

Sindely Alchorne

ORGANIZADORA

Textos e Contextos da Política de Assistência Social no Brasil

Sindely Alchorne

ORGANIZADORA

Textos e Contextos
da Política de Assistência
Social no Brasil

Copyright © Sindely Alchorne (Org.), 2017
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida,
sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.

EDITOR: João Baptista Pinto

CAPA: Luiz Guimarães

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO: Luiz Guimarães

REVISÃO: Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

T336

Textos e contextos da política de assistência social no Brasil / organização Sindely Alchorne.
- 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.
400 p. : il. ; 15,5x23 cm. (Assistência social e direitos humanos; 1)

Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7785-565-0

1. Serviço social - Brasil. 2. Política pública. 3. Direitos sociais - Brasil. I. Alchorne, Sindely.
II. Série.

17-46284

CDD: 361.981
CDU: 364.43(81)

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
 vendas@letracapital.com.br

Apresentação

O curso de especialização em Assistência Social e Direitos Humanos do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, nasce no ano de 2015. O seu idealizador e executor, **professor Marcio Eduardo Brotto**, merece uma especial apresentação, que sem ele o curso não teria ocorrido. Márcio, professor do quadro principal da PUC-Rio era, antes de tudo, um ASSISTENTE SOCIAL exemplar, apaixonado pela profissão e um defensor do campo da Assistência Social. A sua pequena trajetória acadêmica na PUC-Rio começa no ano de 2013, quando assume a temática da Assistência Social no programa de Pós-graduação do Departamento de Serviço Social, integrando a linha de pesquisa “Trabalho, políticas sociais e sujeitos coletivos”. Unindo a pesquisa e extensão, o referido professor liderava o Núcleo Integrado de Estudo e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (NIEPSAS) onde desenvolvia diversos projetos e era um forte representante e ativista no campo da Assistência Social. Como muitos sabem, Marcio aliava com excelência o ofício de pesquisador ao exercício profissional, atuando e investigando acerca das formas de enfrentamento das expressões da questão social. Essa habilidade se materializava também fora do *campus* universitário, assessorando a Prefeitura Municipal de Niterói e a Prefeitura do Rio de Janeiro, na elaboração de projetos e na realização de cursos de capacitação.

Como docente, ministrava aulas na graduação e pós-graduação (*stricto e lato sensu*) e tinha um especial interesse nas disciplinas que tratavam das políticas sociais. Mas o seu principal entusiasmo estava na realização do curso de especialização em Assistência Social e Direitos Humanos, que nasceu no polo avançado da PUC-Rio em Duque Caxias, que foi por ele pensado, criado e executado. O sucesso do curso foi imediato e se deu sobretudo pela sua competência em trabalhar em equipe, sempre acompanhado por estudantes, colegas de profissão e amigos da profissão e da vida (com especial destaque a duas grandes parceiras, Sindely Chahim de A. Alchorne e Heloisa Helena Mesquita Maciel).

O curso de especialização *Lato Sensu* em Assistência Social e

Direitos Humanos é de natureza interdisciplinar, toma como base o campo teórico e prático da Política de Assistência Social e busca propiciar aos estudantes uma visão consolidada acerca do sistema de proteção social brasileiro e os elementos que integram a sua operacionalização. Um curso que investe preferencialmente na qualificação dos profissionais que atuam na área da Assistência Social e busca formar especialistas em Assistência Social e Direitos Humanos.

O curso coordenado por Marcio foi o primeiro dessa natureza realizado na PUC-Rio e aconteceu nos anos de 2015 a 2017, quando o nosso professor se despediu. Um curso que, conforme ele almejava, deixou muitos frutos: 30 profissionais especialistas no campo da Assistência Social e 20 artigos procedentes da própria especialização. Os artigos teóricos foram devidamente selecionados por uma banca de professores do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio e professores convidados e aprovados para publicação.

Eis aqui o sonho de Marcio Brotto: um livro composto pela produção acadêmica dos profissionais especialistas no campo da Assistência Social e Direitos Humanos e formados pelo Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Marcio, sua missão foi muito bem cumprida!!

Parabéns aos autores e orientadores:

- **Amanda Salles da Silva**

Orientadora: professora **Ariane Rego de Paiva**

Os moradores das Residências Terapêuticas do município do Rio de Janeiro e o acesso ao Benefício de Prestação Continuada

- **Ana Caroline dos Santos G. Machado**

Orientadora: professora **Sindely Chahim de A. Alchorne**

Alguns reflexos da crise capitalista em Belford Roxo/RJ: análise a partir da Assistência Social

- **Ana Paula Cardoso da Silva**

Orientador: professor **Marcelo Luciano Vieira**

Sujeitos de direitos ou “cracudos”? O direito à cidade em xeque na “cidade maravilhosa”

- **Andréa Mendonça Paiva**
Orientadora: professora **Valéria Pereira Bastos**
A experiência com o PROUNI: um olhar da instituição comunitária a partir da coordenação de bolsas e auxílios da PUC-Rio
- **Barbara da Silva Lucas**
Orientadora: professora **Valéria Pereira Bastos**
Bolsa Família e as suas condicionalidades: análise das motivações para evasão e infrequência escolar na vida dos adolescentes
- **Carolina Gilaberte Barbosa de Oliveira**
Orientadora: professora **Heloisa Helena Mesquita Maciel**
Tomada de decisão no interior da arena colegiado de controle social do Rio de Janeiro: o Conselho de Assistência Social em foco
- **Cristinne Lira Pontes**
Orientadora: professora **Valéria Pereira Bastos**
Responsabilidade social empresarial: afinal, que negócio é esse?
- **Débora Cristina Bahia Fortes**
Orientador: professor **Marcelo Luciano Vieira**
Políticas de Saúde e de Assistência Social: um comparativo como prevenção contra a janela de uma gestão privatizadora
- **Elaine Medeiros Fonseca da Silva**
Orientadora: professora **Heloisa Helena Mesquita Maciel**
Pelo direito de Ser Pessoa: Assistência Social e Direitos Humanos, a interlocução entre as políticas em Belford Roxo
- **Elisa Paula e Silva**
Orientadora: professora **Sindely Chahim de A. Alchorne**
Petróleo e desigualdade social: a realidade de Macaé/RJ
- **Erika dos Santos Tolentino**
Orientadora: professora **Sindely Chahim de A. Alchorne**
Assistência Social à população cigana de Resende/RJ: avanços na garantia de direitos?

- **Gabriela Figueiredo Braga**
Orientadora: professora **Sindely Chahim de A. Alchorne**
Serviço Social, assessoramento e a experiência entre instituições filantrópicas religiosas
- **Henrique Mendes dos Santos**
Orientador: professor **Marcelo Luciano Vieira**
“Só vim aqui porque preciso”: uma análise do itinerário percorrido pelas famílias do CRAS Campo Belo em busca de atendimento na Política de Assistência Social
- **Keila da Silva Oliveira**
Orientador: professor **Marcelo Luciano Vieira**
Sob as asas da FAB: uma análise das condições de vida das famílias usuárias do Programa de Assistência Social da Escola de Especialistas de Aeronáutica
- **Luciane Barbosa do Amaral Rangel**
Orientadora: professora **Ebe Campinha**
Trabalho infantojuvenil: um enfoque no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no Complexo do Alemão
- **Luciana Izolina Evangelista**
Orientadora: professora **Ebe Campinha**
Adolescente infrator: mídia e a visão da sociedade punitiva
- **Suzana de Lemos Ferreira**
Orientadora: professora **Heloisa Helena Mesquita Maciel**
A Política de Assistência Social para população em situação de rua em Niterói: consolidação e desafios
- **Suzana Mancebo Barros**
Orientadora: professora **Ariane Rego de Paiva**
A dimensão pedagógica do Serviço Social no âmbito da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social: limites, possibilidades e desafios
- **Tamires Silva Nicácio**
Orientadora: professora **Valéria Pereira Bastos**
O verso e o reverso da Política de Assistência Social no Brasil

Homenagem

Ao eterno amigo Marcio Brotto

Espetáculo! Marcio, seu Brotto, nos deu sementes lindas e seus frutos serão colhidos.

Uma trajetória dedicada ao ensino, pesquisa, militância e lutas... Sempre com a marca muito dele da alegria e do bom humor. Ao teu lado era impossível segurar as gargalhadas e ficar em silêncio.

Criação é tudo na vida. O que vale a pena é a vida que vale a pena ser vivida.

Marcio Eduardo Brotto (idealizador desta Coletânea e dessa Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos) viveu e vive; deixou um rastro, vida, história, sabedoria, livros, falas, marcas, atos. Sua parte da árvore do saber começou assim: plantou um Brotto e floresceu.

Obrigada pela amizade, pelas trocas e pela confiança em ter me outorgado a tarefa de tocar com seus ideais.

Sindely Alchorne

Sumário

O verso e o reverso da Política de Assistência Social no Brasil.....	13
<i>Tamires Nicácio</i>	
Alguns reflexos da crise capitalista em Belford Roxo/RJ: análise a partir da assistência social.	25
<i>Ana Caroline dos Santos Gimenes Machado</i>	
“Pelo direito de Ser Pessoa”: Assistência Social e Direitos Humanos, a interlocução entre as políticas em Belford Roxo.....	46
<i>Elaine Medeiros Fonseca da Silva</i>	
A dimensão pedagógica do Serviço Social no âmbito da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social: limites, possibilidades e desafios.....	70
<i>Suzana Mancebo Barros</i>	
“Só vim aqui porque preciso” uma análise do itinerário percorrido pelas famílias do CRAS Campo Belo em busca de atendimento na política de assistência social	90
<i>Henrique Mendes dos Santos</i>	
Trabalho infantojuvenil: um enfoque no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no Complexo do Alemão ...	114
<i>Luciane Barbosa do Amaral Rangel</i>	
Adolescente infrator: mídia e a visão da sociedade punitiva.....	138
<i>Luciana Izolina Evangelista</i>	
Os moradores das Residências Terapêuticas do município do Rio de Janeiro e o acesso ao Benefício de Prestação Continuada.....	156
<i>Amanda Salles da Silva</i>	
A política de assistência social para população em situação de rua em Niterói: consolidação e desafios	175
<i>Suzana de Lemos Ferreira</i>	

Bolsa Família e as suas condicionalidades: análise das motivações para evasão e infrequência escolar na vida dos adolescentes	196
<i>Barbara da Silva Lucas</i>	
Tomada de decisão no interior da arena colegiada de controle social do Rio de Janeiro: o Conselho Estadual de Assistência Social em foco	215
<i>Carolina Gilaberte Barbosa de Oliveira</i>	
Responsabilidade social empresarial: afinal, que negócio é esse?	235
<i>Cristinne Lira Pontes</i>	
Serviço Social, assessoramento e a experiência entre instituições filantrópicas religiosas	254
<i>Gabriela Figueiredo Braga</i>	
Sob as asas da FAB: uma análise das condições de vida das famílias usuárias do Programa de Assistência Social da Escola de Especialistas de Aeronáutica	271
<i>Keila da Silva Oliveira</i>	
Políticas de Saúde e de Assistência Social: um comparativo como prevenção contra a janela de uma gestão privatizadora.....	296
<i>Débora Cristina Bahia Fortes</i>	
Assistência Social à população cigana de Resende/RJ: avanços na garantia de direitos?	313
<i>Erika dos Santos Tolentino</i>	
A experiência com o PROUNI: um olhar da instituição comunitária a partir da Coordenação de Bolsas e Auxílios da PUC-Rio.....	336
<i>Andréa Mendonça Paiva</i>	
Sujeitos de direitos ou “cracudos”? O direito à cidade em xeque na “cidade maravilhosa”.....	354
<i>Ana Paula Cardoso da Silva</i>	
Petróleo e desigualdade social: a realidade de Macaé/RJ	375
<i>Elisa Paula e Silva</i>	

O verso e o reverso da Política de Assistência Social no Brasil

Tamires Nicácio¹

Introdução

Por meio do resgate histórico é possível observar que o Brasil passou por duras marcas desde o processo de colonização, entre os séculos XVI e XIX, através do peso do escravismo, dos interesses do mercado, da formação social desigual, das lutas dos movimentos sociais, das restrições no campo de direitos políticos e civis até o período da ditadura (1937-1945 e 1964-1984). Nesse contexto, formou-se um descompasso do tempo histórico e contornos construídos nas políticas sociais, principalmente na Assistência Social. Conforme sinalizam Behring e Boschetti (2011):

A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho [...] a criação dos direitos sociais no Brasil resulta da luta de classes e expressa a correlação de forças predominante (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 78-79).

Nesse sentido, a política social decorre de uma luta de classes e de uma busca incessante pela efetivação da garantia dos direitos sociais. Para Dagnino (2004), foi a partir dos anos de 1980, com o avanço neoliberal, que se redefiniu a construção de um Estado de Direito, ressignificando a noção de sociedade civil através do cres-

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com pós-graduação em Gênero e Sexualidade pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Atua na área do assessoramento às entidades filantrópicas, em âmbito nacional. Este artigo cumpre a exigência do trabalho de conclusão de curso de Assistência Social e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

cimento das chamadas Organizações Não Governamentais (ONG's) e do papel que elas desempenham. A visão de sociedade civil, participação e cidadania continuam como elementos centrais na disputa política que se mantém na estrutura democrática da sociedade desde sua origem até a consolidação do projeto participativo. O Estado, em muitos momentos históricos, oculta-se e/ou ausenta-se da sua responsabilidade transferindo-a para os indivíduos e instituições privadas. Nesse movimento a própria sociedade aliena-se, não tendo clareza das manobras políticas, proporcionando assim a meritocracia e a moralidade dos indivíduos.

