variantes sociais, econômicas, políticas e históricas que condicionaram sua evolução, especialmente dentro do sistema capitalista. No entanto, tal desempenho não se verificou com a mesma intensidade quanto às condições de vida das pessoas, caracterizando-se pela desarticulação e ruptura das zonas de coesão social. Segundo Robert Castel⁶,

Na formação social que continua fortemente estratificada, com grandes disparidades não somente de rendimento, mas também de prestígio, de poder e de oportunidades, o grande desafio é saber em que medida e como grupos sociais tão diversos podem continuar a “fazer sociedade”, isto é, a agir com um mínimo de coesão social ou de solidariedade no seio de um mesmo conjunto (CASTEL, 2006, p. 65).

O autor discorre que é possível identificar indicadores de coesão social, desde que se definam momentos específicos. Para tanto, argumenta que “Se ocorrer algo como uma crise econômica, o aumento do desemprego, a generalização do subemprego: a zona de vulnerabilidade se dilata, avança sobre a da integração e alimenta a desfiliação” (CASTEL, 1998, p.24). E nesta linha de raciocínio, desenvolve novas formas de denominações para os processos decorrentes da “exclusão”, para os quais busca demonstrar que este termo não mais atende às necessidades de análise para tal realidade.

Por estas razões, optamos Neste trabalho pela ideia de “desfiliação” elaborada por Robert Castel (2006), em contraposição ao termo “exclusão”. Essa nova definição admite a heterogeneidade contida nos eventos sociais aqui discutidos, bem como indagar um “em relação a quê” se está desfiliado, permitindo inclusive uma reflexão acerca da situação que se apresenta e de como ela surgiu.

A escolha se justifica porque o termo exclusão social é empregado geralmente para indicar formas específicas de supressão, ou seja, de processos sociais que se caracterizam pela ausência de acesso a recursos materiais e/ou imateriais disponíveis na sociedade. No entanto, corroboramos neste trabalho as proposições de Castel (2011), que chamam atenção para o perigo da “heterogeneidade” impregnada nas utilizações deste termo (“exclusão social”), visto que tal denominação transpõe à ideia de generalização da situação em destaque, não

⁶ Citação retirada do texto “Classes sociais, desigualdades sociais e exclusão social”, de Robert Castel, contido em: BALSÀ, C., BONETI, L. W. e SOULET, M. *Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: uma abordagem transnacional*. Ijuí: Unijui, 2006. P.62-77.

permitindo abstrair desta as suas especificidades, ou seja, as características próprias e sua contextualização societária. O termo “exclusão” aduz a certo grau de autonomia do evento em relação ao contexto da sociedade, independente dos processos pelos quais tal evento perpassou em sua trajetória histórica. A desfiliação, para além do termo “exclusão” propriamente dito, torna-se um indicativo de perda da coesão social, provocando ruptura dos laços entre indivíduo e sociedade.

Pelo pensamento de Castel (2006), vale ressaltar tal complexidade inerente ao termo “exclusão social”, visto que este pode “ocultar a dimensão coletiva dos fenômenos de dissociação social, focalizando a atenção na infelicidade dos indivíduos que as sofrem” (CASTEL, 2006, p. 72). Na verdade, trata-se de considerar a exclusão social como parte de uma dinâmica social e coletiva, e não como condição exterior a ela, isto é, fora dos processos societários. E propõe repensar que “a vulnerabilidade social é uma zona intermediária, instável, que conjuga precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade” (CASTEL, 1998, p. 24).

O não acesso aos direitos civis seria uma forma específica de exclusão social, porém a utilização deste termo não permite que compreendamos, por esta colocação (pura e simplesmente), a complexidade contida nos processos sociais pelos quais esses direitos entre homens e mulheres foram conquistados, haja vista que existem diferenciações históricas e culturais entre ambos. Já a comparação entre diferentes povos e/ou nações em relação ao acesso e/ou falta de acesso a tais direitos, compreende uma condição de desigualdade social. A sociedade é desigual quando evidencia condições díspares em seu contexto, tais como: disparidades de renda entre as famílias/classes, de nível de escolaridade entre as raças e/ou sexos, de acesso ao trabalho entre os gêneros, entre outras situações que o termo exclusão, por si só, não é suficiente para caracterizá-las. Castel (2006) mostra também que estas características negativas, que tendem a serem autonomizadas pelo termo exclusão, também podem ser identificadas entre os indivíduos como forma de pertença coletiva e ressalta que “estes excluídos são igualmente sujeitos sociais, particularmente representativos do estado da nossa sociedade tomada no seu conjunto” (CASTEL, 2006, p.76).

Para Capucha (2005), a exclusão social e a pobreza devem ser analisadas multilateralmente, sendo que tais conotações correspondem a duas percepções distintas: “uma centrada na natureza dos laços sociais, a outra nos direitos de participação” (CAPUCHA,

2005, p.6). Talvez seja a pobreza uma das dimensões mais visíveis de desfiliação social⁷. Por uma interpretação sociológica, Bajoit (2006), corroborando a concepção de Castel (1995) acerca da desconversão social, desfiliação e dissociação, esboça quatro identificações que ele denomina como “rostos da pobreza”, sendo elas: o pobre como marginal, o pobre como explorado, o pobre como dependente e o pobre como desfiliado, conforme expressa a seguinte passagem:

O pobre como *marginal*: ele é pobre porque está mal socializado ou socializado numa subcultura diferente daquela da maioria das pessoas, ele não tem sucesso porque é estigmatizado (e enclausurado em sua cultura, no seu estigma pelo olhar dos outros) (Oscar Lewis, Richard Hoggart, G Simmel); O pobre como *explorado*: ele é pobre porque é explorado pela classe dominante, porque é alienado, pauperizado, excluído pelo funcionamento do capitalismo, e ele não pode ter sucesso porque não é protegido e não é auxiliado (Jean Lannens, Paul Vercauteren); O pobre como *dependente*: ele é pobre porque não tem autonomia e não tem sucesso, porque não tem capital social suficiente (associatividade, informações, formação, confiança, autonomia) (Klinsberg, Tomassini, Putnam...); O pobre é *desfiliado*: ele é pobre porque está isolado, atomizado, desestimulado e não tem sucesso porque não participa em formas de solidariedade organizada (R. Castel, S. Paugam). (BAJOIT, 2006, p.92⁸).

Atrelado a esses tipos de definição do “pobre”, apresentados pela citação anterior, também é possível identificar distintas definições para “questão social”, de acordo com as maneiras de compreensão do indivíduo pobre nos diversos contextos societários. Montañó (2012) aponta que uma das definições está caracterizada pela autonomização dos problemas sociais, surgida no momento de efervescência dos interesses da classe proletariada junto à burguesia e criando uma ideia fetiche de divisão entre aquilo que se refere ao mundo econômico e aquilo que se refere ao mundo social. O autor mostra que a individualização desse fenômeno transpõe a responsabilização desta condição para o nível de quem é pobre, pelas seguintes motivações: ou porque sua educação é deficiente; ou pela sua incapacidade em planejar a vida econômica da família; ou ainda por problemas de ordem moral-comportamental. Para tanto, as intervenções estatais de caráter social se fazem por meio de ações filantrópicas, beneficentes e/ou de caridade. Com o tempo, o governo (inglês)

⁷ Essa afirmativa alude ao texto “A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal”, elaborado por Eduardo Vitor Rodrigues, Florbela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes e Susana Januário, disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>, em 25/06/2014.

