

UMA ANÁLISE MULTI-ESCALAR DAS NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NA SAÚDE E NA ASSISTÊNCIA

Tarcísio Perdigão Araújo Filho*

GEORGES, Isabel Pauline Hildegard; SANTOS, Yumi Garcia dos. *As novas políticas sociais brasileiras na saúde e na assistência: produção local do serviço e relações de gênero*. 1ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. 356 p.

Provavelmente, quem toma o livro *As “novas” políticas sociais brasileiras na saúde e na assistência às mãos*, sem conhecer o background acadêmico de suas autoras – Isabel Georges e Yumi Garcia dos Santos –, poderia pensar que se trata de um estudo sobre o Estado e seus serviços como objetos em si, da forma como, muitas vezes, são entendidos no senso comum. A leitura da obra, no entanto, mostra muito mais. A partir de um estudo sobre como funcionam os serviços de saúde e assistência em territórios periféricos paulistanos, a pesquisa desenvolvida traz como pressuposto uma noção de Estado cujos limites são, na verdade, flutuantes quando compreendidos pelo ponto de vista de suas margens (Das; Poole, 2008). Se tais serviços, grosso modo, representam a presença do Estado nos territórios, é mediante a análise das relações sociais que os constituem que se torna possível compreender, na realidade, os modos de circulação do poder, os lugares do conflito. A pesquisa adentra nas entranhas do trabalho social. Seu foco se põe, ao mesmo tempo, sobre indivíduos e instituições, sujeitos e atores das políticas, mercado e política, sociedade civil e Estado.

* Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Departamento de Sociologia. Rod. Washington Luis, km 235 Cx. P. 676. Cep: 13565-905. São Carlos – São Paulo – Brasil. tarcisioperdigao@gmail.com

Concretamente, esse estudo buscou compreender os mecanismos de funcionamento dos serviços de saúde e assistência no contexto das assim chamadas “novas” políticas sociais (principalmente o Estratégia Saúde da Família e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), a partir de pesquisa de caráter etnográfico em três bairros periféricos da Zona Leste de São Paulo. A novidade trazida por esses programas diz respeito ao rompimento com a lógica supostamente assistencialista. Aproveitando-se das organizações territoriais e familiares das periferias, os assistidos são incentivados a participar do próprio desenvolvimento, tornando-se corresponsáveis por ele, como veremos. Dois métodos principais compuseram o trabalho de campo: entrevistas com usuárias dos serviços e trabalhadores, bem como observação participante nas sedes das entidades que operacionalizam os serviços.

O livro representa uma verdadeira aula de metodologia de pesquisa social. Inspiradas pela sociologia compreensiva, as análises partem das experiências, discursos e trajetórias das agentes de execução e das beneficiárias dos programas, em um movimento intenso entre os dados empíricos e sua interpretação. A partir desses pontos de observação, propiciam-se interpretações por “lentes” diversas. Torna-se possível, assim, empreender uma dinâmica de análise que circula entre as observações empíricas, com seus diversos níveis de análise, lidadas como manifestações a um só tempo, locais e globais, como um “dispositivo multiescalar”. Fruto desse esforço, dimensões como gênero, família, política, mercado, religião e trabalho se conectam a todo o momento, sem que pareça ao leitor um esforço “artificial”, mas, de fato, representando teoricamente a mútua determinação dessas dimensões.

A maneira como o livro se estrutura reflete a construção do argumento por essa via metodológica. Em cada parte, o leitor se depara com diferentes níveis de análise do fenômeno, começando desde uma abordagem mais ampla e alcançando uma abordagem mais aproxima-

da da vida das mulheres pesquisadas. Na primeira parte (capítulos 1 e 2), as autoras fazem uma contextualização da criação e da legitimação dos programas de saúde e assistência, apresentando seus princípios teóricos, além das matrizes históricas e territoriais. A segunda parte (capítulos 3 a 7) se dedica a analisar como essas políticas se concretizam no caso paulistano, tendo como principal referência a ação dos atores e atrizes diretamente envolvidos nas rotinas dos programas, e considerando as especificidades de cada contexto de inserção territorial. E, por último, a terceira parte (capítulos 8 a 10) prioriza uma entrada nas trajetórias das agentes de implementação e das beneficiárias, caminho pelo qual é possível realizar cruzamentos e paralelos entre as diversas formas de mobilização e seus significados. Apesar da divisão, um dos grandes méritos relativos à robustez da obra é o vaivém constante entre os níveis de análise, como um “jogo de escalas” (Revel, 1996).