No Brasil, devido às peculiaridades históricas que vinham sendo fragmentadas, a perspectiva do Welfare State² foi trazida sob a ótica das legislações referentes às condições trabalhistas e aos trabalhadores. É importante mencionar que de 1930 a 1943 torna-se visível o Welfare State com características autoritaristas, corporativistas e conservadoras no que concerne às políticas sociais. Destaca-se, ainda, um acelerado processo de estruturação de mercado de trabalho, reprodução ampliada da força de trabalho e ajustes de regras de produção e de consumo. O Brasil conseguiu avançar em alguns aspectos, tais como cobertura de riscos igualando aos países desenvolvidos, seguro-desemprego, aposentadorias, pensões, auxílios doença, maternidade e família. No entanto, com a criação da carteira de trabalho em 1932, um período no qual apenas os indivíduos que adquiriam o emprego registrado em carteira conseguiam acessar alguns serviços, verifica-se uma ausência da perspectiva idealizadora da universalização de acesso aos serviços para todas as pessoas.

Somente com a Constituição Federal de 1988 foi que se instituiu um Estado Democrático de Direitos através das políticas públicas e da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), 1993, que regulamentou uma organização estatal da assistência social nas esferas federativas. Entretanto, nem todos os governos locais incorporaram esse pacto. A Política de Assistência Social começou a tornar-se pauta de discussões, conflitos e conquistas

² O Welfare State é entendido para muitos teóricos como acesso igualitário de benefícios a todo indivíduo na condição de direito e não na perspectiva do favor. Nesse sistema de proteção é adotado um modelo *beveridgiano*, surgido na Inglaterra, segundo o qual os direitos são universais, destinados a qualquer cidadão, garantindo os mínimos sociais aos que precisam. A base financiadora é derivada dos impostos fiscais seguindo a unificação institucional e a uniformização dos benefícios (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 97). Os principais autores que adotaram o termo no Brasil são Draibe (1990); Vianna (1998).

originárias da organização nacional de diferentes segmentos, tais como Frente Social dos Estados e Municípios, Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência, órgãos da categoria dos assistentes sociais, organizações não governamentais e movimentos sociais.

A partir desse panorama, a Assistência Social é incorporada no âmbito de política pública que precisa ser consolidada na efetivação dos direitos sociais. Como política, essa área vem sendo delimitada com muitos embates, conquistas e mudanças abruptas, tanto por parte da sociedade civil quanto das entidades filantrópicas que precisam estar em consonância com as normativas da Política de Assistência Social e a organização dos serviços socioassistenciais ofertados à população usuária. Nesse sentido, este trabalho busca retomar uma rápida trajetória do sistema de proteção social e apontar elementos de reflexões das formas e conceitos que a Assistência Social, ao longo dos anos, foi se apropriando, inclusive no contexto das entidades filantrópicas. Dessa forma, essa construção se pauta em inúmeras referências, assim como bibliografias, vídeos, aulas expositivas e relatos de experiência do processo de trabalho de assessoramento às entidades filantrópicas que vivenciam essa dinâmica de entendimento da Política de Assistência Social, buscando a organização dos seus serviços/atividades que executam nos territórios que estão inseridas.

A ressignificação da assistência social: da benemerência à efetivação dos direitos?

O contexto histórico da proteção social no Brasil iniciou com a forte presença do aparato privado, em especial da Igreja Católica e das entidades filantrópicas que atendiam principalmente os órfãos, os enfermos e os que tinham incapacidade produtiva. Apenas no início do século XX é que o atendimento foi ampliado para os indígenas e as famílias pobres dos centros urbanos. A partir da década de 1930, devido às pressões da sociedade e emergência sistemática e intervenção do Estado no campo social é que as instituições filantrópicas foram reconhecidas para serem importantes parceiras de forma complementar nas ações de atenção às crianças, adolescentes e idosos.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 é que se instaura um Estado Democrático de Direitos por meio das polí-

ticas públicas, organizado por instrumentos imprescindíveis para a efetivação de avanços na busca por garantia de direitos aos cidadãos brasileiros. A LOAS, por sua vez, em seu artigo 1º, descreve a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, inserida como uma política de tripé da seguridade social de caráter não contributivo, possibilitando mínimos sociais, efetivada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos.

Cabe mencionar alguns aspectos importantes para a efetivação dos direitos sociais, como a participação da sociedade civil por meio do controle social, conforme aponta o artigo 5º, que expõe os princípios, diretrizes e deveres constitucionais nos distintos espaços, bem como nas reuniões de bairros, conferências, conselhos e demais locais onde há fiscalização e discussão para o bem coletivo. Esses mecanismos são formas de estabelecer a construção e fortalecimento das relações sociais, cidadania e garantia dos direitos humanos, por meio da transparência da gestão pública e fiscalização. A Resolução do CNAS 191/2005, que culminou no Decreto presidencial 6.308/2007, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estabeleceu um conjunto de regulamentações para as entidades de assistência social se regulamentarem na esfera da política pública. Assim, o artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social aponta: “aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa de seus direitos”.

Esse artigo resultou em discussões sobre a necessidade da regulamentação no Conselho Nacional de Assistência Social na primeira gestão do governo a partir de 1990, o qual foi aprovado em 2005 após um grande debate do CNAS com a sociedade civil organizada. Em 2003, através da IV Conferência Nacional, foi criada a diretriz do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através de um modelo importante de avanço da política pública, sendo somente aprovado através da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 130/2004, que efetivou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o modelo de gestão do Sistema Único de Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social proporcionou um dire-

³ No Brasil, a categoria de mínimos sociais é vista por assegurar aos indivíduos que estejam em exclusão de acesso de serviços básicos a sua sobrevivência, tais como: alimentação, saúde, higiene, educação e moradia.

cionamento do foco das ações para os direitos dos usuários visando ao enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. O público dessa política são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco. Desse modo, a Política de Assistência Social permitirá a padronização, melhoria e ampliação dos serviços de assistência no país, respeitando as diferenças locais.

A estruturação do SUAS possibilitou a compreensão de que a Assistência Social faz parte do tripé da seguridade social, sendo um sistema de proteção composto por políticas setoriais, tendo em vista os riscos aos quais a população está exposta enquanto capacidade protetiva de uma única política. Já a PNAS permitiu a materialização de princípios norteadores, diretrizes, objetivos e ações da Assistência Social, através dos níveis de complexidade e modalidades, básica e especial. Ademais, permitiu pontos de diálogos da relação entre o Estado e a sociedade civil sobre o sentido da matricialidade sociofamiliar, da descentralização político-administrativa e da territorialização, bem como o financiamento e controle social.

A Norma Operacional Básica do SUAS contempla essa divisão através de caráter protetivo, preventivo e proativo, seja qual for o nível de complexidade, as vulnerabilidades e riscos que advêm sobre o território e entendimento da realidade local, buscando prevenir a ocorrência de violações de direitos para construção e fortalecimento da cidadania.

Segundo Di Giovanni (2008), a proteção social é entendida como “formas às vezes mais, às vezes menos, institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros” (DI GIOVANI, 2008, p. X). Em outras palavras, ela é uma medida encontrada pela população para enfrentarem ou se prevenirem dos fatores que ameaçam a sobrevivência e a reprodução social.

Cabe mencionar que o Tribunal de Contas da União, em 2007, através das orientações nos conselhos, proporcionou a abertura de relações com a Controladoria Geral da União (CGU), assim como o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU), que tinham o intuito de instituir o espaço do CNAS, bem como de outros conselhos, que ocasionou no controle de instâncias internas e externas por meio de deliberação da V Conferência Nacional (2007) iniciando a construção dos espaços de defesa socioassistencial.

No que tange à funcionalidade dos conselhos, o CNAS, em 2008, reproduziu através de solicitação ao Tribunal de Contas da União, um plano de acompanhamento dos conselhos contendo um conjunto de orientações, atribuições e dimensões do controle social para conselhos de assistência social. Desse modo, é através das ações de acompanhamento, avaliação, visitas, monitoramento, dentre outras atividades descritas na resolução 53/2007, que o controle social efetiva-se.

É fundamental compreender os reflexos e avanços trazidos pelas normativas. De um lado, a efetivação dos direitos sociais; e de outro, o reordenamento dos serviços, propondo organização em cada política. No entanto, esse reordenamento recente nas entidades filantrópicas esbarra com o entendimento dos gestores na mudança de cenário⁴ e da realidade da população usuária dos serviços nos territórios. Um exemplo de reflexão são as entidades centenárias e aquelas que realizam suas atividades há mais de 30 anos quando se compara uma Política de Assistência Social recente com diversas mudanças de cenários. Além disso, é importante salientar a ausência por parte dos conselhos em executar ações que visem auxiliar as entidades nesse processo, por meio de capacitações e construção de projetos mais efetivos. Por meio da Lei Federal nº. 91, de 28 de agosto de 1935, foram instituídas regras às entidades sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública, bem como as leis da Previdência Social (Lei 8.212/91, Dec. nº. 356/91, Dec. nº. 612/92 e Dec. nº. 752/93) que definiram algumas condicionalidades para o recebimento dos títulos de utilidade pública e de filantropia. A importância da participação no controle social por meio dos Conselhos de Direitos e Comissões Locais é um dos eixos imprescindíveis para a articulação da rede e efetivação dos direitos. São instâncias onde ocorrem a formulação, controle, execução e monitoramento das políticas públicas setoriais, participando das decisões em prol do interesse popular e social, assim como está assegurado na Constituição Federal de 1988.

Os Conselhos de Assistência Social aparecem por meio da LOAS

⁴ Utilizaremos o conceito de território na perspectiva que vai além de um espaço geográfico, mas que sobrepõe a processos de disputas, de relações sociais e de contextos históricos. Ver artigo “A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras”, dos autores Dirce Koga, Frederico Ramos e Kazuo Nakano, publicado na *Revista Serviço Social & Sociedade*, nº 94, ano XXIX, São Paulo: Cortez, 2009.

e efetivam-se através da participação da sociedade em diversas políticas públicas, como a da previdência, da saúde, da criança e do adolescente, do patrimônio histórico, do meio ambiente. Dessa forma, as entidades filantrópicas e os atores sociais elencam alguns desafios, como a articulação com os demais conselhos visando à obtenção de resultados positivos, através de discussões e reflexões comuns, além dos mecanismos de participação que estão associados através da atuação conjunta de controle social.

Ademais, o conhecimento do território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visa garantir a universalização do acesso da população aos serviços socioassistenciais e, por consequência, aos direitos e seguranças afiançadas pelo sistema. No entanto, não se trata apenas de conhecer o local, mas regionalizar os serviços contribuindo para que as entidades possam articular com os equipamentos sociais, integrar ações e orientar o trabalho conforme a dinâmica de cada região, atendendo às necessidades dos usuários através de ofertas e atenção em todos os níveis de proteção do SUAS, contribuindo com a convivência familiar e comunitária, no intuito de possibilitar a preservação e/ou restabelecimento dos vínculos familiares e comunitários. O diagnóstico socioterritorial é imprescindível para identificar uma determinada realidade social, incluindo a identificação das necessidades, a detecção dos problemas prioritários e respectivas causalidades, bem como dos recursos e potencialidades locais.

Os serviços filantrópicos: necessidade de alinhamento em atenção às normativas

Conforme o artigo 21 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, publicada no *Diário Oficial da União* em 30 de novembro de 2009, que alterou diversas ações realizadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e a regulamentação da tipificação dos serviços socioassistenciais, as instituições tiveram que definir em qual política iriam se enquadrar e, conseqüentemente, reordenar e/ou alinhar suas atividades em atenção ao dispositivo legal.

Ademais, com o respaldo da referida legislação, ficou estabelecido que toda entidade beneficente de assistência social seria classificada como entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecida como entidade beneficente de assistência social com a

finalidade de prestação de serviços no respaldo das políticas públicas, sejam elas assistência social, educação e saúde. Desse modo, instituições que desenvolvem atividades nas referidas áreas possuem o direito de pleitear o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), garantindo a concessão de isenção da contribuição para a seguridade social e requisitos para a transferência de recursos públicos, conforme previsto na Constituição Federal em seu artigo 195, § 7º. Além disso, garantem o título de subvenções sociais, transferências de recursos e isenções na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), bem como Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e demais na esfera da administração tributária federal.

Assim, é imprescindível a certificação para a garantia da sobrevivência das entidades, visto que conseguem obter uma economia de 25% sobre a parte patronal da contribuição previdenciária de despesa de pagamento das entidades. Estudos apontam para a importância da certificação tanto para as entidades, que possibilitam incentivos e fomentos na execução de serviços, quanto para o governo, que auxilia na efetivação do acesso aos serviços dos indivíduos, que é a garantia do direito.

A Resolução 109, de 11 de novembro de 2009, estabeleceu a regulamentação da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, atendendo ao dispositivo da Lei Orgânica de Assistência Social e das normativas que norteiam suas diretrizes. Desse modo, foi possível descrever os tipos de serviços, atividades, níveis de proteção, objetivos, nomenclaturas e o impacto esperado pelas ações das ofertas de serviços. A tipificação tem o objetivo de qualificar os serviços socioassistenciais possibilitando aos usuários a efetivação dos direitos e a qualidade na oferta de serviços, com a intencionalidade da participação da população usuária dos serviços.

Nesse processo fica explícita a determinação legal da necessidade de alterações nas práticas das entidades filantrópicas, portanto, tendo as mesmas que se adequarem às novas questões legais. Para tanto, devem ser considerados dois eixos, a saber: o primeiro, de adequação dos serviços ofertados pelas entidades em consonância às normativas; o segundo, no que diz respeito ao projeto de reordenamento, tendo em vista a necessidade de alterar toda a estrutura de trabalho para adequar-se à atual política.

Contudo, cabe ressaltar que, diante das mudanças recentes, ob-

servam-se as angústias dos dirigentes das entidades para adequarem-se às normativas, pois estas adequações os possibilitarão obter as certificações que lhes dão respaldo para compor a rede de serviços socioassistenciais, assim como as isenções fiscais e a concorrência nos editais para subsidiar projetos sociais para captação de recursos para a autossustentabilidade da instituição. Atualmente, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, dispõe sobre as regras e os procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Esse decreto denominado de Marco Regulatório foi desenhado a partir da pressão das organizações da sociedade civil que defendem uma maior estabilidade visando ao bem coletivo. Assim, as reivindicações tiveram o intuito de diminuir as dificuldades das entidades filantrópicas já na época apresentada ao governo Lula.