⁸ Citação do texto: BAJOIT, G. *Olhares sociológicos, rostos da pobreza e concepções do trabalho social*. In: BALSÁ, C., BONETTI, L. W. e SOULET, M (Orgs.). *Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: uma abordagem transnacional*. Ijuí: Unijuí, 2006.

compreende que essas ações são responsáveis pela manutenção da pobreza (ou “cultura da pobreza”), passando então a tratá-la sob viés da repressão e da criminalização da pobreza.

É neste momento que temos a separação entre o indivíduo que é pobre daquele indivíduo que é trabalhador. O primeiro indivíduo – marginalizado - fica sob responsabilidade das ações assistenciais, e o segundo - integrado - estaria a cargo da Previdência Social e dos serviços de saúde. Por último, a “questão social” passa a ser compreendida como um problema de distribuição da excedente oferta de mão de obra reconhecendo-a como reflexo gerado pelo sistema capitalista, apesar de manter a característica de individualização nas políticas sociais, típica do modelo neoliberal. Enfim, o termo indica transposição dessas características individualizadas para o âmbito político, como um problema a ser combatido com ações conjuntas entre Estado e Sociedade (MONTAÑO, 2012).

Pelo mesmo viés de heterogeneidade proposto por Castel (1995) para interpretação das formas de desfiliação, Capucha (2005) mostra que também a pobreza deve ser considerada pela sua multidimensionalidade, visto que compreende tanto uma perspectiva culturalista (da cultura da pobreza), pelas quais são sentidas as trajetórias de vida dos indivíduos que estiveram à margem da sociedade por um caráter antropológico; quanto pela perspectiva socioeconômica, na qual ele subdivide a pobreza em absoluta, relativa e subjetiva⁹, pois existem diversas variantes que podem colocar em risco a subsistência dos indivíduos e de suas famílias (falta de renda, falta de emprego, doenças, mortalidade, entre outras). Neste sentido, ressalta a problemática que está envolvida pela elaboração de indicadores sociais. Para tanto, cita como exemplo desta multidimensionalidade o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que avalia diversos critérios sociais, de saúde, de educação, de moradia, entre outros, para além dos critérios econômicos. A seguinte citação esforça-se por demonstrar que:

Nas sociedades actuais, o debate não se centra mais sobre o caráter desigualitário da sociedade e sobre o fenómeno da pauperização que lhe é inerente (fenómeno que não se pode dissociar da industrialização), não porque as desigualdades tivessem desaparecido, mas porque esses argumentos já não se afiguram pertinentes para explicar os fenómenos de ruptura e de crise identitária que trespassam e caracterizam os processos de exclusão. A noção de exclusão ultrapassa a da desigualdade, conferindo-lhe um outro sentido, assente não na oposição de interesses entre grupos sociais, mas essencialmente sobre a fragilidade, fundada na ausência de reivindicações organizadas e de movimentos com potencialidades ao

⁹ A pobreza absoluta está ligada à noção de necessidades básicas e de recursos; a pobreza relativa refere-se a um comparativo de acordo com os padrões de determinada sociedade; e a pobreza subjetiva seriam as representações sociais e simbólicas que estas assumem mediante sujeitos sociais. Existem também outras definições de pobreza que não trataremos aqui, mas que estão expressas no texto indicado na nota de rodapé anterior (“8”).

nível do reforço da coesão identitária das populações menos favorecidas (RODRIGUES, E.V., *et al.*, 1999, p. 70¹⁰).

Podemos compreender por esta passagem que as desigualdades sociais refletem uma complexidade de fatores que extrapolam a mera definição estabelecida pelo termo “exclusão social”, o que reforça as proposições de Castel (1995) acerca da transposição desta denominação para o termo desfiliação. E que as múltiplas informações contidas em indicadores heterogêneos da realidade social alertam para uma nova forma de compreensão dos fenômenos sociais.

No tocante às desigualdades sociais, Castel (2006) também chama atenção para o fato de que esta questão se intensifica a partir da Revolução Industrial e se refaz mediante a luta de classes, afirmando que: “ela se transforma na questão da aceitação, pelo menos provisória, de algumas desigualdades próprias de uma sociedade estratificada que seja compatível com a justiça social e não questione a coesão do conjunto da sociedade” (CASTEL, 2006, p. 66). E, neste momento, situa a passagem da sociedade industrial para a sociedade salarial (que corresponde a aproximadamente final da década de 1940 até a década de 1970). Assim, o Estado apresenta caráter regulador e intervém na negociação conflituosa e coletiva entre os “parceiros sociais”, na tentativa de conciliação dos conflitos e “em nome da manutenção da coesão social” (BALSA, BONETI e SOULET, 2006, p. 68). Por esta forma de intervir, as desigualdades “são consideradas num contexto de tolerância, de progresso social e são tratadas coletivamente” (BALSA, BONETI e SOULET, 2006, p. 68).

Os autores Balsa, Boneti e Soulet (2006) apontam que, no final do século XX, os grupos de profissionais ora tidos como homogêneos dentro do sistema produtivo, por apresentarem condições semelhantes de renda, de trabalho e de qualidade de vida, passam a vivenciar disparidades de condições, o que vem a romper com as “solidariedades intracategorias”, questionando a “pertença coletiva”. Como mostra o seguinte trecho:

Diante da competição social, não encontraremos mais um grupo unido e portador de interesses comuns. Pelo contrário, alguns dos membros do grupo se retiram e são como que abandonados a si próprios pela perda destas formas de participação coletiva. A desigualdade inscreve-se assim no seio de um grupo de iguais, ela não é

¹⁰ Sobre o assunto, conferir o texto de Serge Paugam intitulado “*Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion en Europe*”, disponível em: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/cours/E756/Serge%20Paugam-Les%20formes%20contemporaines%20de%20la%20pauvret%C3%A9%20et%20de%20l%E2%80%99exclusion%20en%20Europe.pdf>, em 01/11/2014.

mais unicamente uma desigualdade entre grupos, os quais dependem de uma gestão coletiva (BALSA, BONETI e SOULET, 2006, p. 69).

Por este movimento, percebe-se a individualização dos processos relativos ao trabalho, perante o aumento da concorrência entre os trabalhadores: “é cada vez mais o próprio indivíduo o responsável pela sua relação com o trabalho” (BALSA, BONETI e SOULET, 2006, p. 69). Tais autores identificam aqui pontos de inflexão que condizem com o surgimento do pensamento neoliberal, visto que em resposta ao apelo à responsabilização pessoal, os indivíduos aumentam seu desempenho funcional dentro do sistema produtivo, adquirindo certa autonomia e, ao mesmo tempo, servindo-lhes como recurso para inibirem possibilidades de represália.

Segundo Balsa (2006), é preciso inicialmente proceder a este esforço de clarificação acerca de conceitos da pobreza e da exclusão social, como recurso para compreender que estes termos “não se traduzem às mesmas realidades, nem têm o mesmo estatuto teórico” (BALSA, 2006, p. 10). Compreender tal problemática significa remeter a concepções sobre desigualdades sociais e formas de estratificação social, bem como de ressignificação dos laços sociais que formam a sua identidade. Este mesmo esforço deva ser empregado ao propor reflexões sobre políticas públicas e políticas sociais. Desse modo, o autor afirma que:

As desigualdades no plano sócio-económico, cultural, político, etc., traduzem-se por diferentes modos de produção e de expressão da pobreza e da exclusão. No mesmo sentido, as políticas públicas conduzidas pelos estados nacionais ou por organismos transnacionais, concretizam-se sob a forma de diferentes modelos de concepção e de condução das políticas e ações sociais (BALSA, 2006, p. 11).