A primeira parte do livro contextualiza, nas políticas sociais contemporâneas, o surgimento da perspectiva de gênero, que entremeia os campos da proteção social e do desenvolvimento social. Esse nível de análise se inicia com as tendências históricas internacionais, desde o surgimento do campo da proteção social nos países do Norte, remetendo sempre ao modo como esse processo incide nos programas brasileiros contemporâneos. A retomada histórica proposta passa pelas principais raízes da proteção social, como a caridade e a filantropia. Nessas formas, mesmo que o “caráter nacional” ainda não fizesse parte do repertório de representação social e justificação dessas intervenções, é possível compreender alguns dos aspectos que conformarão a “ajuda aos pobres” nos tempos modernos. Um dos aspectos mais importantes dessa análise é o papel positivado da família como unidade social que medeia a relação do Estado com os indivíduos ajudados, configurando o que as autoras chamam de “lógica familista” da assistência social, uma constante desde as formas pré-ca-

pitalistas das políticas sociais. Compreende-se que, nessa configuração, o papel de cuidado atribuído à figura materna (normalmente as beneficiárias titulares), como autoridade do lar, é o que move a assistência. Esse é um dos motes mais importantes do livro: as mães de família compartilham a responsabilidade pelo sucesso das intervenções estatais.

Em diálogo com essa dimensão, as autoras pleiteiam o impacto do neoliberalismo sobre a questão social na contemporaneidade. Discutem os novos parâmetros globalizados (teóricos e políticos) para o desenvolvimento social erigidos na passagem da década de 1980 para 1990 e criados, em grande medida, como orientação para as políticas de “combate à pobreza” nos países do Sul Global. Esse novo modelo de desenvolvimento tem como fundamento a inserção dos pobres na produção e no mercado de consumo (Sen, 2000), como as políticas de transferência de renda e de concessão de microcrédito. O pobre (individualmente) passa a ser entendido como potencial sujeito produtivo e responsável por sua integração social, enquanto a pobreza (coletivamente) transfigura-se em business. Essa leitura da sociedade decorre de uma agenda neoliberal de governos de populações, impulsionada em escala global, principalmente pelos esforços de instituições internacionais, como o Banco Mundial. Trata-se de um paradigma de governamentalidade que impacta diretamente na realidade social e na política latino-americana e, mais especificamente, no Brasil.

Tratando-se de um país de raízes escravocratas, onde a chamada “sociedade salarial” nunca se concretizou, os serviços públicos de saúde e assistência brasileiros se destinavam à pequena parcela de trabalhadores formais. Ecoa, portanto, um modo de governo dos pobres originado e operante pela dualidade entre formalidade e informalidade, e, simultaneamente, em uma chave moral, entre “trabalhadores” e “vagabundos”, ou merecedores e não merecedores. Nesse sentido, o avanço do espírito neoliberal no Brasil converge com o mo-

mento de consolidação de lutas por direitos sociais (com a aprovação da Constituição Cidadã de 1988), tudo isso ainda contextualizado pela radical desigualdade social. Foi diante desse cenário supostamente ambíguo que os campos da assistência social e da saúde pública se consolidam institucionalmente no período democrático. O “combate à pobreza” se limitaria ao combate à miséria absoluta, e as desigualdades deixam de ser lidas pelo viés do conflito social de raízes estruturais, naturalizando-se e sendo esvaziadas de todo seu potencial de transformação pela política. Nesse processo, os termos se transfiguram: a categoria “pobreza” se converte em “vulnerabilidade social”, entendida como tudo aquilo que dificulta a criação das oportunidades para o indivíduo, sua inserção individual no mercado e o exercício de suas capacidades de empreender no mundo.

Na segunda parte do livro, Georges e Santos se dedicam a analisar como os serviços de saúde e de assistência operam concretamente no contexto paulistano contemporâneo, explorando as múltiplas dimensões e implicações de sua terceirização e sua consequente transformação em “mercadoria política” (Misse, 2002). Assim, trazem como hipótese a “mercantilização da pobreza”, dispositivo expresso em vários níveis e que dá forma, por fim, aos modos de gestão da questão social.