O Marco Regulatório estabelece o regime jurídico das parcerias entre o governo e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Essa união é construída mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, de fomento ou em acordos de cooperação; assim como a definição de diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Foram construídos 12 pontos importantes a serem apresentados segundo dados coletados da cartilha que institui o Marco Regulatório das relações entre Estado e sociedade civil. Desse modo, é possível observar que através do marco as entidades terão uma unificação dos direitos e deveres para a concorrência de editais, transparência e convênios com valores menores. Desse modo, é possível observar que o Marco Regulatório apresenta pontos positivos, mas deve ser refletida que a maioria das entidades ainda deverão se apropriar do entendimento dos instrumentais jurídicos para a padronização das entidades no que concerne à concorrência dos editais, de certificações jurídicas, podendo ferir a autossustentabilidade da instituição. É importante destacar que a partir da vigência do Marco Regulatório, as entidades privadas só poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Privado às pessoas jurídicas de direitos privados, sem fins lucrativos, que tenham sido constituídas e

se encontram em funcionamento regular por no mínimo três anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela Lei nº 9.790/92.

Diante desse movimento, é possível identificar que muitas instituições que iniciaram suas atividades quando à época em que Estado ausentava-se de suas obrigações, precisam compreender e adequar-se a essa dinâmica para conseguir a sustentabilidade de suas ações. O alinhamento dos serviços não é executado em curto prazo, refletindo sobre o longo processo histórico das instituições filantrópicas. Assim, compor a rede socioassistencial em consonância à Política de Assistência Social poderá ser de médio a longo prazo.

Esse processo vai para além do entendimento da política, pois vivenciar e aprofundar o diagnóstico socioterritorial, as especificidades e origem do local onde a instituição está inserida, tecer redes com os equipamentos da área de abrangência e os indivíduos que os compõem são tarefas árduas e imprescindíveis.

A maioria dos gestores e profissionais dos serviços filantrópicos fica confusa sobre como direcionar seus serviços consolidados por suas missões e Estatutos. As orientações técnicas que partem de diferentes espaços e profissionais, muitas das vezes divergem na condução das ações e as dificultam. Deve-se ainda pensar que nos espaços institucionais existem diversos dirigentes que planejam seus serviços, programas e projetos há anos sem refletir acerca do serviço prestado para aquele usuário que cotidianamente utiliza o serviço.

Considera-se a necessidade das entidades estarem participando de capacitações permanentes, de estarem tecendo laços com demais serviços, sejam eles setoriais ou intersetoriais. Infelizmente, ainda há muitas dificuldades no acesso à articulação de espaços em relação ao público e privado, cada território com suas especificidades. A precarização e flexibilização das relações de trabalho somam-se à dificuldade de capacitações e planejamentos conjuntos com os usuários, que são peças-chave para um desenvolvimento eficaz da sua real missão institucional.

Além disso, contratar profissionais para executar as atividades é muito difícil para as entidades, que buscam a manutenção de suas atividades por meio de editais, parcerias e voluntários dedicados ao funcionamento das instituições.

Considerações finais

A partir das exposições sobre o desenvolvimento da Política de Assistência Social e os caminhos legais que foram construídos ao longo do processo histórico, é possível identificar como o movimento para a construção da garantia de direitos aos que usufruem os serviços socioassistenciais privados se enquadrou na adequação normativa estabelecida pela política pública. É importante compreender a dinâmica das legislações vigentes para que a sociedade civil e instâncias de direitos possam auxiliar tecnicamente as entidades de forma eficiente, considerando as especificidades históricas e territoriais das ações executadas nas instituições.

Pensar como a realidade das entidades filantrópicas que vivem esses cenários estão se preparando para os reordenamentos jurídicos diante de cada normativa que se instaura, requer pensar que existe um processo de entendimento e posicionamento que a sociedade civil realiza. Devido à ausência de informações e capacitações por parte dos conselhos de direitos e demais instâncias referentes às mudanças normativas, diversas instituições de longa data não estão conseguindo encontrar estratégias de manutenção de suas ações e estão extinguindo suas atividades.

Portanto, construir estratégias de como mediar esses conflitos, sem atribuir juízos de valores na relação do que é público e/ou privado, é fundamental. Um acesso de qualidade, em que o público seja a primazia e o privado venha complementar na retaguarda das demandas sociais, a fiscalização não deve ser somente punitiva, mas agregada a capacitações, ao fortalecimento da rede, à escuta entre os gestores e encontro de caminhos a partir das singularidades institucionais e territoriais, pois somente assim haverá efetivação dos direitos à população.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 9. ed. p. 82-134, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Saraiva, 1998.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social**. Caderno Capacita SUAS, n. 1. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Proteção de Assistência Social:** segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade. Caderno Capacita SUAS, n. 2, 2013.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

CÁRITAS BRASILEIRA. **Marco Regulatório** – das relações entre Estado e sociedade civil contra a criminalização e pelo reconhecimento das Organizações da Sociedade Civil. Cartilha disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/8022/Marco-Critas-WEB.pdf>. Acesso em: 17 de novembro de 2013.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). Políticas de cidadania y sociedad civil em tempos de globalizacion. Caracas. **FACES.** Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

ESCORSIM, Silvana Maria. **A filantropia no Brasil:** entre a caridade e a Política de Assistência Social. Disponível em: <https://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm>. Acesso em:

17 de novembro de 2016.

KOGA, Dirce; RAMOS, Frederico; NAKANO, Kazuo. A disputa territorial redeseenhando relações sociais nas cidades brasileiras. **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 94, ano XXI, 2009.

STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias de Oliveira (orgs.). **Assistência Social e Filantropia:** cenários contemporâneos. São Paulo: Veras Editora, p. 21-156, 2012.

Alguns reflexos da crise capitalista em Belford Roxo/RJ: análise a partir da assistência social.

Ana Caroline dos Santos Gimenes Machado¹

Introdução

A análise sumária que aqui se desenvolverá objetiva suscitar uma reflexão sobre os efeitos da crise capitalista sobre a realidade social da área de abrangência do CRAS Nossa Senhora da Conceição no município de Belford Roxo, buscando desvelar as respostas dadas pela Assistência Social às expressões da questão social nesse equipamento, fomentada mediante a atual crise brasileira, que é um reflexo das crises cíclicas do capital sobre aqueles que estavam dentro do circuito de produção e, agora, encontram-se desempregados e sem perspectiva de retornar ao mercado de trabalho.

Vive-se na atual conjuntura neoliberal um momento de desmonte de direitos conquistados, fragilização das relações trabalhistas, rebaixamento salarial, desemprego estrutural entre outras particularidades próprias da reestruturação produtiva que vêm incidindo sobre o trabalhador, lançando-o para fora do circuito de produção e, conseqüentemente, agravando a situação de pobreza. Desse modo, a classe trabalhadora fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se ainda mais, conforme Antunes (2011).

Despontam-se, assim, cada vez mais o acirramento das expressões da questão social, refletindo, por conseguinte, nas práticas sociais que incidem no processo de reprodução material da força de trabalho, onde se insere a experiência profissional dos assistentes sociais. Porém, muitas das respostas dadas (e omitidas) a essas expressões podem corroborar com o sistema capitalista em detrimento de um compromisso profissional, à medida que podem ferir princípios contidos no nosso Código de Ética Profissional que versam sobre a “de-

¹ Assistente social graduada pela Universidade Federal Fluminense (UFF); técnica de referência no Centro de Referência de Assistência Social no município de Belford Roxo/RJ. anacaroline.gimenes.m@gmail.com

fesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo” (CFESS, 1993). Essas novas demandas geradas para o Serviço Social, dentre outras profissões, necessitam ser analisadas para desvelar se de fato correspondem às reais necessidades da classe trabalhadora, pois, podem estar somente reforçando a ordem do sistema capitalista, atuando sobre o controle social dos modos de vida da população.

Ruiz (2013) aponta que “negar à população acesso a necessidades legítimas por não estarem previstas legalmente” (p. 37), denota violação de direitos por omissão. O autor indica que mediante as contradições e violações que sofremos em nossos espaços ocupacionais de trabalho, o desafio se apresenta em optarmos por uma prática profissional que faz realmente uso da autonomia relativa frente aos interesses das instituições.

Nesse sentido, faz-se necessário enxergar a totalidade da situação apresentada nas demandas profissionais com um posicionamento crítico, instituir conexões com as determinações históricas e estruturais, pesquisando a realidade, pensando coletivamente as intervenções e questionando o direcionamento político empregado na atuação profissional. Quando se desconhece o objeto de intervenção e não se reflete sobre qual dimensão **ético-política** se está atuando, é possível ser facilmente absorvido pela lógica institucional engendrada na lógica capitalista.

A Política de Assistência Social, concebida como política pública, dever do Estado, com a finalidade de ampliação dos direitos sociais por meio da Constituição Federal de 1988, também é uma resposta do Estado capitalista resultante da correlação de forças entre *classes sociais fundamentais* e Estado, e materializa-se no trabalho do assistente social², dentre outros profissionais, na ação concreta que se realiza no espaço ocupacional.

O trabalho coletivo desenvolvido pela equipe técnica em um CRAS consiste em atuar com algumas proteções e desproteções no campo da proteção social básica, buscando garantir direitos sociais. Intervir nas vulnerabilidades significa minorar as fragilidades e forta-

² Atuo, como assistente social, no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) localizado no município de Belford Roxo, desde janeiro de 2013, exercendo a função de técnico de referência. O técnico de referência faz parte da Equipe de Referência do CRAS, que é constituída por servidores públicos efetivos, “responsáveis pela gestão territorial da proteção básica, organização dos serviços ofertados no CRAS e pela oferta do PAIF” (BRASIL, 2009, p. 61).

lecer as potencialidades, mas quase sempre não se consegue alcançar esse pressuposto. Alguns limites e desafios engendrados pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo propõem-se no cotidiano profissional, obstaculizando a consolidação dos direitos de cidadania assegurados pela Política de Assistência Social.

Desse modo, o artigo irá apresentar num primeiro momento algumas considerações sobre a perspectiva histórica da proteção social no Brasil, uma vez que essa, inicialmente, possuiu um sistema de proteção social que consentia o desamparo à boa parte de sua população, tendo em vista que a proteção era somente para aqueles que possuíam vínculo formal de trabalho. No período que compreende a ditadura militar, dos anos de 1964 a 1985, a Assistência Social estava baseada no padrão filantrópico e benemerente, com ações voluntárias, gratuitas, beneficentes e assistencialistas, desenvolvidas por altruísmo, responsabilidade social, solidariedade, fraternidade e amor ao próximo.

Os avanços auferidos pela Política de Assistência Social brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 são notórios. O Estado brasileiro adota uma nova orientação em suas ações, por meio de um conjunto de políticas públicas voltadas à proteção do cidadão. A Assistência Social se configura em uma política de proteção social articulada a outras políticas sociais que se propõem à promoção dos direitos de cidadania, ou seja, um campo em que se estabelecem os direitos sociais com centralidade e responsabilidade estatal. A aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, a deliberação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, o qual tem sua implementação em 2005 com a NOB/SUAS, e a instalação de CRAS nos municípios foram outros avanços da política.

Nesse contexto, espera-se que a política de proteção social esteja articulada a outras políticas sociais que se aplicam à promoção dos direitos de cidadania, onde se consolidam os direitos sociais com plena responsabilidade do Estado. Entretanto, a realidade por inúmeras vezes nega esse discurso, à medida que não há direito social sem a garantia do Estado. O crescimento econômico do país nos últimos anos não provocou geração de emprego ou renda em níveis satisfatórios. Ao contrário, é dessa engrenagem que despontaram múltiplas expressões da questão social. Santos (2012) aponta que “o desenvolvimento tecnológico se torna determinante para o

desemprego, portanto, em face de sua utilização no interior das leis de reprodução do capitalismo onde a produção de respostas às necessidades humanas está inteiramente subordinada ao processo de valorização do capital”.

Existe um enorme fosso entre a instituição dos direitos e sua real implementação, pois sua existência legal não assegura plenamente sua materialização. A retórica é de equidade, mas a realidade se mantém permeada pela desigualdade. As políticas sociais têm sido desenvolvidas para amenizar os problemas causados pelo modelo econômico vigente, mas não tratam o problema em sua estrutura. A precariedade das políticas públicas sociais e a dificuldade de se implantar políticas socioassistenciais efetivas corroboram para o recrudescimento das expressões da questão social.

Cumprido esclarecer que, para a construção deste artigo, utilizou-se pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, analisando os registros e informações contidas no CRAS Nossa Senhora da Conceição. Realizou-se coleta de dados sobre a demanda por inserção no Cadastro Único para os programas sociais, através de pesquisa *in loco* no CRAS supracitado no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2016, com o intuito de recebimento do benefício dos Programas de Transferência de Renda, lançando mão do estudo das teorias relacionadas à temática do artigo, com vistas a construir o referencial teórico para analisar os efeitos da crise capitalista.

1. Breve histórico da proteção social no Brasil

Um longo caminho se percorreu até o que conhecemos hoje como políticas sociais. Segundo Behring e Boschetti (2006), torna-se muito complexo indicar com precisão o nascimento das primeiras iniciativas caracterizadas como políticas sociais. Entretanto, de acordo com as autoras, sua generalização ocorreu a partir da mudança do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, e identificam que iniciativas pontuais de natureza assistencial, juntamente com a caridade privada e ações filantrópicas se configuram nas primeiras protoformas de políticas sociais.

Conforme Jacoud (2009, p. 58), “as sociedades vinham garantindo a proteção social de seus membros por meio de solidariedades tradicionais de base familiar ou comunitária”. A autora esclarece que

a proteção social brasileira se desdobrou por meio do seguro social, suprimindo, por um tempo, os grupos sociais não inseridos no mercado de trabalho formal.