No caso do Brasil, não podemos falar em desigualdades sociais sem antes proceder ao esforço crítico para compreender o percurso histórico da questão social no qual as situações de pobreza se mostraram persistentes em nossa sociedade. Antes, valemo-nos por buscar definições para o termo pobreza, o que nos remete à “*sociologia das ausências*”, elaborada por Boaventura de Sousa Santos (2006), que propõe compreender o mundo social para além das experiências ocidentais (onde acontecem), considerando a temporalidade das concepções de poder social (quando acontecem) e, por uma compreensão de totalidade que projeta o futuro a partir das experiências do passado, ficando o tempo presente “entrincheirado” entre estes (como acontecem). Nestas circunstâncias, destaca-se o processo de naturalização da pobreza dentro do cotidiano social, como algo que possui lugar definido.

Para Telles (1993), a pobreza contemporânea está inserida nos centros urbanos e dinâmicos dos mercados, sendo percebida também entre os trabalhadores ativos, o que seria um contrassenso, visto que a condição de trabalhador formal deveria ser capaz de garantir mínimos para permitir qualidade de vida entre os cidadãos¹¹. Não obstante, reforça o histórico oligárquico brasileiro e as expressões de desigualdades sociais dele decorrentes e que se revelaram como resquícios desse legado político e econômico. Os governos se mostraram astuciosos em buscar tardiamente o progresso advindo das máquinas da revolução industrial, no entanto o custo social desses investimentos se configurou por momentos de grandes divergências sociais, oscilando ora pelos altos índices de inflação, ora pela redução dos gastos sociais do Estado, caracterizando-se pela desarticulação social.

A autora demonstra que a pobreza tornou-se item presente em todos os discursos políticos, sendo documentada desde então. Para tanto, afirma que:

Poder-se-ia mesmo dizer que, tal como uma sombra, a pobreza acompanha a história brasileira, compondo o elenco dos problemas, impasses e também virtualidades de um país que fez e ainda faz do progresso um projeto nacional. É isso propriamente que especifica o enigma da pobreza brasileira (TELLES, 1993, p. 2).

Até este momento e nos dizeres da autora, é espantoso perceber que tal situação ainda não tenha impulsionado mobilidade das forças sociais em prol da defesa por melhores condições de vida para os cidadãos brasileiros. Remonta a uma imagem de espetáculo da pobreza, em que ora é “percebida como o efeito indesejado de uma história sem autores” (TELLES, 1993, p. 3), ora como “patologia” da ação estatal, onde marginalizados clamam (em vão) por intervenção assistencial e preventiva deste Estado que, por muitas vezes, demonstrou-se através de atos de contenção (ou repressão). Como ilustração desta afirmativa, podemos rememorar que existe um descompasso histórico entre a forma com que foram adquiridos direitos trabalhistas nos anos de 1930 e a realidade social propriamente dita. A tão vantajosa conquista da Constituição das Leis Trabalhistas (CLT) se fez na medida em que estes trabalhadores formais passaram a ser tutelados pelo Estado. A referida autora diz que:

A posse de uma carteira de trabalho, mais do que uma evidência trabalhista, opera como uma espécie de rito de passagem para a existência civil. Rito de passagem que revela o que Bourdieu define como poder simbólico de nomeação, que cria

¹¹ Nesse caso, aludimos que esse contrassenso indicado pela autora corresponde à compreensão acerca das desigualdades aumentadas (ou das microdesigualdades) discutidas anteriormente segundo proposições de Dubet (2003).

identidades sociais, que faz indivíduos, grupos ou classes existirem socialmente, que lhes atribui um modo de ser em sociedade, mas que no mesmo ato, joga para uma existência bastarda, indiferenciada, todos os que não foram ungidos pelo poder do nome (TELLES, 1993, p. 6).

Neste momento, recorremo-nos à questão da “delinquência” contida na teoria foucaultiana e alçamos compreender que esta relação entre legislação e legitimidade (ou aplicação da lei propriamente dita, no caso da CLT brasileira), conforme descrita anteriormente e de acordo com a historicidade dos fatos, seria uma tentativa de neutralização daquilo que as lutas sociais almejavam, dando-lhe um sentido político (para além do poder disciplinar). Seria um método de permissividade (do Estado) e, ao mesmo tempo, de manutenção dos problemas sociais relacionados à questão (agora) trabalhista. Ressaltamos que a esta realidade também atribuímos formas específicas de resistência, conforme teoria foucaultiana, ora desenvolvidas por ações de instituições e de sujeitos sociais, à época, que se posicionavam contrários (e críticos) às ações do Estado. E aqui se insere a representação prática da “passagem do suplício até à prisão disciplinar” (SOUZA, 2011, p.115), que vem a substituir os modelos do poder anteriormente teorizados em “Vigiar e Punir” (FOUCAULT, 1987). Essa afirmativa pode ser representada pela seguinte citação:

Quem está submetido a um campo de visibilidade, e sabe disso, retoma por sua conta as limitações do poder; fá-las funcionar espontaneamente sobre si mesmos; inscreve em si a relação de poder na qual ele desempenha simultaneamente os dois papéis: torna-se o princípio da sua própria sujeição (FOUCAULT, 1987, p. 179).

O autor demonstra que o poder disciplinar não é nem uma rede nem uma instituição, mas “são métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que asseguram a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade” (FOUCAULT, 1987, p. 139). Ao discorrer sobre a normalização da delinquência, o autor admite então - para além do poder disciplinar propriamente - que também se exerça o poder político em tal ação, à medida que justifica mecanismos estatais de controle e de regulação sociais. É sob esta perspectiva foucaultiana, que se comprova e se demonstra a existência de relações de poder entre os mecanismos que atuam na sociedade, sendo esta a premissa que recorreremos para fundamentar a discussão proposta por este trabalho. Ressaltamos também que a teoria foucaultiana permite constatar que o poder não tem lugar definido, visto que ele está presente e perpassa todos os lugares disponíveis na sociedade, desde a família ao Estado e vice-versa.

A partir da década de 1930, também há no Brasil a tentativa de desenvolvimento pelo modelo da industrialização por substituição de importações, o que mostra o tardio movimento econômico interno (ou endógeno) brasileiro. A economia do nosso país inicialmente fez movimento externo (de importação de produtos) para, apenas posteriormente, desenvolver-se enquanto mercado interno. Um dos fatores que demonstram o agravamento das disparidades sociais brasileiras consiste na ausência de desenvolvimento de um projeto de identidade nacional visto que, ao longo da história, as elites brasileiras não se organizaram de maneira a impulsioná-lo. Os estudos de Furtado remontam à construção do projeto nacional como instrumental para superação do nosso “quadro histórico de exclusão social” (FURTADO, 1998) ¹². Tal possibilidade somente se concretizaria com a mudança do centro de tomada de decisões e, conseqüentemente, aumentando o poder de participação das massas populares.

Ao estudarmos o desenvolvimento brasileiro, observamos que o processo de transformação da economia brasileira permite-nos evidenciar como um país mantém suas características de subdesenvolvimento, mesmo apresentando um quadro de desenvolvimento industrial elevado. Uma das conseqüências do processo de industrialização brasileiro foi o agravamento das desigualdades sociais e econômicas, culminando em aglomerados populacionais com situações de extrema pobreza. Destaca-se ainda a histórica concentração de riquezas e de renda como um dos agravantes mais perversos do capitalismo que penetrou no território brasileiro (FURTADO, 2003).

O fortalecimento dos movimentos sindicais, na década de 1980, remonta à mudança nas configurações das forças sociais, o que foi um avanço para a estrutura societária brasileira. Remete à possibilidade de superação dos mitos aos quais formalmente os direitos sociais foram submersos na lógica dos direitos trabalhistas: para ter direitos e ser cidadão, seria preciso primeiramente ser trabalhador formal, contribuinte e moralmente produtivo dentro do sistema capitalista. Faz-se importante perceber que as raízes das mudanças sociais brasileiras se fizeram como meio para preservar privilégios de uma sociedade arbitrária, em que as leis são utilizadas como “instrumentos de sujeição” (FOUCAULT, 1987, p.8), o que se contrapõe ao real sentido da justiça social equânime.

