

As políticas públicas sociais na perspectiva das experiências de mulheres negras chefe de famílias na periferia da cidade de São Paulo

Eliete Edwiges Barbosa¹

1. Introdução

Neste artigo irei abordar as políticas públicas de direitos sociais na perspectiva das experiências de mulheres chefes de famílias na periferia da cidade de São Paulo. A esmagadora maioria destas mulheres são negras e atuaram em movimentos sociais nas periferias de São Paulo para conquistar direitos básicos, como as políticas públicas e políticas sociais.

Este tema é o da minha pesquisa de doutorado e trata-se de uma continuidade do estudo desenvolvido no mestrado. Nas entrevistas que realizei com mulheres líderes de movimentos sociais no mestrado, pude perceber como as políticas públicas fazem parte do cotidiano destas mulheres (BARBOSA, 2019). Em alguns momentos são para pleitear para obter direitos às políticas públicas, em outros como para se organizar, obter e ter acesso a estas políticas públicas.

Este estudo motivou-me a discutir a construção de um olhar sobre as políticas públicas, a partir de quem as utiliza. Isto implica fazer uma reflexão sobre as metodologias de análise de políticas públicas e sinalizar para a necessidade de uma mudança de foco.

Assim, este artigo parte primeiramente de uma breve revisão bibliográfica sobre os modelos de análise e formulação de políticas públicas, para posteriormente fazer uma discussão sobre o contexto das mulheres negras nas periferias, as principais usuárias destas políticas e, finalmente, apontar para quais seriam os caminhos para se constituir um modelo de análise e formulação de políticas públicas que leve em consideração esta mulher negra periférica.

¹ Assistente social, Doutoranda em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de S. Paulo (PUC-SP), mestra em Psicologia Social, pesquisadora da Concordia University (Montreal, Canadá) autora do livro *Negras lideranças: mulheres ativistas na periferia de S. Paulo*. (S. Paulo: Dandara, 2020). E-mail: elieteedwiges@hotmail.com

2. Análise das políticas públicas – modelos teóricos

A análise de Políticas Públicas entra na Academia por um fato marcante na História: o período do Pós Guerra. O tema entra em voga na ciência, no século XX, principalmente nos EUA, reverbera para o conjunto dos espaços acadêmicos em todo o mundo.

O contexto de reconstrução dos países depois dos terríveis conflitos das guerras mundiais entre 1914 e 1945 também envolvem os intelectuais para se inclinarem sob a análise das políticas públicas nascendo, assim, de uma forma interdisciplinar, um campo de estudos específico pluridisciplinar. Aflora-se uma arena de elaboração de conceitos próprios e teorias com a finalidade de explicar e pensar as políticas públicas em termos da sua elaboração, seus efeitos e, conseqüentemente, os impactos nas sociedades.

Estes estudos irão permitir a compreensão dos modos e as normas gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e as suas interrupções, a implementação dos processos e as categorias do seu desenvolvimento e identificação das variantes e a multiplicidade de fatores e forças que formam a arte real das políticas públicas.

Celina Souza, em seu artigo intitulado “Políticas Públicas: uma revisão da literatura” ressalta como a área se manifesta na Europa e nos EUA, dizendo que:

Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (SOUZA, 2006, p.20-45).

Desta forma é necessário salientar a função e o papel do Estado como promotor das políticas públicas, tanto nas esferas governamentais e municipais, para discussão, constituição, distribuição, redistribuição e regulação das políticas públicas seja ela de uma forma abrangente (nacional) ou local (estadual ou municipal)´.

2. O Ciclo das políticas públicas

No campo do Serviço Social, as políticas públicas são inerentes ao nosso cotidiano, principalmente as políticas sociais. Iremos especificar o ciclo das políticas públicas e categorizar onde se encontra as políticas sociais que são as estruturas do trabalho das assistentes sociais.