A origem das políticas sociais no Brasil não se deu no mesmo período histórico dos países de capitalismo central, principalmente devido à escravidão. O estabelecimento dos direitos sociais no Brasil deriva da luta de classes e expressa a correlação de forças predominante (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 79). A partir da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro adota uma nova orientação em suas ações, por meio de um conjunto de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza e da violação de direitos, e, para proteger o cidadão.

Medeiros (2001) afirma que a descentralização das políticas, a articulação entre “os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas” (p.18). A construção da Política de Assistência Social brasileira, a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, que foi alterada pela Lei 12.435/2011, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005 foram conquistas importantes. Com a implantação do SUAS em nível nacional, antigas práticas de intervenção e gestão da assistência social passaram a ser substituídas por ações que fortalecem os princípios de defesa dos direitos e superação da miséria e pobreza.

Entretanto, Sposati (2009) afirma que “ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças” (p.17). Pode-se perceber um distanciamento entre a instituição dos direitos e sua implementação plena, pois a existência dos direitos conquistados na Constituição Federal de 1988 não assegura plenamente sua concretização. Segundo Telles (2006), existe uma “brutal defasagem entre os princípios igualitários da lei e a realidade das desigualdades e exclusões” (p.174).

A Assistência Social se configura em uma política de proteção social articulada a outras políticas sociais que se propõem à promoção dos direitos de cidadania, ou seja, um campo em que se estabelecem os direitos sociais com responsabilidade estatal. O Estado amplia

suas funções e não atua apenas através de seu poder coercitivo, e sim também de forma consensual, intervindo em determinadas disfunções com o intuito de manter a ordem. Para Pereira (2008), apesar do Estado “ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua dominação” (p. 146).

Behring e Boschetti (2006) advertem que “é preciso entender que os direitos no capitalismo são capazes de reduzir desigualdades, mas não são e não foram até aqui capazes de acabar com a estrutura de classes”, uma vez que as desigualdades sociais são inerentes ao modo de produção capitalista. Dessa forma, faz-se necessário se apropriar da luta política pela efetivação da cidadania como estratégia de enfrentamento do desmonte dos direitos sociais, com vistas a alcançar o objetivo de uma ação profissional adequada a cada situação em seu cotidiano, alicerçada no compromisso com a população usuária.

2. Transformações no mundo do trabalho

O cenário atual de crise que afeta a economia mundial é de uma crise estrutural, ou seja, o sistema está comprometido em seus fundamentos. As crises econômicas são intrínsecas ao desenvolvimento do capitalismo, e expressivas transformações sofridas na esfera da produção, desde os finais dos anos de 1970, vêm afetando fortemente a classe trabalhadora e seu movimento sindical. Isso se intensifica em países com história de profunda desigualdade social como o Brasil.

Por meio do advento do neoliberalismo, o capitalismo contemporâneo acentuou sua lógica destrutiva, pois pode-se perceber mudanças substantivas na gestão e organização do trabalho. Dentro desse contexto de reestruturação produtiva, as relações trabalhistas se tornaram mais fragilizadas, muitos dos direitos conquistados foram desregulamentados, houve ampla retração do Estado de suas responsabilidades, aumento do desemprego, e com isso, acirramento da pobreza.

Com os avanços tecnológicos e a troca cada vez mais crescente do trabalho vivo pelo trabalho morto, ou seja, das pessoas pelas máquinas, muitas atividades laborativas se tornaram dispensáveis ou, até mesmo, inexistentes, o que vem conduzindo um contingente expressivo de trabalhadores ao desemprego. Muitos profissionais não conseguem mais se inserir no mercado de trabalho formal, pois o

trabalho que antes executavam agora é realizado por maquinários que o substituem, em menor tempo, com maior produtividade, não sendo, assim, mais assimiláveis por esse processo.

De acordo com Antunes (2011), entre as mudanças ocorridas no interior do processo de trabalho, houve uma *desproletarização* do trabalho industrial e fabril. Com a retração do binômio taylorismo/fordismo, vem ocorrendo uma redução da classe operária industrial tradicional; concomitantemente, há uma significativa expansão do trabalho assalariado no setor de serviços, somado à heterogeneização do trabalho com a incorporação do contingente feminino no mundo operário. Antunes (2004) afirma que essa ampliação do trabalho feminino tem, entretanto, um movimento contrário quando se discute a temática salarial, na qual os níveis de remuneração das mulheres são em média inferiores àqueles recebidos por homens, o mesmo sucedendo em relação aos direitos sociais e do trabalho, que são do mesmo modo desiguais.

Outra característica das metamorfoses do mundo do trabalho se expressa na *subproletarização*, manifesto na difusão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, “terceirizado”. Porém, para o autor, “o mais brutal resultado dessas transformações é a expansão, sem precedentes na era moderna, do *desemprego estrutural*, que atinge o mundo em escala global” (ANTUNES, 2011). Nesse sentido, o desemprego cresce expressivamente, deixando muitos daqueles que pertencem à *classe-que-vive-do-trabalho* sem possibilidades de obter recursos para sua subsistência, excluindo-os do processo de produção.

Druck (2013) propõe que há uma nova precarização social do trabalho no Brasil, e afirma que a precarização do trabalho faz parte da realidade brasileira desde a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, porém, nos dias atuais, essa problemática assume novos contornos. “É nova porque foi reconfigurada e ampliada, levando a uma regressão social em todas as suas dimensões” (DRUCK, 2013, p. 61). Conforme a autora, pode-se elencar como expressões dessa precarização social do trabalho: informalidade na inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho; aumento no ritmo e intensificação do trabalho; autonomia controlada; rotatividade; fragilidade na segurança e saúde do trabalhador; subcontratações; terceirizações; descartabilidade das pessoas; fragilização política dos trabalhadores, entre outras.

Para além disso, Druck (2013) reflete ainda sobre a correlação entre o desemprego e a informalidade, na medida em que existe uma categoria de trabalhadores desempregados ocultos pelo trabalho precário, visto que, apesar de exercerem atividades informais, parte deles permanece buscando emprego. Uma matéria publicada no portal G1.com³, no final do mês de setembro de 2016, divulgou que a taxa de desemprego no Brasil ficou em 11,8%, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que informou que o número de desocupados chegou a 12 milhões no país. De acordo com a pesquisa, é a maior da série da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que teve início no primeiro trimestre de 2012.

Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego feita pelo IBGE, divulgada em uma matéria da página eletrônica do jornal *O Dia*⁴ em abril de 2016, o número de desocupação no Estado do Rio de Janeiro atingiu 5,2%. Na Baixada Fluminense o desemprego atingiu a marca de 11,1%, o que corresponde a cerca de 195 mil pessoas. No total, 629.508 pessoas trabalham informalmente na Baixada, representando uma taxa de 41% da população em idade ativa.

Outro fator que vem corroborando para o desemprego, conforme Santos (2012), são as privatizações e as diretrizes de “enxugamento da máquina estatal”, as quais possuem papel preponderante “na amplificação dos índices de desemprego, em vista da redução de postos de trabalho no funcionalismo público e da ausência de novas contratações” (p. 215). No município de Belford Roxo, no início deste ano de 2017, distintos postos de trabalho dos servidores públicos comissionados e contratados foram esvaziados, pois devido à mudança da gestão municipal e a uma cultura política partidária de longa data, diversas pessoas foram exoneradas dos cargos que ocupavam.

Existem muitos munícipes que são usuários do benefício do Programa Bolsa Família porque são muitos os que dependem imprescindivelmente desse benefício de transferência de renda, pois os rendimentos que possuem não são suficientes para suprir suas necessidades mais básicas. Contudo, isso evidencia que essa situação

³ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/desemprego-fica-em-118-no-trimestre-encerrado-em-agosto.html>, acessado em 27/12/2016.

⁴ Disponível em <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/odiabaixada/2016-04-30/indice-de-desemprego-da-baixada-ja-passa-dos-11.html>, acessado em 15/01/2017.

é fruto da enorme desigualdade social existente não só no município de Belford Roxo, mas também em nosso país.

3. Uma análise do cadastro único no município de Belford Roxo

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) foi criado em 2001 com o intuito de identificar as famílias de baixa renda e manter suas informações atualizadas. Essas informações contribuem para escolha dos beneficiários de diferentes programas sociais do governo. Em 2007, o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 do Cadastro Único definiu com mais lucidez os objetivos, os processos, os instrumentos, a operacionalização e as competências dos entes federados.

As observações nos atendimentos sociais realizados no Centro de Referência de Assistência Social Nossa Senhora da Conceição, no município de Belford Roxo, suscitaram o interesse em pesquisar sobre o quantitativo de pessoas que buscam sua inserção no Cadastro Único para ter acesso aos Programas Sociais. A crise que vem afetando o país tem se espalhado também pelo município belford-roxense. Com isso, algumas alterações podem ser percebidas no cotidiano institucional.

A procura por serviços sociais tem se dado a despeito da dificuldade de novas famílias conseguirem receber benefícios dos programas de transferência de renda, uma vez que diversos benefícios vêm sendo bloqueados, reduzidos e cortados. Em novembro de 2016 recebemos no CRAS a publicação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) referente às orientações para a Instrução Operacional⁵ sobre o cruzamento de bases administrativas do governo federal. Por meio dessa operação os benefícios de muitas famílias foram bloqueados e de outras foram imediatamente cancelados, devido à renda familiar ultrapassar o valor estipulado para recebimento do benefício.

Essas ações conhecidas como “pente fino” são realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Paralelamente, o Ministério Público Federal (MPF) realiza a operação “Raio

⁵ Informe nº 532 para as gestões municipais do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

-X⁶”, com o intuito de combater fraudes no Programa Bolsa Família. De acordo com a listagem divulgada pelo MDSA em novembro de 2016, só no município de Belford Roxo foram 2.072 bloqueios e 1.903 cancelamentos de benefícios do Programa Bolsa Família, sendo um dos municípios do Estado do Rio de Janeiro com maior quantitativo.

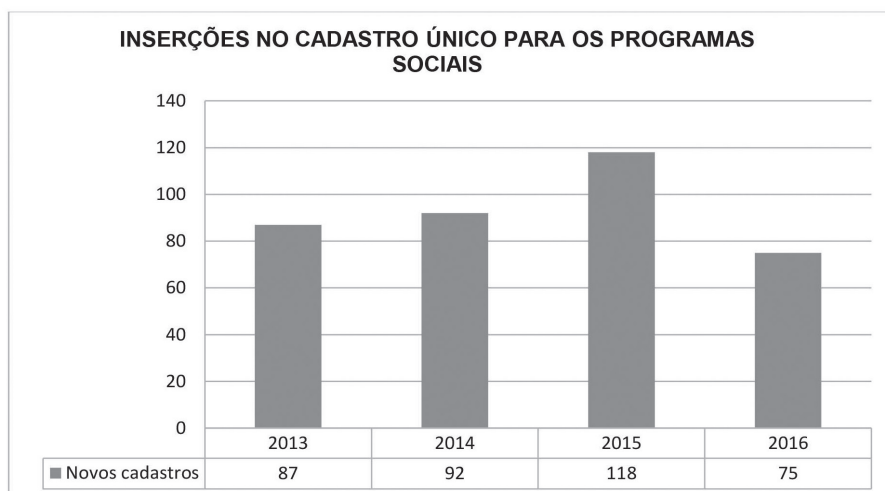
Nesse sentido, Camargo, Curralero, Lício e Mostafa (2014) relatam que “as famílias tendem a buscar o cadastramento justamente nos períodos em que enfrentam maiores dificuldades socioeconômicas” (p.162). Muitas dessas famílias chegam ao CRAS para informar que sua renda familiar foi reduzida, tendo em vista o desemprego de um dos membros da família, ou de todos. Sendo assim, vislumbram no recebimento do benefício, uma solução para suas necessidades emergenciais. Contudo, mesmo que consigam auferir o benefício, este não será suficiente para o suprimento de suas demandas, uma vez que possui um valor nitidamente irrisório.

De acordo com os registros de fevereiro de 2016 do Cadastro Único, o boletim do Plano Brasil Sem Miséria⁷ divulgou que no município de Belford Roxo existem 68.051 famílias registradas no Cadastro Único. O número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família chega a 42.232, o que representa, conforme o boletim, cerca de 26,15% da população do município, que possui mais de 481.127 habitantes. O boletim apresenta também que, de junho de 2011 a janeiro de 2016, foram inseridas no Cadastro Único e incluídas no Programa Bolsa Família 7.959 famílias em situação considerada de extrema pobreza. Contudo, o alcance da inserção no Cadastro Único no município ainda se mostra ínfimo em relação às estimativas oficiais.

Para a construção deste artigo foi realizada uma pesquisa através de análise dos dados disponíveis nos Relatórios Mensais do CRAS Nossa Senhora da Conceição sobre o quantitativo de usuários que buscaram o equipamento com o intuito de realizar sua inclusão cadastral no Cadastro Único, para obtenção do benefício do Programa Bolsa Família, no período dos anos de 2013 a 2016, conforme o gráfico abaixo.

⁶ Divulgado pela Coordenação Estadual por meio do Comunicado Operacional nº 57/08/2016.

⁷ Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios>, acessado em 04/01/2017.



De acordo com os dados coletados de janeiro de 2013 a dezembro de 2016 no Centro de Referência de Assistência Social Nossa Senhora da Conceição, houve de 2013 para 2014, um aumento de 5,74% no número de usuários que buscaram o CRAS com a finalidade de realizar a inclusão no Cadastro Único para os programas sociais. Já de 2014 para 2015, o aumento foi de 28,26%. Entretanto, no ano de 2016 a queda foi de 36,04% em relação ao ano de 2015. A pesquisa mostrou que a atual crise resultou inicialmente, no ano de 2015 num aumento da procura por programas sociais, e numa redução desse quantitativo no ano seguinte.