Nossa história presta-se a mostrar a contradição entre o que deveria ser o processo de garantia da liberdade individual articulado com a noção de equanimidade dentro do sistema

¹² Citação feita no livro “Celso Furtado e o Brasil”, por Maria da Conceição Tavares (2001, p.9) e referindo-se ao trabalho do Professor Juarez Guimarães (UFMG) “A trajetória intelectual de Celso Furtado” que fora utilizada em abertura do Seminário Celso Furtado e o Brasil, realizado em Belo Horizonte / 1999.

democrático, visto que não houve momentos de coexistência entre ambas. A forma de governar do Estado brasileiro, por vezes autoritário, tornou-se empecilho para o aperfeiçoamento das potencialidades das instituições democráticas e dos indivíduos.

Para compreender a organização social que nos conduziu ao atual formato de políticas sociais, dedicaremos um breve momento para retomar as concepções propostas pelos clássicos contratualistas para existência do governo civil. Para estes pensadores, a organização civil do Estado é a forma legítima de representação da vontade coletiva cujas finalidades consistiram na preservação da propriedade e da liberdade individual. Pelo Segundo Tratado do Governo Civil, Locke (2006) afirma que:

Cada vez que um homem entra na sociedade civil e se torna membro de uma comunidade civil, renuncia a seu poder de punir ofensas contra a lei da natureza na realização de seu próprio julgamento particular, mas tendo delegado ao legislativo o julgamento de todas as ofensas que podem apelar ao magistrado, delegou também à comunidade civil o direito de requerer sua força pessoal, sempre que quiser, para a execução dos julgamentos da comunidade civil; que, na verdade, são seus próprios julgamentos, pois são feitos por ele ou por seu representante (LOCKE, 2006, p.58).

Neste sentido, os contratualistas demonstram que o advento do Estado personifica um dos lugares de poder atuantes na sociedade, atribuindo aqui premissas necessárias ao surgimento dos poderes legislativo e executivo da sociedade civil. O autor diz que para garantir a liberdade individual e a propriedade, que são os fins pelos quais os indivíduos recorreram ao governo civil, tal governo necessitaria de garantir que a vontade do povo prevalecesse – visto que este é o soberano (aqui temos uma crítica à figura do monarca). Tal processo se daria por meio do Poder Legislativo, que é aplicado e seguido inclusive por aqueles que o constituem, e podem ser destituídos em qualquer momento, se assim for a vontade da maioria/soberania. O autor considera que o Poder Legislativo é o mais importante. Para dar aplicabilidade a este, cria-se o Poder Executivo e o Federativo, em que serão executadas – o fazer cumprir – as leis ora legisladas. É importante considerar também que o autor afirma que ao legislativo não cabe legislar por meio de decretos absurdos e arbitrários, devendo este representar a vontade da soberania e defender o bem público em todo momento.

Exposta a ideia clássica que justifica o surgimento do Estado e suas intervenções na sociedade trataremos, a partir deste momento, acerca de suas ações, por meio das quais são criadas as políticas sociais. O esforço anterior para compreender a questão da pobreza e da desfiliação social, justifica e fundamenta o processo pelo qual percebemos a criação das

políticas assistenciais, destinadas a segmentos sociais específicos, que se identificam por suas características de desfiliação. A política social passa a ser compreendida, “em tese”, como uma alternativa para viabilizar a participação dos indivíduos nos processos societários, desvencilhando-lhes das amarras do isolamento social.

Por essas considerações, podemos então dizer que as ações protetivas do Estado são sentidas na sociedade por meio da implantação de políticas sociais diversas. No entanto, como vimos, nem sempre essas ações se fizeram por meios emancipatórios e equânimes, respeitando princípios de igualdade e de democracia. Ao contrário, tais ações representam simbolicamente os interesses das elites. A política social refere-se historicamente a execução de ações de atendimentos a segmentos sociais específicos, como: idosos, doentes, crianças, desabrigados, dentre outros que, por alguma razão, encontram-se fragilizados em sua condição de cidadão. Neste sentido, há que se pensar em relação à utopia que os princípios referentes à questão da universalidade representam perante os textos legais (CF/88, LOAS e PNAS).

Bajoit (2006) aponta duas tendências complementares de interpretação que influem sobre a elaboração da política social, de acordo com as definições de “contrato social” e de “rostos da pobreza” que se inserem na evolução histórica das ideologias dominantes. A primeira, que se contrapõe à ideia de desfiliação discutida anteriormente, está relacionada ao individualismo, no qual “o pobre é responsável pela sua condição e é a ele que compete fazer o necessário, com auxílio pessoal especializado, para resolver o problema” (BAJOIT, 2006, p. 94). Caberia ao pobre buscar sua autonomia e adaptar-se aos mecanismos de funcionamento da sociedade. A segunda tendência admite intervenção (ou assistência) dos instrumentos sociais (seja político: o Estado, ou social: os movimentos sociais) para buscar a reinserção dos pobres na vida ativa. Nesta, podemos perceber que o problema em questão não está considerado de forma isolada, mas faz parte de um contexto social, corroborando assim as proposições de Castel (1995) acerca da desfiliação. A pobreza é considerada como um produto do sistema que “comporta relações de dominação social que geram desigualdades, desemprego, exclusão, desfiliação” (BAJOIT, 2006, p.94).

Por esta segunda perspectiva, o autor demonstra que o sistema não é capaz de modificar-se por si só, ao contrário, é preciso intervenção política – seja pelo Estado, seja pelos Movimentos Sociais – capaz de gerar o conflito antecessor à transformação. O autor propõe, a partir das considerações sobre as lutas de classes e reivindicações dos trabalhadores,

que tais indivíduos (os pobres) precisam se organizar por meio da solidariedade coletiva, para obterem êxito em seu processo de inserção social. Seria a aplicação da ideia casteliana sobre a noção de pertença coletiva concebida também através da identificação pelos indivíduos de características negativas, sentidas por determinados grupos.

É possível perceber que existe grande diversidade de políticas sociais em execução entre os diversos países. Bajoit (2006) afirma que o formato de política social está intrinsecamente ligado à concepção de pobreza vigorante nas nações em definidos recortes temporais de sua história. Não obstante, é fatídico afirmar, especialmente no caso brasileiro, que tais serviços sempre estiveram à mercê do jogo de interesses políticos que se caracterizaram, muitas vezes, por maneiras clientelistas de fazer serviço público, sendo secularmente utilizado como recurso para tutelar o indivíduo à égide do Estado, tornando-o dependente de seus “serviços” (ou “favores”, dependendo da análise temporal). Aqui, novamente retomamos a ideia de sujeição do indivíduo ao poder do Estado. Tais serviços variam de acordo com a prioridade que cada governo estabelece em seu plano de trabalho, podendo estar, por exemplo, revestida de burocracia e por critérios de inserção elaborados de maneira articulada com interesses eleitoreiros.