Ciclos da PP:

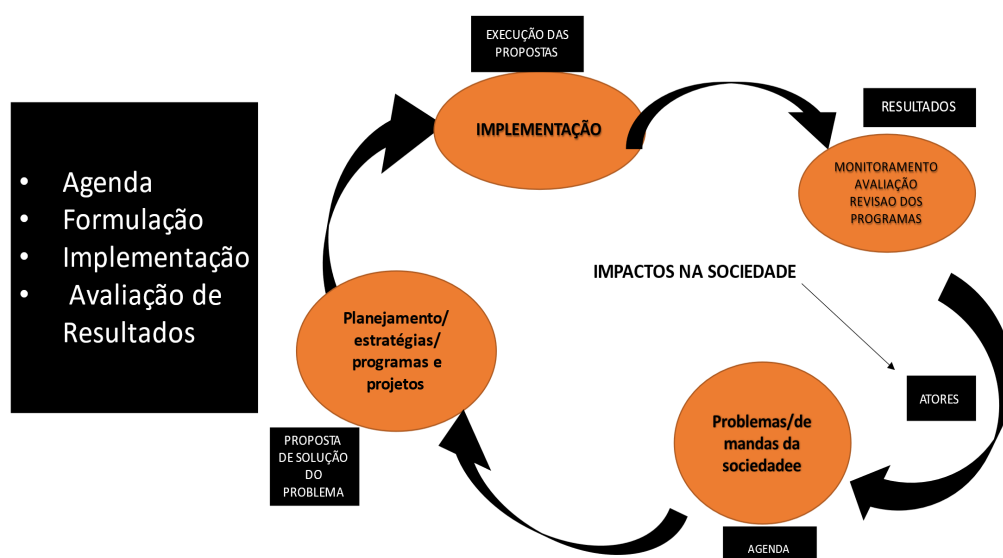


Figura 1 – Os ciclos das Políticas Públicas (elaborado pela autora)

A figura gráfica acima aborda de forma sucinta as etapas da políticas públicas em seu ciclo.

- **Atores:** São chamados atores políticos, os indivíduos, grupos ou organizações e/ou movimentos sociais que influenciam nos processos das políticas públicas; desde do questionamento até a execução, seguindo para a implementação.
- **Agenda:** é a definição de conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político. A pauta que pode entrar na agenda política e outras pautas que podem ser

ignoradas; neste momento entra o poder e/ou a pressão dos interesses dos atores políticos.

- **Proposta de solução dos problemas:** esta fase será onde os problemas apresentados na agenda começarão ter os apontamentos para a solução, chamando esta fase de “**Formulação de Políticas Públicas**”, deixando claro que esta etapa não é configurada de maneira linear ou sequencial, nesta fase é repleta de ida e vindas. Segundo Ana Claudia Capela,

A busca de soluções para problemas públicos pode desenvolver-se sem uma definição clara sobre o problema a ser enfrentado, por vezes em processos que se estendem ao longo do tempo, envolvendo diversos atores com visões distintas sobre o Estado e sua atuação. (CAPELLA, 2018, p. 71)

- **Execução das propostas:** nesta fase também pode ser denominada de “**Implementação das Políticas Públicas**”, esta fase também é abstrusa e complexa; será onde os especialistas e empreendedores de políticas públicas irão formular e implementar as soluções para os problemas apontado na agenda, enfim, e a solução dos problemas que terá a alternativa se tornará uma política pública; esta fase do ciclo das políticas públicas é em suma, a transformação e o desafio de formular e implementar soluções para os problemas apresentados por grupos específicos, os atores. Neste momento, considero importante entender o perfil dos atores envolvidos na implementação pois aqui se evidenciam os conflitos sociais de diversos matizes, como o de opressão de classe, gênero e etnia.

- **Avaliação de resultados:** é avaliação da política pública implementada, sendo esta etapa ocorre após a implementação da política pública, abrangendo todo o processo da implementação e os sistemas de gestão e monitoramento da política e a sua viabilidade na sociedade, desta forma, o planejamento, a implementação e a avaliação de resultados são atividades que se comunicam e interagem entre si. Neste momento, os conflitos oriundos do momento de implementação podem servir de instrumentos de avaliação.