Esse fato pode indicar alguns pressupostos que aqui não serão desenvolvidos com a atenção necessária devido às sucintas análises que o artigo nos condiciona. Entretanto, merecem *à postèriõri* estudos mais aprofundados para o real desvelamento das reflexões levantadas. Entre as possibilidades de explicação para a diminuição do quantitativo de inclusões cadastrais do ano de 2015 para o ano de 2016, pode-se atribuir inicialmente às intermitentes falhas ocorridas no ano de 2016 na rede de computadores do CRAS, prejudicando o acesso ao sistema informatizado de coleta de dados do Cadastro Único. Por diversas vezes solicitamos aos usuários o retorno ao equipamento para a realização de inclusões e atualizações cadastrais em razão do não funcionamento da internet no CRAS.

Para além disso, a crise que vem afetando a economia brasileira nos três últimos anos⁸ provocou mudanças expressivas na realidade

⁸ Segundo o Comitê de Datação de Ciclos da FGV, a recessão começou no segundo tri-

de boa parte da população. O crescimento abrupto do desemprego resultou em uma significativa alteração da distribuição de renda no país. A taxa de desemprego passou de 6,9% em 2014 para 8,5% em 2015, superando a marca de 10 milhões de pessoas, conforme os dados divulgados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em uma matéria do G1.com⁹. Nesse período houve uma redução das desigualdades de maneira negativa, pois todas as classes ficaram mais empobrecidas. Esse fato pode ser atribuído à deterioração do emprego formal e o industrial, conforme o IBGE¹⁰. A pesquisa mostrou ainda que, quando se divide a população em décimos de renda, observa-se que 10% dos mais pobres tiveram a maior perda, evidenciando um acirramento da pobreza.

De acordo com os cálculos do Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA), a inflação oficial do país fechou em 10,67 no ano de 2015. O que representou um custo de vida ainda mais caro para os brasileiros. O aumento do preço de alimentos, bebidas, energia elétrica e combustível representou uma “concentração forte nas contas que as pessoas pagam”, conforme uma matéria divulgada no G1.com¹¹. Nesse sentido, percebe-se que a parte da população mais atingida pela crise num primeiro momento foi aquela economicamente empobrecida. Depreende-se, então, que em 2015 essa população buscou na Assistência Social benefícios para complementação da renda familiar, que foi corroída pela inflação e o desemprego.

Tendo em vista que os Programas Sociais vêm mantendo o foco naqueles que estão em situação de pobreza ou extrema pobreza, podemos inferir também que a população dos setores que possuíam um poder aquisitivo maior, e que devido à crise perderam seus espaços no mercado de trabalho, não está ainda fazendo uso da Política de Assistência Social, seja por desconhecimento de que ela se encontra disponível a quem dela necessitar, seja por percebê-la como

mestre de 2014. Disponível em: file:///C:/Users/Carol/Documents/Downloads/Comite%20de%20Datacao%20de%20Ciclos%20Economicos%20-%20Comunicado%20de%204_8_2015.pdf, acessado em 16/01/2017.

⁹ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/taxa-media-de-desemprego-ficou-em-85-em-2015-diz-ibge.html>, acessado em 16/01/2017.

¹⁰ Matéria divulgada na página eletrônica da Folha Uol, publicada em 25/11/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1835437-desigualdade-cai-no-brasil-com-todas-as-classes-sociais-ficando-mais-pobre.shtml>, acessado em 16/01/2017.

¹¹ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/inflacao-oficial-fica-em-1067-em-2015.html>, acessado em 16/01/2017.

focalizada nos mais desfavorecidos, e não se reconhecerem como tal. Contudo, poder-se-ia indicar que o perfil dos beneficiários dos programas de transferência de renda tende a sofrer alteração, em face da crise atual, uma vez que o desemprego ainda se faz presente no país, e a estratificação de classes vem se metamorfoseando.

O Brasil tem focado em programas de transferência monetária como Bolsa Família, que são importantes para alcançar grupos que necessitam de alívio imediato da situação de extrema pobreza. Porém, o estudo aprofundado da realidade socioeconômica da população brasileira empobrecida denota que existem questões para além da ausência de renda, como as questões de gênero, raciais, educacionais entre outras. Essas problemáticas demandam ações afirmativas, que tentariam erradicar (ou atenuar) os efeitos das desigualdades não através do aspecto econômico, e sim que estariam comprometidas em descortinar profundamente a raiz da questão social que produz a desigualdade.

Os programas de transferência de renda não materializam por si só direitos sociais. O Programa Bolsa Família não pode ser isolado, precisa estar articulado a outras políticas públicas disponibilizadas com qualidade. Ainda assim, as políticas sociais não são capazes de eliminar as expressões da questão social devido à luta de classes presente no sistema econômico vigente. A questão social é fragmentada e as políticas sociais são construídas para se voltarem a essas problemáticas específicas e não à sua totalidade, instituindo conexões com as determinações históricas e estruturais, observando a realidade. Não se pode enfrentar a pobreza (multidimensional) sem levar em conta suas causas, suas origens.

4. Limites e desafios da atuação profissional no âmbito da assistência social

A criação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) possibilitou a descentralização do atendimento integral às famílias e ampliou o acesso dos usuários aos serviços socioassistenciais. Os serviços prestados nos CRAS foram implantados com o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), em 2004, de âmbito nacional, com um conjunto de ações relativas à acolhida, informação e orientação, inserção em serviços de assistência social, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e acompanhamento sociofamiliar.

O CRAS destina-se à oferta e à articulação dos serviços socioas-

sistenciais no território, por se caracterizar como a unidade do SUAS que se localiza próximo às áreas com maiores índices de situações de vulnerabilidade e risco social, buscando assegurar proteção social básica às famílias. O CRAS Nossa Senhora da Conceição, situado no município de Belford Roxo, na Baixada Fluminense, possui uma equipe técnica composta de três assistentes sociais, um psicólogo e um pedagogo, e tem o quantitativo de mais de 2.000 usuários, distribuídos em nove bairros do município. Oferta os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças e adolescentes de 07 a 14 anos, jovens de 15 a 17 anos e idosos, além de ter um Grupo de Convivência para mulheres.

O trabalho de um assistente social dentro de um CRAS é perpassado por atividades rotineiras e extremamente burocráticas de registro de atendimentos, elaboração de relatórios, visitas domiciliares, reuniões, entre outras. Dessa forma, o tempo para reflexão sobre o cotidiano e a prática profissional é reduzido, incidindo diretamente no olhar crítico da práxis, induzindo o profissional a ser um mero executor de múltiplas tarefas. Além do preenchimento de fichas cadastrais, registros em livro de ocorrências e no sistema informatizado, instrumentos como o Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal, tendem a limitar a atuação e a autonomia (relativa) profissional, uma vez que esses programas são ofertados através de critérios de elegibilidade para concessão de benefícios e cerceamento da oferta de serviços.

As demandas geradas a partir da crise capitalista para a Política de Assistência Social necessitam ser analisadas para desvelar se de fato as respostas ofertadas correspondem às reais necessidades da classe trabalhadora, pois podem estar somente reforçando a ordem do sistema capitalista, atuando sobre o controle social dos modos de vida da população. Segundo Raichelis (2010),

Tratase, pois, de demandas profissionais que desafiam os assistentes sociais a formular mediações teóricas, técnicas, éticas e políticas, na perspectiva da competência crítica diante das exigências burocráticas e administrativas que lhe são requeridas, de modo a não sucumbir ao *discurso competente* (Chauí, 1989) autorizado e requisitado pelas instâncias burocráticas das instituições empregadoras (p. 753).

Como exemplo, vale salientar quando o profissional é compelido

a “selecionar aqueles que têm ou não direito de participar dos programas propostos, discriminando, entre os elegíveis, os mais necessitados” (IAMAMOTO, CARVALHO, 1996, p. 114). Nesse sentido, o sujeito que é capaz de comprovar que seu infortúnio é grande o suficiente para fazer jus ao auxílio do Estado, por meio de sua inserção em um programa ou concessão de um benefício, possui o que Telles (2006, p. 95) chama de “mérito da necessidade”, referindo-se a uma expressão utilizada por Sposati para caracterizar a figura do necessitado.

Por vezes o profissional é levado a exercer a função coercitiva do Estado à medida que este os atribui a função de “fiscalizador da pobreza” (IAMAMOTO, CARVALHO, 1996) da população usuária, a fim de selecionar aqueles que estão dentro dos padrões de pobreza para receberem um benefício assistencial, acompanhando as condicionalidades dos programas sociais, como quando se faz uma convocação para realizar uma visita domiciliar com o intuito de verificar a renda e/ou composição familiar. No que tange a essa problemática, o profissional deve se posicionar para pleitear a concessão do benefício **não** pela renda, e sim pela necessidade da segurança a ser alcançada, pois, assim, defende-se uma proteção social baseada em direitos e não vinculada à miséria.

O nosso Projeto Ético-Político, hegemônico em nossa categoria profissional, nos dá um direcionamento para nossa atuação. Porém não somos seres homogêneos. Minha força de trabalho é capaz de se metamorfosear de acordo com os insumos que aufero. Somos sujeitos em constituição, participantes de processos contraditórios que nos alteram permanentemente. Vivenciamos distintas experiências em nossos espaços ocupacionais, com relações de trabalho muitas vezes precarizadas que tendem a obscurecer a criticidade da nossa dimensão **ético-política** do fazer profissional.

O exercício do distanciamento da visão romântica, idealizada, da profissão não é fácil, pois requer um comprometimento contínuo e dinâmico a fim de empreender uma prática realmente alinhada com os interesses coletivos da população usuária. Imbuídos de nossos ideais profissionais, tendemos a acreditar que nossa ação profissional, que nossas alternativas individuais consigam, por si só, assegurar direitos e emancipar sujeitos. Contudo esse trabalho não pode ser construído isolado, alheio aos demais saberes profissionais; antes, necessita de uma ação coletiva para alcançar melhores alternativas para as demandas apresentadas.

Investigação, intervenção, pesquisa e ação, ciência e técnica não devem ser percebidas como dimensões desconectadas. Os espaços de debate sobre a prática profissional à luz de uma reflexão teórica possibilitam o surgimento de inquietações, reflexões e problematizações necessárias para uma atuação profissional mais consciente e consistente. Santos (2012) aponta que a pesquisa “devidamente informada numa perspectiva ético-política e teórico-metodológica, é um instrumento essencial” (p. 248).

Segundo Costa (2000), a atuação do assistente social, assim como outros profissionais, está subjugada a um conjunto de determinações sociais e circunstâncias históricas próprias do trabalho na sociedade capitalista, que, entre outras implicações, fragmentam seu trabalho prejudicando sua visão na organização de suas atividades. Almeida (1997) afirma que:

O Serviço Social ao passo que foi capaz de forjar certas rotinas e procedimentos de registro de suas atividades prático-interventivas não conseguiu, porém, imprimir aos mesmos a marca de um esforço de sistematização, quer da realidade social como das respostas profissionais formuladas que determinam a sua atividade profissional, o seu trabalho em sentido amplo (p. 2).

A ausência da realização de uma sistematização da prática implica numa carência da reflexão sobre o fazer profissional. Quando não se lança os olhos sobre sua prática, corre-se o risco de cair nas armadilhas de acreditar que o conhecimento imediato é essência de conhecimento (teoria), não sendo possível, assim, realizar a articulação entre teoria e prática, pois é no momento da sistematização que se realiza a escolha dos aportes teóricos que serão utilizados, da delimitação das estratégias de ação, identificando o objeto da intervenção profissional.

De acordo com Guerra (2000), o processo de trabalho, enquanto um conjunto de atividades prático-reflexivas, necessita de instrumentos para alcançar sua finalidade proposta. A instrumentalidade no Serviço Social refere-se a “uma determinada capacidade ou propriedade constitutiva da profissão, construída e reconstruída no processo sócio-histórico” (GUERRA, 2000). É através dessa instrumentalidade que os assistentes sociais constroem os objetivos de sua atuação no cotidiano profissional. Existe intencionalidade no uso dos instrumentos. A autora expõe que as políticas sociais se estabe-

lecem numa combinação de procedimentos técnico-operativos com a finalidade de formularem e/ou implementarem as políticas, através de seus elementos instrumentais. Raichelis (2010) aponta que:

As políticas sociais, como mediação fundamental da ação do Estado, viabilizam uma intervenção continuada e estratégica sobre as sequelas da questão social, levando o aparelho estatal a desenvolver simultaneamente funções econômicas, políticas e sociais, administrando as contradições e buscando um sistema de consensos em busca de legitimidade social (p. 754).

Essas sofrem alterações bastante significativas que determinam a adoção de processos políticos e institucionais de gestão que se opõem às diretrizes e princípios legais que as orientam, produzindo um confronto explícito entre um ordenamento de tipo democrático e universalista e aquele de caráter seletivo e mercantil-produtivista. Santos (2012) salienta que as “políticas de assistência não podem substituir políticas de emprego ou mesmo de seguridade social, assim como não podem ter qualquer impacto significativo descoladas das causalidades macroeconômicas que reproduzem os elevados patamares de concentração de renda no Brasil” (p. 235).

Sabe-se que o Brasil mergulhou num processo crescente de sucateamento (muitas vezes, intencional) dos serviços públicos, o que tem rebatimentos diretos na ação profissional do assistente social frente às demandas oriundas das expressões da questão social, em decorrência da atual crise política e econômica. Porém, a Política de Assistência Social por si só não é capaz de responder às problemáticas que ultrapassam sua linha de atuação. Assim, cabe ao profissional articular ações e construir estratégias capazes de estimular a interlocução em diferentes redes intersetoriais, o que incidirá no acesso aos direitos de cada sujeito.