O fim *per se* das políticas de assistência social é a inserção social, o que pressupõe promover a proteção social para um grupo de indivíduos que vivenciam alguma forma de desfiliação. Para tanto, recorreremos à compreensão de que a inserção se dá por meio da possibilidade de participação destes “desfiliaados” nos processos que permitam o exercício da cidadania (do acesso aos direitos e da participação social). É neste movimento que a identidade dos indivíduos se constrói e se reconstrói, podendo vir a incitar forças sociais na luta por direitos e melhor qualidade de vida; mas também, este aparato empregado por meio da proteção social pode ser utilizado como forma de negociação da tutela dos indivíduos às instituições que promovem tais ações, criando um círculo vicioso e a-emancipatório. Assim sendo:

A proteção social, entendida como sistema que terá por objetivo diminuir os efeitos mais graves das desigualdades sociais, deverá privilegiar a concretização de ações de apoio e inserção que assentem em políticas que restituam, em última instância, os direitos e capacidades para o exercício da cidadania (RODRIGUES *et all*, 1999, p. 79).

É sob este cenário conflituoso e desigual, que a assistência social veio se desenhando enquanto instrumento para viabilizar a garantia de direitos, e não como mera informalidade voltada à caridade religiosa ou ao clientelismo político. Segundo Yazbek (2009), para compreender as principais matrizes do conhecimento e da ação do Serviço Social brasileiro, é preciso compreender também que as tendências de interpretação e de atuação na sociedade capitalista estão sempre em movimento, criando e recriando formas de fazer profissional.

A concepção inicial do pensamento em Serviço Social se deu à luz da doutrinação social da Igreja Católica, que compreendia a questão social como problema de ordem moral, cujas ações assistenciais voltavam para a inserção social do indivíduo através da sua satisfação material e moral - por meio do restabelecimento do convívio familiar e comunitário nos moldes do catolicismo cristão. A fundamentação através do tomismo (pensamento de São Tomás de Aquino) e do neotomismo (retomada revista do tomismo, na França e na Bélgica) já evidenciam algumas reformulações em seus princípios e objetivos. Segundo a autora:

O conservadorismo católico que caracterizou os anos iniciais do Serviço Social brasileiro começa, especialmente a partir dos anos 40, a ser tecnicado ao entrar em contato com o Serviço Social norteamericano e suas propostas permeadas pelo caráter conservador da teoria social positivista (YAZBEK, 2009, p.4).

A seguir, no item 1.3, discorreremos sobre a historicidade do Serviço Social e a maneira como este fora se incorporando à esfera governamental, na forma de política social.

1.3. Historicidade do Serviço Social, do Ministério Público e das políticas correspondentes

Neste subitem, trataremos de identificar algumas das principais características que marcaram a trajetória sócio-histórica de desenvolvimento do Serviço Social e do Ministério Público, compreendendo o percurso delineado pela Política de Assistência Social e pelas ações da Magistratura que culminaram na criação do Ministério Público, com enfoque para as especificidades brasileiras.

1.3.1. O Serviço Social e a Política de Assistência Social

Numa análise histórica geral, é fatídico perceber o atrelamento do desenvolvimento do trabalho em assistência social para com os princípios e proposições da Igreja Católica e de sua doutrina. Neste sentido, identificamos alguns precursores do Serviço Social. Pereira (2010) aponta que, sob ótica religiosa da “profetização” em prol dos mais empobrecidos, temos Juan Luiz Vivez (1492 – 1540) e São Vicente de Paula (1576 – 1660). Vivez, natural da Espanha, demonstrou, apesar de sua formação rigorosamente católica, seu potencial crítico ao escrever a obra “Cidade de Deus de Santo Agostinho” (1522), que serviu, entre outras questões, para mostrar a preocupação em identificar uma população marginalizada¹³ socialmente. Já São Vicente de Paula, nascido na França e ordenado sacerdote, destacou-se no cenário social por sua atuação na criação das Confrarias, que levava assistência espiritual, material e de cuidados pessoais aos pobres e doentes, incitando dessa maneira uma metodologia de intervenção social.

No campo da filantropia, a autora apresenta as seguintes personalidades: Octávia Hill (1838 – 1912), que se destacou pela mobilização em prol de melhorias habitacionais no subúrbio de Londres, após advento da Revolução Industrial, ficando conhecida pela promoção do “social casework”; Samuel Barnett (1844 – 1913), pároco também na cidade de Londres, cuja condição de região precária propagava-se pela Inglaterra, e que veio a ter visibilidade pela proposta, até então promissora, de trabalho social com grupos; Charles Stewart Loch (1849 – 1923), inglês, que atuou como referência em instituição privada, a qual se dedicou a propor uma ideologia de trabalho social que permitisse, de certa maneira, identificar o indivíduo em suas capacidades (“produtivas e espirituais”) e; Jane Addams (1860 – 1935), que apresentou posição de resistência frente às mazelas sociais que permearam a América a partir do processo global da industrialização.

Temos ainda a figura da norte-americana Mary Ellen Richmond (1861-1928) que, apesar de também ter se voltado ao campo da caridade e das obras sociais, seu método incitou mundialmente os assistentes sociais ao propor os instrumentais de diagnóstico social e de estudo de caso, mesmo que ainda por viés terapêutico. A questão social era considerada como

¹³ Em função do recorte temporal em tela, não cabe neste momento do texto utilizar a designação “desfilados”, conforme proposições de Castel (1995). Não obstante, compreendemos que o termo “marginalizada” não é suficiente para retratar a pluralidade com que tal temática devesse ser compreendida, justificando seu uso neste momento haja vista a ideologia predominante no período supracitado.

doença que carecia de tratamento. Apesar disso, possibilitou a compreensão do indivíduo em suas especificidades, cujo recurso para conhecê-lo seria desenvolver um processo investigatório.

Para Faleiros (1986), do século XIV ao XIX não existiu na América Latina um Serviço Social profissional, mas sim algumas formas isoladas de “ajuda” ou de “assistência”. Ainda apoiando-se nas Leis das Índias (1500-1542), neste período, a América Latina apresentava-se economicamente dependente do centro capitalista europeu, desenvolvendo-se apenas enquanto mercado externo (para exportações). E caberia à assistência social representar instrumento de garantia de lealdade às classes dominantes, que ofereciam restrita proteção a algumas categorias bastardas socialmente (pobres, doentes, entre outros), sustentando, na visão do autor, o processo de exploração capitalista da mão de obra barata e abundante. Assim demonstra que:

[...] do ponto de vista ideológico a assistência era religiosa e moral, como doação caritativa e desinteressada. A pobreza era considerada fenômeno “normal” e, por isso mesmo, justificável. Se uma parte da Igreja se rebelava contra a escravidão, outra a defendia” (FALEIROS, 1986, p.17).

No período compreendido como pós-Revolução Industrial, as metrópoles se destacaram como grandes centros comerciais, vindo a assistência social “assumir novas formas” (FALEIROS, 1986, p.18) diante das nuances advindas dos avanços capitalistas e das condições de exploração dele decorrentes. A sociedade começa a incitar desejo por alguma forma de justiça social que, inicialmente, apresentou-se apenas como meio de socorro mútuo¹⁴. Na América Latina, vigorara as formas de assistencialismo para, de certa maneira, “prover” tais demandas sociais, em troca da total submissão e desfiliação das classes subalternas. Especificamente no Brasil, esse ideal é marcado pela criação da Legião Brasileira de Assistência (1943) que será abordada posteriormente.

Após o período ditatorial na América Latina, começam a surgir algumas formas de legislação social, por meio da criação dos sindicatos, mesmo que ainda sob a proteção paternalista do Estado. Faleiros (1986) identifica este momento (1925 a 1936) como ponto inicial de implantação do Serviço Social na América Latina. A perspectiva do Serviço Social, nesta época, compreendia este campo como instrumento de adaptação do homem à sociedade

¹⁴ Faleiros identifica aqui como surgimento das “*mutualités*” que, mesmo não questionando o sistema produtivo, objetivavam socorro mútuo em casos de doenças. E atribui relação de remediação para com os problemas causados pela exploração capitalista do indivíduo (FALEIROS, 1986, p.18).

capitalista, correspondendo aos interesses entre Estado, Igreja e empresariado. Essas afirmativas do autor nos remetem claramente à questão da sujeição ao poder disciplinar levantada pela teoria foucaultiana, visto que o Serviço Social volta-se, neste momento, a estabelecer normas pela reprodução involuntária de certos comportamentos, como instrumento de ajustamento do indivíduo à sociedade (capitalista).