Sobre a análise de política pública Ana Cláudia Capella ressalta:

Conforme os elementos relacionados à escolha dos instrumentos de políticas são identificados, permitindo visualizar o desenho proposto para uma política frente a alternativas disponíveis, é possível compreender como determinados grupos sociais são favorecidos ou prejudicados por meio da ação governamental. Os processos de definição de problemas, formação da agenda, seleção de alternativas e desenho de políticas envolvem técnicas específicas e conhecimento especializado. Mas são também processos diretamente relacionados ao conflito político. A formulação envolve a determinação de quais problemas públicos serão considerados pelo governo, quais serão examinados de forma mais aprofundada, e quais serão abandonados. E isso implica em escolhas, conflitos políticos e muitas vezes em alterações na distribuição de poder entre atores políticos. (CAPELLA, 2018, pp. 146-147)

3. Os tipos de Políticas Públicas

Celina Souza em seu artigo Políticas Públicas: uma revisão da literatura, define política pública da seguinte forma:

....do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2016, p. 20)

O cientista político Theodore Lowi (1964) classifica a política pública em quatro tipos:

- 1) **políticas constitutivas**, que lidam com procedimentos das políticas públicas; sendo que estabelece as responsabilidades e as suas competências entre, a Federação, os Governos e os Municípios. Tais políticas têm como objetivo assegurar que as leis e normas da

sociedade, chamadas de “meta-polícies”; porque formata a dinâmica política no contexto do sistema político.

- 2) **políticas distributivas**, tem como objetivo beneficiar parte da população e/ou grupos sociais que não acessam um determinado direito e/ou benefício, sendo que o orçamento e o financiamento desta política distributiva é a verba pública. Um exemplo de política distributiva no contexto das assistentes sociais é o LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social).
- 3) **políticas redistributivas**, o foco desta política é realocar os recursos financeiros de um grupo específico destinando para outro grupo, sendo assim, a articulação de redistribuição de renda por tributos, ou seja, arrecada do mais ricos e da reduz os encargos dos mais pobres, sem diminuir a arrecadação geral.
- 4) **políticas regulatórias**, a responsável pela normatização das políticas distributivas e redistributivas na sua aplicabilidade, está relacionada à legislação e são as políticas públicas mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Um exemplo é regras de funcionamento das eleições e a forma de distribuição de verbas que serão utilizadas para as políticas públicas.

Com base nesta definição podemos elencar as políticas públicas em diversos tipos, agrupados em categorias conforme se demonstra no gráfico abaixo:

Classificação de Políticas Públicas

Tipos de Políticas Públicas

Exemplos

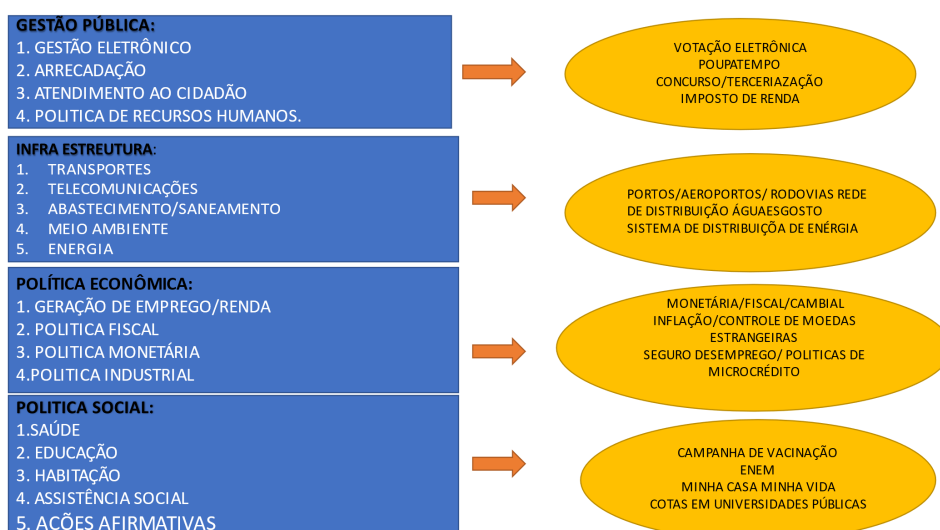


Figura 2 – Tipos de políticas públicas e exemplos (elaboração da autora)