Um dos objetivos da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (2013) é o de “desenvolver junto aos trabalhadores da Assistência Social as competências e capacidades específicas e compartilhadas requeridas para a melhoria e qualidade continuada da gestão do SUAS e da oferta e provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais” (p. 27). A busca em dar continuidade à formação acadêmica, através de cursos de extensão, capacitações e aperfeiçoamento, especialização, mestrado, entre outras, versa pela ampliação dos conhecimentos adquiridos, com o intuito de alcançar uma prá-

tica profissional mais comprometida com a fundamentação teórico-metodológica do Serviço Social, pois muitas vezes o profissional se deixa enredar por uma ação imediatista, rotineira, incidindo na função de “tarefeiro”, e deixando de refletir sobre sua prática.

Faz-se necessário compreender a instrumentalidade como mediação, e realizar a travessia das ações meramente instrumentais para o exercício profissional crítico e competente, a fim de conceber o Serviço Social como uma profissão constituída da dimensão técnico-operativa, ético-política e teórico-metodológica, estabelecendo, conforme Guerra (2013), “compromissos político-ideológicos com o usuário, concebido como trabalhador e não como pobre” (p. 131). Somente assim, poder-se-á construir estratégias políticas com vistas a alcançar o objetivo de uma ação profissional adequada à cada situação em seu cotidiano, fundamentada no compromisso ético com a classe trabalhadora, rejeitando práticas excludentes, defendendo os direitos humanos, posicionando-se em favor da equidade e justiça social, empenhando-se na eliminação de todas as formas de preconceito com os indivíduos sociais (CFESS, 1993).

Considerações finais

Este artigo se propôs a analisar como tem se desenvolvido alguns efeitos da crise atual na conjuntura do CRAS Nossa Senhora da Conceição, no município de Belford Roxo, buscando inferir como as nuances das expressões da questão social têm se refletido nas práticas sociais que incidem no processo de reprodução material da força de trabalho, onde se insere a experiência profissional dos assistentes sociais.

A razão pela qual impulsionou a pesquisa sobre o quantitativo de inclusões no Cadastro Único, com a finalidade de obter o benefício de transferência de renda do Programa Bolsa Família, consistiu na observação durante os atendimentos sociais de que havia um quantitativo expressivo de munícipes desempregados e que estariam possivelmente buscando na assistência social minorar suas intempéries financeiras.

Todavia, as respostas da pesquisa nem sempre são **de acordo com as nossas impressões iniciais**. A experiência da pesquisa evidenciou que apesar de ter havido um aumento no número de inclusões cadastrais em 2015, houve também uma queda significativa no ano de 2016. Pode-se atribuir a algumas possibilidades, dentre as quais destacamos a inoperância da internet no equipamento em

alguns momentos, o aumento da inflação e desemprego no ano de 2015 ter atingido fortemente as classes mais empobrecidas e ao desconhecimento ou não identificação de outras camadas sociais com os serviços ofertados na assistência social.

Todas essas especulações necessitam de um olhar mais cuidadoso e aprofundado, e algumas inquietações ficarão para pesquisas futuras a respeito dessa temática, as quais poderão analisar se os efeitos da crise capitalista têm se refletido no cotidiano da população em situação de rua no município, se o desemprego desencadeou problemas relacionados à criminalidade, ao sofrimento psíquico e/ou uso abusivo de substâncias entorpecentes.

O contexto de retração financeira, de desresponsabilização do Estado frente às demandas sociais, de desregulamentação de direitos, e de desemprego estrutural se reflete no trabalho dos assistentes sociais. Raichelis (2010) afirma que

O agravamento da *questão social* decorrente do processo de reestruturação produtiva e da adoção da programática neoliberal repercute no campo profissional, tanto nos sujeitos com os quais o Serviço Social trabalha – os usuários dos serviços sociais públicos – quanto no mercado de trabalho dos assistentes sociais que, como o conjunto dos trabalhadores, sofrem o impacto das metamorfoses que afetam o trabalho assalariado na contemporaneidade, submetendo a atividade profissional aos *dilemas da alienação* (Iamamoto, 2007 e 2009) (p. 756).

A atuação do assistente social no âmbito da Política de Assistência Social face às questões produzidas na atual conjuntura deve produzir um esforço em empreender uma intervenção profissional que reflete criticamente suas demandas, que pensa em estratégias com a participação da população usuária, que assume o “compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual” (CFESS, 1993), que não se conforma com uma atuação profissional que serve aos ditames institucionais, e sim, que se percebe enquanto classe trabalhadora e luta pelos interesses de sua própria classe. A tarefa é árdua, e quase sempre contraditória, mas “só têm probabilidade de chegar a seus cimos luminosos aqueles que enfrentarem a cansaça para galgá-los por veredas abruptas” (K. MARX, 2002, p. 31).

Referências

- ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Retomando a Temática da “Sistematização da Prática” em Serviço Social. “Significado da sistematização da prática para o Serviço Social”. Publicado na **Revista Em Pauta**, da Faculdade de Serviço Social da UERJ, nº 10, 1997.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. Biblioteca Básica de Serviço Social, v.2. São Paulo: Cortez, 2006.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2005.
- _____. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1. ed., Brasília, 2009.
- _____. Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social, alterada pela Lei 12.435/2011. Brasília, 2011.
- _____. Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1. ed., Brasília: MDS, 2013.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatório Brasil Sem Miséria**. SAGI. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios>, acessado em 04/01/2017.
- CAMARGO, Camila Fracaro; CURRALERO, Claudia Regina Baddini; LICIO, Elaine Cristina; MOSTAFA, Joana. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.
- CFESS. Código de Ética Profissional do (a) Assistente Social. Brasília, 1993.
- CODACE. Comitê de Datação de Ciclos Econômicos. Publicado em 04/08/2015. Disponível em: file:///C:/Users/Carol/Documents/Downloads/Comite%20de%20Datacao%20de%20Ciclos%20Economicos%20-%20Comunicado%20de%204_8_2015.pdf, acessado em 16/01/2017.
- COSTA, Maria Dalva Horacio da. O trabalho nos serviços de saúde e a inserção dos Assistentes Sociais. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N. 62. São Paulo: Cortez, 2000.
- DRUCK, G. A precarização social do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, R. (org.). In: **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- FOLHA UOL. Desigualdade cai no Brasil com todas as classes ficando mais pobres. Publicada em 25/11/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1835437-desigualdade-cai-no-brasil-com-todas-as-classes-sociais-ficando-mais-pobre.shtml>, acessado em 16/01/2017.
- GUERRA, Yolanda. Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N. 62. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional: signifi-

cado, limites e possibilidades. In: **Projeto ético-político profissional em serviço social**: os princípios do código de ética articulados à atuação crítica de assistentes sociais/Conselho Regional de Serviço Social (Org.) Rio de Janeiro: CRESS, 2013.

G1 Globo.com. Inflação oficial fica em 10,67% em 2015, a maior desde 2002. Publicada em 08/01/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/inflacao-oficial-fica-em1067-em-2015.html>, acessado em 16/01/2017.

_____. Desemprego fica em 11,8% no trimestre encerrado em agosto. Publicado em 30/09/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/desemprego-fica-em-118-no-trimestre-encerrado-em-agosto.html>, acessado em 27/12/2016.

_____. Taxa média de desemprego ficou em 8,5% em 2015, diz IBGE. Publicado em 15/03/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/taxa-media-de-desemprego-ficou-em-85-em-2015-diz-ibge.html>, acessado em 16/01/2017.

IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-sociológica. 11ª edição. São Paulo: Cortez/CELATS, 1996.

JACOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: MDS (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. UNESCO, 2009.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Textos para discussão – IPEA. Rio de Janeiro, 2001.

O DIA. O Dia Baixada. Índice de desemprego da Baixada já passa dos 11%. Publicado em 30/04/2016. Disponível em <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/odiabaixada/2016-04-30/indice-de-desemprego-da-baixada-ja-passa-dos-11.html>, acessado em 15/01/2017.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social**: temas & questões. Cap. IV- Para maior compreensão da política social: concepções básicas de Estado *versus* Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

RUIZ, Jefferson Lee de Souza. A defesa intransigente dos direitos humanos e a recusa do arbítrio e do autoritarismo. In: **Projeto ético-político profissional em serviço social**: os princípios do código de ética articulados à atuação crítica de assistentes sociais/Conselho Regional de Serviço Social (Org.) – Rio de Janeiro: CRESS, 2013.

SANTOS, J. S. **Questão social**: particularidades do Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. UNESCO, 2009, p. 13-56.

TELLES, V. da S. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

“Pelo direito de Ser Pessoa”: Assistência Social e Direitos Humanos, a interlocução entre as políticas em Belford Roxo

Elaine Medeiros Fonseca da Silva

1. Introdução

“Me chamo Elaine Medeiros Fonseca da Silva, tenho nome e sobrenome, sou filha de Clovis e Gemima; meus avós: Rosaria e Idalício, Honória e Pedro; sou nascida em 05 de novembro de 1973, natural de Nova Iguaçu, Rio de Janeiro; sou cidadã brasileira, tenho direitos, tenho uma história, todos têm direito ao Registro de sua história”.
Elaine Medeiros, “Pelo Direito de Ser Pessoa”

Pode-se dizer que o avanço na Política de Direitos Humanos no Brasil, em conjunto com a Política de Assistência Social é unificado na luta pelos direitos de fazer reconhecido o indivíduo legalmente como cidadão e sujeito de direitos. Ter nome e sobrenome, ser e existir constitui uma preocupação recente dos governantes.

O presente artigo tem por objetivo central o debate sobre a interlocução entre a Política de Assistência Social e de Direitos Humanos, apresentando estratégias para o enfrentamento do sub-registro civil de nascimento. A pesquisa incorporou o modelo qualiquantitativo, demonstrando fatores que envolvem os indivíduos na realidade do sub-registro no município de Belford Roxo, tendo como norte a experiência vivenciada no “Projeto Belford Roxo com Nome e Sobre-nome”, cujo objetivo é contribuir para erradicar o sub-registro no município. O estudo, realizado no período de 2014 a 2016, permitiu perceber uma população invisível de cidadania no município e a tardia ação do Estado quanto à promoção de políticas sociais com caráter de emancipação social. Permitiu também identificar que a

vontade política e a relação federalista entre as esferas de governo são estratégicas na garantia de direitos.

A discussão organizou-se em tópicos, sendo o primeiro a contextualização da Política de Assistência Social e sua trajetória histórica no Brasil, buscando demonstrar os avanços obtidos ao longo dos anos no campo da Seguridade Social, através dos instrumentos legais que lhe deram corpo jurídico. Serão contextualizados também os Direitos Humanos, apresentando um breve histórico buscando a compreensão dos conceitos definidos por meio do debate dos principais pontos presentes que motivaram a luta pelos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais que deram forma aos Direitos Humanos, apresentando os pontos convergentes entre as duas políticas em debate, cuja afluência é o direito.

Já no segundo tópico, o debate está em torno da gestão pública no campo do acesso aos Direitos Humanos e no campo da Assistência Social e suas especificidades históricas, e a importância do gestor como responsável por executar as regras, as leis e fazer cumprir protocolos, por se tratar de um papel essencial no processo de garantia de direitos, dando ênfase à necessidade da gestão democrática como precondição para o sucesso de uma gestão.

No terceiro, provoca-se reflexão histórica sobre o Registro Civil no Brasil e seus aspectos legais, no viés das ações governamentais, para promoção do acesso à Certidão de Nascimento, apresentando, ainda, a experiência do Estado do Rio de Janeiro para erradicação do sub-registro civil de nascimento e a interface com os órgãos externos e a sociedade civil na busca da oferta da cidadania nos municípios que compõe o estado.

Por final, buscar-se-á apresentar a experiência do município de Belford Roxo, com a implantação do Projeto “Belford Roxo com nome e sobrenome”, sua organização, gestão, e dados relevantes no combate à invisibilidade humana e a promoção do acesso aos direitos humanos, através da Certidão de Nascimento, como condição fundamental para a cidadania plena. As considerações finais buscam ampliar o olhar e a discussão em torno da temática, contudo, mostrando a necessidade de inserção da temática na agenda pública como prioridade, pois as ações apresentadas demonstram-se possíveis no que tange à conquista dos direitos.

2. Contextualizando a Assistência Social e os Direitos Humanos

2.1. Assistência Social

Para discorrer sobre a Política de Assistência Social faz-se necessário apresentar, brevemente, um histórico da sua trajetória no Brasil. Nessa linha, destaca-se que é a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 88) que a Assistência Social é definida como política pública, integrando a Seguridade Social em conjunto com as políticas de Saúde e de Previdência Social.

Trata-se de avanço no que tange à trajetória anterior que vinha seguida do conceito do assistencialismo, de filantropia e de benemerência social, e passou a constituir-se como política pública que não somente estaria ligada à atenção às necessidades básicas da população, como, e sobretudo, junto à população em situação de risco e vulnerabilidade social.

A Assistência Social fica, também, expressa na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como direito do cidadão e dever do Estado, política 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 (BRASIL, Lei n° 8.742, 1993)¹.

A partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, se estabelece como um sistema público. Como um modelo de gestão participativa, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004), além da Norma Operacional Básica (NOB/2005) e, posteriormente, a NOB/2012 que reafirma conquistas da anterior, mas agrega avanços à corresponsabilidade das esferas públicas na gestão da Política de Assistência Social, à Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/2006) e nas demais normas pertinentes que foram sendo instituídas à medida que o sistema foi implementado.

Para aprimorar o SUAS, em 2009 surge a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Resolução 109, de 11 de novembro, que dispõe sobre os serviços para atender usuários em demandas específicas e sobre o repasse de acordo com as especificidades de

¹ Atualizada por meio da Lei 12.435 de julho de 2011.

cada um. Definidos como Proteção Social Básica, Proteção Social Especial: Média Complexidade e Alta Complexidade.

A inserção da Assistência Social no eixo da seguridade permite compreender a articulação e configuração de outras políticas no campo social, todas voltadas à garantia de direitos e condições de vida digna. Foi nesse sentido que as demais legislações também foram instituídas, com o caráter de proteção, com base no respeito à pessoa humana e na defesa dos direitos humanos.