Pelo percurso sócio-histórico, não podemos deixar de enfatizar o caráter conservador com que o Serviço Social se desenvolveu mediante negação das contradições que o sistema capitalista proporcionava ao aparato social. Tal negação não se deu explicitamente, mas na compreensão enquanto “ajuste, correspondência, equilíbrio, integração” dos problemas sociais (FALEIROS, 1986, p.23).

Com a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, o governo de Vargas criou no ano de 1943 a Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujo objetivo era amparar os soldados que iriam combater na guerra e os seus familiares, marcando assim o primeiro momento de intervenção estatal na questão social brasileira, assim como assinalou Faleiros (1986) em relação ao período de surgimento do Serviço Social no país. Com o fim da guerra, a LBA permaneceu em funcionamento, contribuindo para a distinção entre público da assistência e público da previdência, estendendo gradualmente os serviços sociais à classe trabalhadora¹⁵. Encerrada a guerra, a instituição assume para si um discurso moralista, voltado para as temáticas da educação e da higienização (especialmente no tocante a crianças e a mulheres), caracterizando-se como lugar de assistencialismos e de arranjos clientelistas.

Segundo Tumelero (2010), “A Legião Brasileira de Assistência possuía receitas próprias, advindas de contribuições compulsórias de trabalhadores sindicalizados, além de estar vinculada à autoridade moral da primeira-dama” (TUMELERO, 2010, p.54). Era composta por mulheres esposas de governadores e de prefeitos; sua atuação consistia em auxílios focais e emergenciais perante situações de calamidade pública, instalando-se como o instrumento governamental de “combate” à pobreza e à miséria (TUMELERO, 2010, p.55). Por essa passagem, temos evidenciado o caráter disciplinar que se caracterizou o trabalho da LBA, cujo discurso oscilava entre patriotismo, moralismo e filantropia.

¹⁵ Ressaltamos que, neste momento, era considerado trabalhador aquele que possuísse vínculo formal por meio da Carteira de Trabalho registrada. Segundo Vera Telles (1993, p. 19) “nos anos 30, a concessão de direitos trabalhistas (...) Trata-se de um peculiar modelo de cidadania, dissociado dos direitos políticos e também das regras da equivalência jurídica, tendo sido definida estritamente nos termos de um igual direito à proteção do Estado, através dos direitos sociais, como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho”.

Em contraposição à limitação histórico-conceitual pela qual a LBA se desenvolveu, Iamamoto e Carvalho (2003) conseguem identificar importantes fatores em seu percurso, apresentando-se como desencadeadores da expansão quantitativa do uso do Serviço Social:

Constituindo-se na primeira campanha assistencial de nível nacional, a Legião brasileira de Assistência será de grande importância para a implantação e institucionalização do Serviço Social, contribuindo em diversos níveis para a organização, expansão e interiorização da rede de obras assistenciais, incorporando ou solidificando nestas os princípios do Serviço Social, e a consolidação e expansão do ensino especializado de Serviço Social e do número de trabalhadores sociais (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003, p. 252).

É consenso entre os pesquisadores que é somente a partir deste momento (por volta de 1930) que podemos dizer que houve, no Estado brasileiro, uma transposição da questão social para o âmbito da política social, ainda que de forma fragmentada.

Cabe ressaltar a implantação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) - datado em 1942, que surge como consequência e resposta aos avanços industriais no país, sendo entendido como aparato de suporte às necessidades de mão de obra para este setor. As especificidades trabalhistas advindas do desempenho de suas funções (formar jovens filhos de operários em operários) remetem a uma forma de institucionalização do Serviço Social nacional, com ênfase, claro, à manutenção da classe trabalhadora segundo interesses do segmento empresariado, de acordo com a ordem social vigente, qual seja, a capitalista.

A partir das experiências do SENAI, temos também o aparecimento do Serviço Social da Indústria (SESI) em 1946, com a seguinte determinação: “Será atribuído ao SESI estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem-estar do trabalhador na indústria” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003, p. 268). Tal advento concretiza a manutenção dos interesses do empresariado em relação à classe trabalhadora¹⁶.

Foi através do I Congresso Panamericano do Serviço Social, em Santiago (Chile), no ano de 1945, que percebemos notadamente essa fragmentação da questão social, haja vista que esta fora compreendida e discutida de maneira individualizada e descontextualizada. Em 1965, pelo V Congresso Panamericano do Serviço Social, que aconteceu em Lima (Peru), nota-se a compreensão equivocada que admitia a questão do desenvolvimento enquanto processo de crescimento, sendo esta condição uma etapa entre subdesenvolvimento e

¹⁶ Para compreensão das especificidades ligadas à trajetória histórica dessas instituições (SENAI e SESI), sugerimos leitura do Capítulo III da Segunda Parte do livro “*Relações Sociais e Serviço Social*”, da página 253 à página 283, contido nas referências bibliográficas ao final deste trabalho.

desenvolvimento. Tal linha de interpretação é contestada pela obra de Furtado (1974), ao demonstrar que cada país apresenta características próprias que refletem a forma de exploração predominante em seu território e por sua historicidade, sendo que tais condicionantes são características do subdesenvolvimento sem, necessariamente, corresponderem à etapa para o desenvolvimento. Mais tarde, evidenciamos o rompimento com este individualismo sistemático com que a questão social fora tratada até então. O trabalho social passa a ser identificado à medida que reconhece as contradições existentes dentro do modo de produção capitalista. Segundo Iamamoto e Carvalho (2003, p. 310):

A partir dos aspectos materiais de sua intervenção, o Serviço Social deixa de ser uma forma de distribuição controlada da exígua caridade particular das classes dominantes, para constituir-se numa das engrenagens de execução das políticas sociais de Estado e corporações empresariais.

Correspondente ao período de ruptura conceitual acima descrito, temos a promulgação da Constituição Federal de 1988 que regulamenta a Assistência Social brasileira. Por seu artigo 203 define que a “Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade”, e não igualmente a todos os cidadãos. Tal legislação representa um marco histórico para esta política, que iniciou um processo de transição para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilização estatal. Neste sentido, assegura um mínimo de proteção social como direito destinado àqueles cidadãos que vivenciam situação de perda ou de restrição dos direitos sociais, quais sejam, “educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados” (Art. 6º, CF).

Em 07 de dezembro de 1993, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), fica regulamentado em seu artigo 1º que:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (CF/1988, Artigo 1º)¹⁷.

¹⁷ Segundo notas disponível na LOAS Anotada, acessada em file:///C:/Users/Leda/Downloads/Lei%20Organica%20de%20Assistencia%20Social%20-%20LOAS%20Anotada%202009.pdf, em 20/06/14, reforçamos que o artigo 194/CF estabelece que a assistência social constitui uma das políticas inseridas no âmbito da seguridade social, estando disciplinada pelos artigos 203 e 304 da Carta Magna; A Política Nacional aprovada em outubro de 2004 expressa a materialidade das diretrizes da Lei nº 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social; a Norma Operacional Básica do Sistema

A sua primeira versão propõe a transposição legítima da cultura do favor (clientelismo político e/ou assistencialismo), descrita anteriormente, para o panorama dos direitos sociais.