A primeira dimensão abordada desse dispositivo são as privatizações ocorridas na esteira da municipalização da saúde. Trata-se de um processo de terceirização da operação dos serviços para “organizações da sociedade civil”, como as instituições de cunho religioso. Esse processo é lido como a convergência dos interesses: do poder público de se isentar da proteção social, e dessas organizações de ampliar sua atuação nesse mercado, dispondo de mais capital financeiro, social e político a partir dos convênios com as prefeituras. Um dos efeitos mais evidentes dessa conformação diz respeito ao acesso aos serviços de saúde. Ainda que, por lei, tal acesso seja universal, na prática, ele se torna relativo e atravessado

pelos interesses e dinâmicas próprias das organizações. Em outras palavras, o direito à saúde pública e à assistência se embaralha com a autonomia e a filosofia de cada uma das organizações que implementam tais serviços.

A partir da análise das dinâmicas nas “pontas” dos serviços, observa-se uma lógica privada de funcionamento do “público”, o que se normatiza através de toda a cadeia de responsabilidades e atribuições das organizações operadoras. Desse modo, as autoras jogam luz sobre o trabalho das agentes comunitárias de saúde (ACS), que são atrizes centrais no contexto da descentralização administrativa, cujo trabalho de atenção à saúde das famílias se dá “por proximidade” (já que, quase sempre, elas também são moradoras das comunidades a que atendem), baseado em visitas domiciliares. Nas entrelinhas, trata-se de um trabalho de mediação entre diferentes códigos morais e dinâmicas territoriais das periferias junto ao universo burocrático-institucional. Na medida em que ocupam um emprego precário (embora seja relativamente formalizado, estável e motivo de certa ostentação de status local), são responsabilizadas individualmente pelo funcionamento do sistema. Deflagra-se uma relação de dependência dessas mulheres periféricas, com o emprego e a função social que elas desempenham, o que, de forma naturalizada, extrapola inclusive o expediente de serviço. Analiticamente, essa ambivalência integra o que as autoras chamam de “injunções contraditórias”, evidentes nas “pontas” dos serviços.

Aprofundando-se em uma compreensão ampla dos vínculos sociais, as autoras retomam a importância do gênero para a produção desses serviços, já que se trata de um típico “trabalho feminino”, dependente da disposição dessas agentes para o cuidado, e para certo controle sobre o outro. É por meio desse relativo empoderamento conferido às agentes que as políticas de saúde e assistência se materializam e se reproduzem.

A seguir, as autoras se debruçam sobre o setor da assistência social, também operacio-

nalizado pelas “organizações da sociedade civil”. Mediante a análise de diversas trajetórias dessas entidades, são comparadas as diversas formas de legitimação mobilizadas por suas agentes a fim de atuarem no Estado (ou como Estado). No entanto, essas formas de legitimação não se abalizam apenas via burocracia estatal, pois se trata de uma participação negociada ainda com outras “instâncias de ordenamento”, como, por exemplo, os partidos políticos, além da igreja e do “crime organizado” (Feltran, 2011). Por esse caminho, deflagra-se também o modo como entidades e agentes se situam no mercado e como, por efeito, contribuem para esse modo de governo.

Esses nexos são reforçados pela análise das trajetórias de agentes importantes em cada uma das entidades, as quais são entendidas, na obra, como “empreendedoras morais” (Becker, [1963] 2008), responsáveis pela triagem que separa os “bons” dos “maus” pobres (Lautier, 2014). Ao mesmo tempo em que as assistidas são constantemente objetificadas pelas classificações operatórias, a própria história de vida das operadoras se funcionaliza em discurso moralizante, uma vez que é narrada como exemplo de boa conduta e mérito para as demais. À vista disso, o fim último dessas entidades, e, de forma conectada, de seus variados agentes, será compreendido como a permanência nos territórios e, ao fim, uma “boa colocação” nesse mercado que tem a pobreza como razão de existência.

Remetendo às hipóteses da sociologia das instituições (Becker et al., 1968; Hughes, 1984), o mundo das usuárias e o dos membros das instituições, afinal, não estão tão apartados como se pode pensar de início. A partir de uma análise que busca entender os encaixes entre esses dois grupos, conclui-se que existe uma relação de dependência mútua entre eles, de tal forma que a própria conservação dessas posições (que mobilizam, como vimos, aspectos morais e políticos, principalmente) torna-se um fim em si mesma: “As representações das ‘empreendedoras morais’, ou das ‘criadoras de

regras’, e de suas trajetórias profissionais e sociais viabilizam a existência da instituição no seu formato atual de entidade filantrópica, de terceirização de programas assistenciais municipais a baixo custo” (Georges; Santos, 2016, p. 237). Além disso, conservam-se todas as desigualdades entre a população de assistidos, o que serve à manutenção do próprio sistema, inclusive a priorização do papel social da função materna às mulheres pobres.