2.2. Direitos Humanos

Para dialogar com os Direitos Humanos é importante clarificar sobre a que se está referindo; seguindo o pensamento de Dallari (2004) pode-se considerar que são um conjunto de diretrizes voltadas a atender as necessidades básicas para a sobrevivência do indivíduo, no contexto de uma sociedade, com o intuito de oferecer condições iguais para todos, respeitando as particularidades de cada um.

Posteriormente à Segunda Guerra Mundial, surgem, então, os órgãos em defesa e proteção dos direitos humanos, visto que a liberdade e a garantia dos mesmos remete à responsabilidade de cada Estado. A atuação dos organismos internacionais está na proposta de adesão pacífica aos possíveis conflitos. Dentre eles, estão: Organizações das Nações Unidas (ONU), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização da Unidade Africana (OUA). No Brasil, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 4º, traz no seu texto a garantia dos direitos humanos regida pelas relações internacionais, reconhecendo os deveres do Estado, sobretudo o que condiz a um estado democrático de direitos.

O debate relacionado aos Direitos Humanos tem gerado muitos documentos e protocolos aos quais os diferentes países são signatários, ou não. Maciel (2012) destaca que “ao reconhecer a prevalência dos direitos humanos em suas relações internacionais, o Brasil reconhece a existência de limites e condicionamentos à soberania estatal”. Ou seja, há um acordo de interesse mundial que, embora não desmereça a soberania dos Estados, coloca os Direitos Humanos na condição de dignidade essencial do ser humano.

A defesa pelos direitos ainda se expressou através de vários do-

cumentos dos quais destacamos a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948. Essa declaração foi elaborada sob os impactos das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial contra a humanidade. Os 30 artigos que a compõem enfatizam a liberdade do homem, que não mais será submetido ao genocídio, escravidão, barbárie e tirania.

As várias declarações em defesa do direito da pessoa humana representam não só ideais, mas o resultado de lutas de povos em busca do término da escravidão, da opressão e da violência. Ou seja, há história em processo da qual emerge, como a instituição, os direitos civis, políticos e sociais.

Mesmo com esses dispositivos legais em defesa dos direitos humanos, no que se refere a sua efetivação, foram necessários diversos enfrentamentos para que fossem efetivados. Essas lutas foram fortalecidas através dos movimentos sociais para que a conquista desses direitos não se restringisse apenas a documentos, declarações formais e acordos políticos, mas que fossem, verdadeiramente, efetivos. Direitos Humanos implica no reconhecimento do homem por inteiro. Assim, seu diálogo com políticas públicas se faz fundamental na construção de uma outra história para a humanidade.

2.3. Assistência Social e Direitos Humanos: pontos convergentes

É fato que o ponto convergente entre as duas políticas em debate, é o direito. Porém, reiteramos que somente com o advento da Constituição Federal de 1988 é que a Assistência Social passa a ser reconhecida como direito, e regulamentada posteriormente com outros dispositivos legais. Para Sposati (2011),

A expressão do direito no âmbito da Assistência Social supõe um trânsito do ambiente dos direitos humanos para os direitos sociais. A Assistência Social como campo de proteção social tem seu nascedouro no direito à dignidade humana, um pilar da Constituição Federal de 1988. A passagem do campo dos direitos humanos para os direitos sociais supõe a materialização dessa política em serviços e benefícios, acessos sociais constituídos na regulação, gestão, legislação, defesa e processualidade jurídica na garantia de direitos (2011, p. 36).

Trata-se de um processo de conquista que põe em destaque alguns atores. Assim, o que vale ressaltar é que frente ao reconhecimento da Assistência Social como política pública, destaca-se a luta do movimento da categoria dos assistentes sociais para garantir a Assistência Social como componente importante na composição do tripé da Seguridade Social, como destaca Maciel (2014), entre outros autores.

No campo dos Direitos Humanos a história brasileira é muito marcada por atos arbitrários, em geral, “naturalizados” por detentores do poder. Mesmo quando a CF 1988 reconhece em seu artigo 5º que a dignidade da pessoa humana decorre de todos os demais direitos humanos.

No período de 1964 a 1988, a democracia sofre baques devido ao cancelamento dos direitos civis e políticos de forma violenta. A partir de então, as lutas passam a ser fortemente coletivas e com um único foco: retomar os direitos civis e políticos.

É certo que muitos movimentos fizeram parte, significativamente, da luta pelos direitos humanos no Brasil, em diferentes épocas, dentre elas no período ditatorial, cabendo destaque para: a Igreja Católica (particularmente a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), as Pastorais, as Comunidades Eclesiais de Base), as Comissões de Justiça e Paz, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), organização que se destacou frente ao papel político na defesa da democracia, manifestando-se contrária ao governo militar, mantendo-se na defesa dos direitos políticos e civis, bem como a liberdade de imprensa². Entende-se, então, que a Assistência Social e os Direitos Humanos se encontram a partir da perspectiva para a valorização da vida humana, buscando meios de suprir as necessidades básicas e essenciais para a sobrevivência e para a dignidade humana.

A Assistência Social recebe as demandas sociais geradas pelos mecanismos de exclusão, ou seja, na sua grande maioria quando os direitos humanos são violados.

Na Conferência de Viena, em 1993, legitimou-se o compromisso

² Segundo Zenaide (1998), “a História do Brasil é marcada por lutas e revoltas populares, desde o século XVI com a Confederação dos Tamoios (1562), passando pela Insurreição Pernambucana (1645), até a Inconfidência Mineira (1789), a Guerra de Canudos (1896), a Revolução Constitucionalista de 1932 e o *Impeachment* do ex-presidente Fernando Collor em 1992. (...) os movimentos sociais no Brasil passaram a intensificar-se a partir da década de 1970, com fortes movimentos de oposição ao regime militar que então se encontrava em vigência, mantendo uma luta social e uma forte resistência(...)”.

com os direitos humanos e a elaboração de planos e programas nacionais que visavam a ação e a promoção dos direitos humanos no conjunto a eles inseridos, os direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais.

3. A importância da gestão para o alcance dos direitos

Tendo em vista que as políticas públicas têm sua gestão sob responsabilidade do Estado, cabe destacar a importância do gestor. Ele é responsável por executar as regras, as leis, fazer cumprir protocolos etc. Trata-se de papel essencial no processo de garantia de direitos. Tem a competência de administrar, resolver conflitos, definir prioridades e, na elaboração e execução das ações, deve ter por base o diálogo, a articulação e o incentivo aos profissionais que atuam na política. Está aí implícita a necessidade de ter uma gestão democrática e também a pré-condição para o sucesso de uma gestão: o conhecimento. Isto é, cabe ao gestor se qualificar para embasar sua ação.

A gestão pública no campo do acesso aos Direitos Humanos e aos direitos no campo da Assistência Social traz especificidades e histórias que precisam ser apropriadas por quem faz a gestão.

3.1. A gestão no campo dos Direitos Humanos

A discussão em favor do fim da ditadura aumenta no âmbito da sociedade civil, na expectativa de que o país vivenciasse uma abertura democrática, formando uma pátria cidadã.

Somente em 1988 ocorreram avanços nos caminhos democráticos, através da nova Constituição Federal, declarando que homens e mulheres são iguais perante a lei³. Na perspectiva dos avanços, o Brasil estabelece o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, executado desde 2004, motivado pela Assembleia da ONU, realizada em 09 de dezembro de 1998, onde países reafirmaram as suas responsabilidades diante da promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais à pessoa humana. Por sua vez, os direitos sociais, da mesma forma, se destacam no art. 6º da CF 88, e, a partir de então, passou a ser um dever do Estado sua materialização na vida da população, quando reconhece que todo cidadão tem direitos iguais para o acesso à saúde, à educação, ao tra-

³ Vide art. 5º da Constituição Federal de 1988.

balho, à segurança, à habitação dentre outras políticas. A CF/1988 possibilitou uma ampliação quanto à institucionalização de direitos e, sobretudo, sua efetivação no cotidiano das pessoas.

3.2 A gestão no âmbito da assistência social

Na Constituição Federal de 1988 e na LOAS (alterada pela Lei 12.435 de 2011) o governo federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios assumem responsabilidades na gestão do sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, cada um conforme suas competências.

No SUAS os instrumentos de gestão são ferramentas de planejamento técnico e financeiro da política nas três esferas de governo, tendo como base o diagnóstico social e os níveis de proteção social, básica e especial. A gestão envolve também a mobilização e o trabalho de pessoas, consensos, o uso de tecnologias e instrumentos informacionais, necessários à tomada de decisão e à implementação das ações. Para Couto (2009, p. 214) “com base no conceito de vulnerabilidade e de risco definidos pela PNAS, é necessário identificar, no território, onde se localizam os elementos que devem ser enfrentados pela ação da política de assistência social”.

Nesse viés reiteramos o importante papel da gestão para a efetividade das ações, que deverão ser planejadas através das ferramentas que possibilitem identificar as situações, bem como os indivíduos e suas necessidades, das quais podemos elencar: o trabalho infantil; as famílias sem renda para sua subsistência, bem como as crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos sem documentação civil; a exploração sexual de crianças e de adolescentes; o tráfico de pessoas; o trabalho escravo, dentre outros.

A gestão nesse caminho pensará estratégias, traçará desenhos e fluxos para o enfrentamento às demandas nos territórios. Os gestores, tanto da Política de Direitos Humanos, quanto da Política de Assistência Social, possuem papel fundamental para a garantia do acesso a programas e ações voltados para a promoção e garantia dos direitos da população. Isso reflete na responsabilidade e compromisso de ambos com o atendimento de demandas sociais.

Há direitos que, para serem acessados, impõe pré-requisitos. Como garantir direitos sociais, sem garantir direitos civis? Sendo

assim, cabe destaque para o acesso à **documentação básica**, como direito fundamental que é o direito de existir.

Segundo Dallari (2004),

(...) Direito de Ser pessoa: Para ter direitos é indispensável que o ser humano seja reconhecido e tratado como pessoa, o que exige também respeito à sua dignidade. Nenhum homem deve ser humilhado ou escravizado por outro. A dignidade também se expressa no direito de ter um nome e ser conhecido e respeitado por esse nome. (...) O direito a ser pessoa se estende às crianças ou aos trabalhadores, aos moradores de favelas, à eliminação de práticas discriminatórias (2004, p. 14).

A pessoa sem registro civil, ou seja, sem identidade, simboliza a exclusão na sua totalidade, não é reconhecido como cidadão, de igual forma não é visto pelo Estado. Sem documento o indivíduo não pode receber nenhum tipo de benefícios sociais e previdenciários. É impedido do acesso à escola, de obter créditos bancários, tem seus direitos políticos cerceados; sem contar que a pessoa fica mais vulnerável a diversas formas de exploração, tal como tráfico de pessoas, dentre outros. Sendo assim, ambas as políticas têm pontos convergentes quando se trata de garantia da dignidade humana como premissa para direitos, seja civil ou social.

O primeiro documento civil do indivíduo é a **Certidão de Nascimento**. Promover o acesso universal ao registro civil é um importante passo para o cumprimento do exercício completo da cidadania no Brasil, sem contar que é um Direito Humano.

No Censo de 2010 o IBGE trouxe informações estatísticas sobre o percentual de crianças de 0 a 10 anos sem Certidão de Nascimento; em 2002, 20,3% de crianças de 0 a 10 anos. Em 2012, esse total foi reduzido para 6,7%. Contudo, esse percentual ainda é significativo, pois se trata de cerca de 600 mil⁴ crianças brasileiras sem Certidão de Nascimento. Sem contar as demais faixas etárias que não são contabilizadas pelos institutos de pesquisas. Significa que, atualmente, não se tem dados reais no que diz respeito à população jovem, aos adolescentes, aos adultos e aos idosos sem Certidão de Nascimento. Para melhor compreender o assunto, cabe um breve resgate histórico sobre o registro civil no Brasil.

⁴ Dados extraídos do *site* da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH).

4. O Registro Civil no Brasil: aspectos legais

A fim de facilitar a leitura e compreensão, inicialmente relata-se a história brasileira; haja vista que o Brasil é um dos poucos países em que o registro civil é assunto alusivo ao poder Judiciário, pois cabe a ele inspecionar e autorizar as atividades cartoriais. As leis que orientam o registro civil são federais, a exemplo, a Lei de Registros Públicos de 1973 e a Lei de Gratuidade de 1997; os estados são responsáveis pela concessão e fiscalização dos cartórios.

O registro de pessoas é feito nos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais⁵. Ficam, então, a cargo dos cartórios as informações dos dados relacionados aos registros de nascimento, através do preenchimento de formulários que são enviados ao IBGE para sistematização e tabulação dos dados pertinentes ao registro civil.

4.1 O direito de existir: o desafio para as políticas públicas

Atualmente no Brasil a questão do Registro Civil de Nascimento (RCN) apresenta-se como um desafio, sendo a cobertura universal uma condição necessária para o alcance da perspectiva de um país cuja Política de Assistência Social e de Direitos Humanos, dentre outras, tem como proposta o enfrentamento da pobreza, bem como minimizar as desigualdades sociais, promovendo acesso a direitos. Segundo BOBBIO (2004),

‘Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos’. O que é uma maneira diferente de dizer que os homens são livres e iguais por natureza. (...) São livres e iguais com relação a um nascimento ou natureza ideais (...). A liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser (BOBBIO, 2004, p. 18).

Concordando com o pensamento de Bobbio (2004) quando o autor trata dos direitos do homem, entende-se que, mesmo livre e iguais em dignidade e direitos, o homem ainda encontra-se preso para o exercício da cidadania, quando essa lhe exige um papel para

⁵ Vide consolidação Normativa da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. <http://www.tj.rj.jus.br/documents/1017893/1038412/cncgj-judicial.pdf>; acessado em 10/01/2017.

comprovar a sua existência como pessoa. Esse papel é denominado Certidão de Nascimento (CN): é um atestado dos dados lavrado no RCN; trata-se de documento em que constam, com validade legal, as informações de nome e sobrenome, sexo, data, horário e local de nascimento, e nomes de pais e avós.