A Política Nacional de Assistência Social brasileira (PNAS), proposta e aprovada no ano de 2004, traça princípios e diretrizes com o objetivo de garantir a cobertura por proteção social a indivíduos e famílias que vivenciam os efeitos da pauperização na sociedade. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da resolução nº 109 de 11 de Novembro de 2009, propõe a organização dos níveis de complexidade dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), subdividindo-os em Proteção Social Básica (PSB) e/ou Proteção Social Especial (PSE).

A Proteção Social Básica (PSB) tem caráter preventivo em relação a situações de risco social e se destina ao fortalecimento dos vínculos familiares e/ou sociais de indivíduos e/ou grupos que se encontram fragilizados, porém ainda não totalmente rompidos. Atualmente está representado em nível municipal pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), além das demais unidades socioassistenciais que oferecem tal acolhimento.

A Proteção Social Especial (PSE) é destinada a famílias e/ou indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. A PSE possui caráter protetivo e também é classificada por níveis de complexidade, podendo ser de média e/ou de alta complexidade. Em função desta complexidade, a PSE está intrinsecamente ligada a ações mais sistematizadas envolvendo todo o sistema de garantia de direitos disponíveis na sociedade, atuando em parceria entre Prefeituras, Poder Judiciário, Ministério Público e demais órgãos, tais como Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares. Este serviço é representado em nível municipal pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), não obstante, se complementa pela rede acima descrita. É possível também identificar outras unidades socioassistenciais de acolhimento institucional de longa permanência (abrigos), que também compõem a PSE.

Com esta regulamentação, tem-se novo desafio para a efetivação da Política de Assistência Social: inserir-se na esfera organizacional do Estado, que perpassa pelos modelos já estabelecidos de intervenções advindas do Poder Judiciário e do Ministério Público sem, no entanto, comprometer o desempenho de suas funções. Ressaltamos que este trabalho tem

Único de Assistência Social/NOB SUAS, aprovada em 2005 pelo Conselho Nacional, visa a implementação e consolidação do SUAS.

como objeto de pesquisa somente as intervenções provocadas pelo Ministério Público na Política Municipal de Assistência Social.

Segundo Faleiros (2006), construir o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) trata-se de pôr em prática aquilo que a Lei de 1993 já determinou, ou seja, são mais de 10 (dez) anos que se passaram após a promulgação da LOAS para acontecer regulamentação prática dos serviços assistenciais, conforme nela previstos: de forma descentralizada, com coparticipação entre os três entes de governo (federal, estadual e municipal), configurando na reformulação da rede governamental e não-governamental de assistência social. A partir desse momento, a política de assistência social passa a ser compreendida como política pública de direito a quem dela necessitar e deve ter caráter equânime, de qualidade, contínua e permanente, podendo proporcionar qualidade de vida às pessoas que acessam esse sistema de proteção social.

No tocante à rede não-governamental, foi em junho de 2010 que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) divulgou orientações gerais para adequação da Lei de Criação dos Conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social do SUAS. Assim reafirma os critérios para inserção e inscrição das entidades civis organizadas dentro do SUAS, de acordo com o Decreto-Lei 6.308/2007. Esse decreto determina em seu artigo 2º que essas entidades podem ser distribuídas de três formas: como entidades de atendimento, de assessoramento e/ou de defesa e garantia de direitos.

Até então, os Conselhos Municipais de Assistência Social respondiam pela inscrição de várias entidades civis, mesmo que seus planos de trabalho não estivessem de acordo com os dispositivos da LOAS/1993 - não apresentando como ação preponderante a Assistência Social. Mesmo assim, essa questão da inscrição e da certificação das entidades beneficentes encontra-se em pleno fervor de discussão pelo CNAS e pelas entidades civis, com elaboração de novas leis e/ou normativas, cuja discussão sobre suas implicações extrapola o foco de pesquisa deste trabalho.

Gomes (2009), corroborando as proposições de Boaventura de Souza Santos (2006), afirma que o enfraquecimento da rede de proteção social se faz à medida em que o contrato social está em crise, produzindo mais e mais *apartheids* sociais, aumentando as formas de desfiliação para com os cidadãos. Os desfiliaados se tornam cidadãos apenas na formalidade, lançados num estado de natureza em função do enfraquecimento do Estado, pela economia neoliberal, pelo mínimo de democracia e pela primazia das relações mercantis.

Em continuidade, discorreremos no próximo item acerca da historicidade relativa à instituição Ministério Público.

1.3.2. Do Poder Judiciário ao Ministério Público

Antes de iniciar a contextualização, cabe ressaltar que Poder Judiciário e Ministério Público não se traduzem pelas mesmas instâncias, nem se legitimam pelo mesmo referencial teórico. Partiremos de uma breve contextualização acerca do Poder Judiciário para o posterior ensejo que culminou no surgimento das Promotorias de Justiça e da instituição Ministério Público.

Através da elaboração da teoria dos três poderes, Montesquieu (1750) procura definir algo que pudesse substituir o papel político da nobreza e seu efeito moderador na sociedade. Com o estudo sobre o “*Espírito das Leis*” propõe análise das bases constitucionais da liberdade política a partir do Parlamento britânico, bem como identificar as funções dos três poderes, quais sejam, Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, apesar de não estar claramente definida em sua teoria a separação a respeito desses dois últimos poderes. A divisão dos três poderes é apontada pelo autor como condição para o Estado de Direito, sendo ambas dotadas de igual poder. Vale ressaltar também que, assim como em Locke, Montesquieu tende a misturar as funções do Poder Executivo com aquelas do Poder Judiciário.

Para Montesquieu (1750), o recurso da separação dos poderes, conforme disposto acima, seria o mecanismo para definir uma instância capaz de moderar o poder do monarca. Tal percepção sugere existência de um conflito político – de correlação de forças, e não meramente de organização jurídico-administrativa. Assim como propõe Althusser (1985) ao reconhecer a capacidade de representação da ideologia, a contemporaneidade da teoria de Montesquieu se refaz na medida em que esta possibilita arranjos institucionais capazes de “moderar” as forças políticas, impedindo que alguma prevaleça sobre as demais. Essa condição permite também alteração das definições e instrumentos legais como formas de equilibrar o jogo da correlação de forças na sociedade.

No Brasil, foi no período colonial que se percebeu a emergência da profissão de advogado, no entanto, sem formação específica para tal: as pessoas que adquiriam

conhecimento e dom da oratória poderiam atuar profissionalmente, desde que apresentassem idoneidade moral. A Corte portuguesa proporcionou o reconhecimento da profissão após curso de bacharelado em Direito na Universidade de Coimbra (Portugal), o que limitava o acesso a esse tipo de formação educacional às famílias com grande poder aquisitivo, tornando-se profissão de elite. Apesar disso, e considerando que a escolaridade ainda não era exigência para o exercício profissional, Souza (2011) afirma que:

Com o Alvará régio de 24 de julho de 1713, os que não fossem da Corte poderiam, desde que pessoa idônea, exercer a profissão advocatícia, o que acabou por proliferar um pouco mais os profissionais do ramo para além da alta burguesia. Este termo vigorou no Brasil até o advento do atual Estatuto da Advocacia (SOUZA, 2011, p. 3).

Em 1843 foi criado o Instituto Brasileiro dos Advogados, através da Secretaria de Estado da Justiça, ficando a cargo de D. Pedro I a aprovação dos respectivos Estatutos e Regimento Interno. Ainda no período do Império foram confeccionados instrumentos legais relevantes como: “a carta outorgada (1824), o código criminal (1830), o código de processo criminal (1832), o código comercial e o regulamento 737, que serviu como código de processo civil (1850)” (SOUZA, 2011, p.3). Em novembro de 1930, no governo Vargas, criou-se a Ordem dos Advogados, vindo a consolidar-se posteriormente como órgão disciplinar da categoria (assim como se deu com a LBA). Tais eventos caracterizam a institucionalização e o controle do poder pelo Estado.