Por mais que as questões de gênero sejam estruturantes para o argumento transversal à obra, é na parte final que elas aparecem com mais força, de forma mais visceral. Trata-se da análise das trajetórias das agentes de implementação e das beneficiárias dos programas, alocadas na “última ponta da arquitetura social” (Georges; Santos, p. 325). A funcionalização do papel feminino, essencializado nas políticas familistas, se expressa tanto pela disposição ao trabalho de cuidado quanto pela disposição de se adequar aos critérios sempre moralizantes e disciplinadores que as fazem ser consideradas “boas beneficiárias” e “boas mães de família”. Se as agentes de execução são consideradas mediadoras sociais para com suas comunidades, o mesmo pode se concluir sobre as usuárias titulares, que têm o dever de redistribuir os cuidados e o controle para os demais membros da família, como um continuum. Elas são as responsáveis pela frequência dos filhos à escola, por sua “boa conduta” como cidadãos (passando, muitas vezes, pela influência religiosa), por seus hábitos alimentares e de cuidado com a saúde etc. As usuárias exemplares são aquelas que combinam certas vias de mobilidade e de controle moral que servem de prova para o sucesso das organizações executoras.

O livro termina ressaltando as heterogêneas formas de engajamento no trabalho social e a transformação de seus níveis de profissionalização a partir do estudo de trajetórias femininas. Esse viés de análise torna evidente a hibridização de diversos registros de moralidade, por meio da qual as ações e discursos

contribuem para reproduzi-los. Diante disso, vieram à tona as condições e os sentidos atribuídos para a construção das legitimidades do trabalho social na vida das mulheres, levando-se em conta toda a centralidade que as figuras femininas têm nos programas e, de modo mais geral, sua função mediadora entre diferentes instâncias de ordenamento presentes nos territórios. Uma vez que os limites de ação entre os âmbitos do público e do privado são impositivamente borrados, a autonomia dessas mulheres é constituída, portanto, pela gravitação dos papéis femininos essencializados, sejam eles produtivos ou reprodutivos.

Para além da importância dos dados empíricos e das análises que contribuem para o campo de estudos sobre a presença do Estado nas periferias paulistanas, a obra tem potência teórica e crítica notável para o debate acadêmico acerca dos significados do trabalho social, das expressões contemporâneas do neoliberalismo e da transversalidade das construções de gênero para a compreensão dos dispositivos de governo. A perspectiva multiescalar permite a apreensão desses dispositivos expressos nas variadas faces do Estado, atravessados não somente por fatores “próprios” do campo político-institucional, mas tensionados por tantas outros, como religiões e mercados. Dessa

forma, as reflexões levam, ao mesmo tempo, a lançar um olhar crítico sobre a história das instituições e a conjecturar sobre os sentidos de construção da democracia “à brasileira”.

Recebido para publicação em 06 de fevereiro de 2018
Aceito em 29 de outubro de 2018

REFERÊNCIAS

- BECKER, H. *Outsiders: studies in the Sociology of deviance*. [1963]. New York: The Free Press, 2008.
- BECKER, H. et al. (Org.). *Institutions and the person: essays presented to Everett Hughes*. Chicago: Aldine, 1968.
- DAS, V.; POOLE, D. El Estado y sus márgenes, etnografias comparadas. *Cuaderno de Antropología Social*, Buenos Aires, v. 27, p.19-52, 2008.
- FELTRAN, G. de S. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- HUGHES, E. C. *Going concerns: the study of American Institutions*. Comunicação oral. American Sociological Association, 1957 [The Sociological Eye, p. 52-64, 1971].
- LAUTIER, B. O governo moral dos pobres e a despolíticação das políticas públicas na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p. 463-477, dec. 2014 .
- MISSE, M. O Rio como um bazar: a conversão da ilegalidade em mercadoria política. *Insight inteligência*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 18, p. 68-79, 2002.
- REVEL, J. *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*. Paris: Gallimard-Le Seuil, 1996.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Tarcísio Perdigão Araújo Filho – Mestre e doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Desenvolve pesquisa nas áreas da Sociologia Urbana e Sociologia do Trabalho, tem como tema o trabalho no comércio ambulante. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Número do processo: 2017/02638-3