Observa-se que as políticas públicas deslizam em vários campos – da gestão pública, infra-estrutura, política econômica e política social – sendo que seu caráter integrador impõe a necessidade de uma abordagem interdisciplinar. As várias modalidades de políticas públicas sinalizam as formas de relação do cidadão com os poderes instituídos do Estado.

As metodologias tradicionais de análise de políticas públicas partem do pressuposto justamente destas intencionalidades de constituição das formas de relação com as instituições de Estado. Por exemplo, nas experiências de Estados de Bem Estar Social, a constituição de uma rede de proteção social parte do pressuposto de um alargamento da concepção do exercício de cidadania para além meramente dos direitos civis, incorporando os chamados direitos sociais.

Entretanto, a lacuna que ocorre nesta perspectiva é desconsiderar as diversidades na base, as singularidades existentes entre os atores que serão objeto das políticas públicas. No caso de países como o Brasil, marcados pela presença do racismo e machismo estruturais, destaca-se não apenas o contexto da presença majoritária de mulheres negras na base da pirâmide social, mas também o protagonismo destas mulheres nas lutas pela

implementação destas políticas. Neste sentido, as contradições – expressas ou não nas ações protagonizadas por estas mulheres – deve ocupar papel central na avaliação e formulação das políticas públicas sociais.

4. Políticas públicas: necessidade de uma nova forma de avaliação

A política social tem se apresentado como elemento fundamental para o bem estar dos cidadãos, além de se constituir em objeto de reivindicação dos mais diferentes movimentos sociais e sindicais.

Fazendo uma relação da feminização da pobreza com as políticas sociais, temos um quadro em que mulheres, em especial as chefes de famílias tem um papel importante neste cenário, em função da sua condição de chefe de famílias em condições de vulnerabilidade as coloca como a maioria das beneficiárias ou usuárias de políticas públicas.

Neste sentido, é fundamental a análise do impacto destas políticas públicas e de sua necessidade no cotidiano destas mulheres, por conta das estratégias desenvolvidas por estes sujeitos na garantia de sobrevivência do seu núcleo familiar.

É importante lembrar que as políticas públicas são em sua maioria avaliadas pela perspectiva de quem as implanta e gerencia, o Poder Público, que as avalia por meio dos registros administrativos dos setores que a operacionaliza, privilegiando os dados quantitativos demonstrados por meio de gráficos, avaliações de impactos socioeconômicos e de resultados, gerando indicadores em geral utilizados para fins instrumentais.

A minha proposta é inverter a perspectiva de análise das políticas públicas, levando em consideração o papel das mulheres chefe de famílias vulneráveis na gestão dos benefícios recebidos como estratégia de sobrevivência, bem como os repertórios construídos nas suas trajetórias de atuação na busca de tais benefícios, desde a participação em reuniões dos equipamentos sociais, comparecimento aos órgãos, gerenciamento de documentação, busca de informações, entre outros.

Por esta razão, entendemos que o campo da Psicologia Social, em particular a Psicologia Política, apresenta referenciais mais consistentes para

este tipo de análise que tangenciará as seguintes ideias: Consciência política; Identidade; Visão de Estado e sentimento de eficácia; Sentimento de cidadã ou beneficiária; O processo de ressignificação do contexto familiar.

Referências

BARBOSA, E. E. Negras lideranças: mulheres ativistas da periferia de São Paulo. S. Paulo: Dandara, 2019

CAPELLA, A.C.N. Formulação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018

LOWI, T. "American Business, Public Policy, CaseStudies, and Political Theory" in: World Politics, vol. XVI, 1964

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, pág. 20-45, dezembro de 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. acesso em 05 de março de 2021.