O processo de urbanização, que aconteceu a partir da década de 1950 e o aumento dos conflitos entre os indivíduos mediante as emergentes relações de produção e consumo capitalistas expandiram a clientela que recorria ao Poder Judiciário para resolver conflitos, incluindo a classe média (para além dos conflitos trabalhistas da classe operária) nos quais se dirimiam sobre questões referentes a consumo, a família, a moradia, ao trânsito, entre outros. Cunha mostra que:

[...] a arquitetura tradicional do judiciário brasileiro, esboçada desde o início da República para atender aos conflitos entre proprietários, sofreu grande mudança com o surto modernizador iniciado em 1930, ao ser criada a assim chamada Justiça do Trabalho (CUNHA, 2005, p.5).

Ainda segundo este autor, nas décadas de 1960 e 1970, “a expansão da atividade estatal publicizou grande parte das relações jurídicas, e as varas especializadas das fazendas

públicas passaram a receber enorme quantidade de pleitos” (CUNHA, 2005, p.6). O movimento de sindicalização das categorias profissionais e de expansão dos direitos trabalhistas se dilatou também para o espaço rural. Com a mudança da capital do Brasil para Brasília (DF) e, apesar do estigma jurídico de “elite advocatícia” adquirido no Rio de Janeiro, obtiveram-se reformulações culturais para o perfil judiciário brasileiro. É importante considerar que neste momento ampliaram-se as escolas de formação em Direito por todo o país.

O autor apresenta a formação do esqueleto do Poder Judiciário Brasileiro, a partir da Constituição de 1988, da seguinte maneira:

[...] a justiça federal comum (civil, previdenciária, criminal), competente nas matérias de maior interesse da União, expandindo-se cada vez mais das capitais para o interior; a justiça dos Estados, competente quanto às demais matérias e nas comarcas onde não exista Vara da justiça federal; a justiça do trabalho, a cargo da União; exercício das funções jurisdicionais por juízes singulares, salvo nos casos de crimes contra a economia popular e de crimes dolosos contra a vida, em que há júri popular. Recurso ordinário para os tribunais estaduais, e, no caso da justiça federal, para tribunais regionais federais. Por fim, os tribunais superiores da União: Superior Tribunal de Justiça (encarregado do controle da legalidade), o Tribunal Superior do Trabalho, o Tribunal Superior Eleitoral (última instância da justiça eleitoral) e o Tribunal Superior Militar (última instância da justiça militar); na cúpula do sistema, e incumbido principalmente do controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal. Nas comarcas encontram-se juizados da criança e do adolescente (CUNHA, 2005, p.6).

Observa-se, neste momento, o aparecimento das ações coletivas, sendo tal ato disciplinado pela Lei 7.347 de julho de 1985, voltada para a proteção dos direitos difusos e/ou coletivos. Esse princípio, posteriormente, veio fundamentar a criação das Promotorias de Justiça.

No tocante ao processo histórico de desenvolvimento da instituição Ministério Público, este nos remete aos modelos de processos criminais do Brasil Colônia, nos quais as Ordenações Manuelinas de 1521 e as Ordenações Filipinas de 1603 faziam menção aos promotores de justiça, apesar de a entidade ainda não existir formalmente. A tais promotores de justiça seriam atribuídas funções de fiscalizar a lei e de promover as acusações criminais, além dos cargos de defensor da Coroa e de defensor do fisco. Marca-se por 1832, com o Código de Processo Penal brasileiro, o início da sistematização das ações do Ministério Público*¹⁸. O caráter de “representante do povo” em acusações criminais trouxe a ideia de

¹⁸ Informações retiradas do *site* <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>, em 20/06/14.

transposição de sua atuação, que passava da representação dos interesses do monarca para a representação simbólica dos interesses do povo (sociedade), mediante a acusação criminal a infratores.

Em função das oscilações de regimes políticos brasileiros, as constituições elaboradas entre os períodos de 1824 até 1988 ora contemplaram legislar em prol do Ministério Público, ora se omitiram. Apesar de constar no site do Ministério Público da União (MPU) que foi através da Emenda Constitucional de 1969 que houve referência expressa a esta instituição, vale ressaltar que as constituições anteriores à de 1988 sempre atrelaram o Ministério Público a algum dos Poderes (Legislativo, Judiciário e/ou executivo), o que se caracterizou como empecilho para sua institucionalização. Assim, com a atual Carta Magna de 1988 evidenciamos que:

Constituição de 1988: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Das funções essenciais à Justiça". Define as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. Foi na área cível que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais). Isso deu evidência à instituição, tornando-a uma espécie de Ouvidoria da sociedade brasileira (MPU, s/d).

Foi a vigente Carta Constitucional que assegurou autonomia funcional e administrativa à instituição Ministério Público, bem como estabeleceu critérios para a escolha dos Procuradores-Gerais da República e dos Estados. Suas atribuições passaram a incluir atos relativos ao inquérito civil e para a ação civil pública, nos quais se inserem outros interesses difusos e coletivos (PORTO, 2013).

Através da Lei nº 8.625 de fevereiro de 1993 foi instituída a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, regulamentando em seu artigo 1ª que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Em seu capítulo II, define a sua organização, que se dá através dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público (Seção I), sendo eles: a Procuradoria Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria Geral do Ministério Público; as Procuradorias e as Promotorias de Justiça são também órgãos da administração do MP (Artigo 6º/CF88). Na seção II, determina quais são os órgãos de

execução: o Procurador Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça; bem como determina outros órgãos auxiliares da instituição. Em maio do mesmo ano (1993), a Presidência da República promulga a Lei Complementar nº 75, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

Atualmente, o Ministério Público trabalha sob duas vertentes: a criminal e a cível. Numa análise temporal, foi a partir da sensação de incertezas (desconfianças) geradas pelos governos militares brasileiros que o Ministério Público buscou confrontar interesses da administração pública com interesses da coletividade, haja vista ausência de impedimento legal para tal. Neste sentido, Porto afirma que:

Esta alegada incapacidade social – por falta de organização comunitária – para defender interesses comuns era outra razão para uma atuação ministerial mais ativa em prol do interesse público, situando-se aqui o *ponto de inflexão* na virada histórica do Ministério Público rumo à almejada posição de tutor dos interesses – difusos e coletivos – da sociedade (PORTO, 2013, p. 10).

O discurso que compreende o Ministério Público enquanto órgão que atua mediante representação dos interesses públicos - para além dos interesses administrativos do Estado, incitou movimento institucional interno para sua desvinculação da esfera governamental podendo, desta maneira, ousar invocar para si a tutela dos interesses da sociedade.

Goulart (2007) admite os conflitos advindos da relação que exprime a tutela coletiva e representa uma das fragilidades de atuação do Ministério Público Resolutivo para julgar demandas massificadas, surgidas como reflexos de uma sociedade moderna. Por tais condicionantes, a tutela aos interesses coletivos deve ser compreendida em suas especificidades, que envolvem fatores culturais, econômicos e políticos que extrapolam ao pleito judicial. O que demonstra que é preciso um ponto de convergência entre as ações judiciais, quando o que está em questão são condições específicas de determinados segmentos sociais. E isso é apresentado pelo autor como um novo desafio:

Essa conflituosidade e complexidade, portanto, é coletiva porque envolve interesses coletivos, conseqüentemente, assume proporções às quais o Direito, e seus operadores – em geral – não estavam acostumados, acenando para um novo paradigma: o da *dessubstantivação* do direito (GOULART, 2007, p.3).