Vale informar que, na ausência do pai, a mãe poderá realizar o registro sozinha, declarando o nome do suposto pai, fornecendo endereço para que o juiz possa notificá-lo a fim de reconhecer a paternidade. Essa demora do pai e a espera da mãe por esse pai, para efetuar o registro da criança, constitui um dos principais motivos para a ausência de RCN de crianças ou adolescentes, uma realidade que precisa ser enfrentada pelo poder público e pela sociedade.

Outro fator é que, apesar do serviço ter se tornado gratuito desde 1997, muitas pessoas ainda não têm acesso, por desconhecimento da gratuidade. O que chama atenção para a necessidade de se unir esforços no propagar dessa informação.

No ano 2000, o governo federal, por meio da Lei nº 10.169/2000, cria os fundos de responsabilidade dos estados, como forma de contribuir com os cartórios pelos serviços gratuitos. Mesmo passando a vigorar somente em 2002⁶ essa iniciativa contribuiu para as ações do governo no enfrentamento do sub-registro civil.

4.2. Ações governamentais na erradicação do sub-registro

Em 1999, o Ministério da Saúde (MS), através do Conselho Nacional de Saúde, assume o compromisso de minimizar o sub-registro civil, sinalizando a importância da realização de campanhas de divulgação sobre relevância da realização do RC por parte dos pais e de informar a sociedade da gratuidade do ato. Engajados na campanha estiveram diversos atores: a Comissão de Direitos Humanos, a Casa Civil da Presidência da República, o Unicef, a Sociedade Brasileira de Pediatria, e deputados federais e senadores. Essa campanha se estendeu até o ano seguinte, dada a repercussão que tomou diante da sociedade.

Dois outros instrumentos legais se somaram às ações de governo: foram a Lei nº 9.997/2000, que dispensa testemunhas para o RN,

⁶ Relatório de Trabalho apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - "O Sub-Registro de Nascimentos no Brasil" -, de autoria de Laura R. Wong e Cassio M. Turra (UFMG/CEDEPLAR).

quando o parto ocorrer em estabelecimentos hospitalares; e a Lei nº 10.215/2001, que dispõe sobre registros públicos, excluindo do pagamento de multa os pais que registrarem seus filhos fora do prazo legal.

Com o intuito de intensificar as ações nas maternidades, em 2002, o MS criou o incentivo financeiro a fim de estimular o Registro Civil de recém-nascidos nas unidades hospitalares ligadas ao SUS. Em 2003, o movimento de mobilização nacional para o RCN⁷ estabelecia um conjunto de metas que visavam orientar as ações a serem desenvolvidas nessa área. O plano previa grandes campanhas na mídia e a realização de mutirões em parceria com o Serviço Social da Indústria (SESI) e outros. Essas ações iriam até 2006, contudo houve a necessidade de novas pactuações de prazos para a universalização do acesso ao registro.

No ano de 2004 houve o Encontro Nacional, em Brasília, para discussão e aprovação final do plano. A ideia era de sensibilizar os estados e municípios a aderirem à proposta e implementarem as ações com vistas à erradicação do sub-registro, aderindo assim ao pacto nacional entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e os organismos nacionais e internacionais signatários.

Com participação ativa e pautado no compromisso nacional, o Estado do Rio de Janeiro, em 2011, apresentou sua proposta através do projeto “Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica no Estado do Rio de Janeiro”, publicado através do Decreto estadual nº 6.289/2007.

Segundo o IBGE (2007)⁸, o Estado do Rio de Janeiro possuía um índice de 4,5% de sub-registro. Isso significava que, de cada 100 pessoas nascidas do Estado, aproximadamente cinco não possuíam registro de nascimento.

4.3. A experiência do Estado do Rio de Janeiro na erradicação do sub-registro

Um breve histórico do sub-registro no Estado do Rio de Janeiro será relatado, destacando seus objetivos e metas para o enfrentamento da questão do sub-registro. Dessa forma, inicia-se apresentando

⁷ Dados do relatório do encontro do Plano Nacional para Registro Civil de Nascimento da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

⁸ Dados do Projeto Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação à Documentação Básica do Estado do Rio de Janeiro, junho de 2011.

como o referido estado se organizou, através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). Esta, em 2011, apresentou o projeto intitulado “Sub-registro de Nascimento e Ampliação à Documentação Básica” cuja estratégia permitiria o acesso à cidadania de forma eficaz à população, além de diminuir os efeitos do processo de exclusão social e, potencialmente, contribuir para a redução da situação de pobreza em que vivem as pessoas sem RCN.

A SEASDH tem entre seus pilares a Subsecretaria de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos e Territórios, cuja missão institucional é atuar no campo dos direitos humanos. Na organização da subsecretaria está a Superintendência de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, que fica encarregada de executar tais políticas, integrada por profissionais especializados na temática dos direitos humanos.

O referido projeto tem, como metas e objetivos: a implantação e estruturação de Unidades Interligadas (UI's) de registro civil de pessoas naturais nas maternidades e unidades de saúde do estado e dos municípios, conectadas aos cartórios do estado; a realização de capacitações voltadas para a promoção de direitos humanos com o intuito de formar agentes mobilizadores para o RCN; qualificação de profissionais que irão atuar nas UI's; e a realização de mutirões e serviços itinerantes de RCN em diversas localidades do estado.

Por compreender que as políticas de Assistência Social e de Direitos Humanos juntas e articuladas podem avançar significativamente na promoção do acesso ao direito, é que diversos municípios seguem o modelo de gestão administrativa do Estado do Rio de Janeiro, isto é, mantêm sob a batuta de uma única pasta os dois campos do direito, tornando desafiador o exercício da intersectorialidade por parte das equipes que as operacionalizam.

Atualmente, o Estado do Rio de Janeiro conta com 13 Comitês Municipais⁹ já implantados. Considerando o número de municípios do estado – que soma em 92 –, ainda é pequeno o quantitativo de comitês no estado. Ele conta com 59 UI's já implantadas, com 178 serviços de RCPN interligados com as UI's, ou seja, 100% dos serviços interligados¹⁰. Com o intuito de apresentar uma experiência local sobre a importância da interlocução das políticas de Assistência Social

⁹ Dados obtidos na Subsecretaria de Direitos Humanos da SEASDH.

¹⁰ Dados obtidos no Relatório Anual da Corregedoria de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1415195/relatorio-2016-final-curvas2.pdf>; acessado: 13/01/2017.

e de Direitos Humanos, foi escolhido o município de Belford Roxo para a realização da pesquisa.

5. Direito a nome e sobrenome: um relato da experiência do município de Belford Roxo

Para elucidar as questões centrais que envolvem o tema em debate nesta pesquisa, foi desenvolvido um estudo de natureza quali-quantitativa, visando analisar a implantação do projeto “Belford Roxo com nome e sobrenome”, cuja procedência está no contato com a realidade objetiva na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SEMASDH) Belford Roxo/RJ.

O município: aspectos populacionais e social

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010, o município de Belford-Roxo possui uma população de aproximadamente 469.332 pessoas, área territorial 77,815 km², densidade demográfica (hab/km²) 6.031,38, seu adjetivo pátrio é belford-roxense.

Belford Roxo pertence à Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. O município apresenta muitos problemas sociais e econômicos e ficou conhecido como um dos municípios mais violentos do país, *status* que revela a falta de investimentos nas políticas públicas, como saúde, educação, segurança; revela também que sua população não dispõe de um conjunto de ações que representa qualidade de vida, cuja realidade é expressa nas diversas formas de violação de direitos, inclusive na ausência de documentação.

No compromisso do governo municipal com a Política de Assistência Social e de Direitos Humanos na cidade de Belford Roxo, a SEMASDH-BR assume a missão de implantar ações que promovam a inclusão social, garantindo acesso a bens e serviços aos cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade social, por meio de programas, projetos e serviços relativos às políticas de superação da pobreza, promoção e garantia dos direitos humanos. Para tal, está organizada¹¹ em: Gabinete da Secretária, Subsecretaria de Descentralização da Gestão, Subsecretaria de Proteção Social Básica e Especial, Subsecretaria de Direitos Humanos e FUNBEL.

¹¹ Dados obtidos pelo site: www.semasdhhelfordroxo.rj.gov.br: acessado em 10/12/2016

Possui gestão dos seguintes equipamentos: 12 CRAS, três CREAS, um Centro POP, uma Casa de Passagem Feminina, um Centro de Atenção à Pessoa Idosa, três instituições de acolhimento para crianças e adolescentes, uma Casa de Acolhida para Idosos, além dos serviços de busca de certidão de outros estados e municípios, emissão de identidade, Cadastro de Pessoa Física (CPF), carteira de trabalho, reconhecimento de paternidade, vale social, vaga legal, dentre outros. Com essa estrutura, tem respondido pelo projeto por meio da Subsecretaria de Direitos Humanos, como será visto.

5.1. Projeto “Belford Roxo com nome e sobrenome”

O trabalho foi demarcado pela constatação dos números alarmantes sinalizados pelo IBGE, atribuindo à Belford Roxo o índice de quinto município com maior número de sub-registro civil no Estado do Rio de Janeiro.

Como estratégia de enfrentamento e corroborando com o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e com apoio técnico do Comitê Gestor Estadual, foi lançado em 30 de abril de 2014 o projeto “Belford Roxo com Nome e Sobrenome” que está articulado ao Comitê Gestor Municipal de Políticas Públicas de Erradicação do Sub-Registro Civil e Ampliação do Acesso à Documentação de Belford Roxo, conforme Decreto municipal nº 3.667 de 15 de abril 2014.

A partir de então, sob gerência da Subsecretaria de Direitos Humanos, a SEMASDH passa a oferecer todo o suporte necessário para a emissão gratuita das segundas vias de Certidões de Nascimento, Casamento e Óbito, ainda que de outros estados ou municípios. Também dispõe de todo o suporte com relação às informações necessárias para gratuidade na retificação de certidões, averbações, sinal público, certidões de inteiro teor, pedidos de segunda via da DNV, pedido de exame datiloscópico junto ao DETRAN e o reconhecimento voluntário de paternidade na Certidão de Nascimento, conforme provimento nº. 16 da Corregedoria Nacional de Justiça. Contudo, o tema central do projeto é o registro tardio/sub-registro¹², por se tratar de pessoas que “não existem”, considerando, principalmente, o fato do IBGE apontar um quantitativo de crianças de 0 a 10 anos

¹² Segundo o IBGE, sub-registro é o conjunto de nascimentos não registrados no próprio ano de nascimento ou no primeiro trimestre do ano subsequente.

sem Certidão de Nascimento, conforme o censo 2010¹³ que quantifica 1.020 crianças com o direito de existir violado.

Observa-se que Belford Roxo tem 2,17% de crianças sem Certidão de Nascimento comparado ao total de habitantes. Trata-se de um agravante, pelo fato de se tratar de criança e com o risco do não acesso a direitos.

A dinâmica no enfrentamento da demanda

Para atendimento humanizado e eficaz, algumas iniciativas foram tomadas: Recursos Humanos, instituição de comitê, infraestrutura, planejamento técnico-operacional.

Foi composta uma equipe técnica especializada, conhecedora do diagnóstico territorial e dos trâmites legais que envolvem o registro civil, e que passa a acompanhar, presencialmente, os usuários em todas as etapas do atendimento, até a entrega da Certidão de Nascimento.

Em se tratando de registro tardio, passados os 12 anos de idade, se faz necessária a intervenção judicial. Assim, dá-se início aos suportes necessários para abertura de processo judicial. A investigação constitui-se no aspecto fundamental para confirmar se, de fato, não havia acontecido o registro.

Para os casos de Registro Tardio é fundamental a atuação do Serviço Social, visto que é competência do assistente social elaborar Parecer Social. O tempo estimado é relativo ao andamento da coleta de informações. Na perspectiva de agilizar este processo, a SEMAS-DH passou a conduzir os usuários ao projeto “Justiça itinerante”¹⁴ especializado em sub-registro, com vistas a minimizar o tempo de espera pela Certidão de Nascimento.

A partir da instituição do comitê, composto por sociedade civil, governo e membros convidados permanentes, foi possível organizar o fluxo municipal, estabelecer competências e deliberações sobre casos exemplares. Bimestralmente ocorrem reuniões para alinhamento do fluxo, monitoramento dos dados e avaliações necessárias. Também como proposta, o comitê acompanharia o cumprimento das metas estabelecidas no projeto que ficaram divididas conforme compro-

¹³ Fonte: IBGE: Censo 2010.

¹⁴ Para maiores informações, consultar: <http://cgj.tjrj.jus.br/pagina-inicial/-/noticias/visualizar/29218>

misso nacional, a saber: eixo 1, estruturação e funcionamento do comitê; eixo 2, recuperação do passivo/secar o chão; eixo 3, condições estruturantes /fechar a torneira; eixo 4, divulgação /capacitação.

Por ser uma ação governamental, cabe ao gestor público reconhecer e assumir a implantação e desenvolvimento das ações. Nessa perspectiva, foram garantidas ações e metas no Plano Municipal de Assistência Social com planejamento e previsão orçamentária no Plano Plurianual até 2017, a fim de que a temática pudesse ganhar relevância na agenda municipal.

5.2. Conhecer para atuar: estratégias de gestão para “Secar o chão”

Visto a necessidade de se criar estratégia para a localização das famílias, a equipe técnica¹⁵ iniciou o processo rotineiro, com atendimentos nos pontos periféricos do município, ou seja, Busca Ativa¹⁶, uma ação de localização de pessoas em situação de vulnerabilidade em parceria com os CRAS e com todo suporte necessário da gestão. A ação tinha por foco alcançar a demanda que não é espontânea. Segundo a SEMASDH¹⁷, no ano de 2013 foram realizadas 36 ações de busca ativa.

Também, como forma de identificar as crianças sem certidão, em 2014 foram enviados ofícios para aproximadamente 152 escolas da rede pública municipal, estadual e também para as privadas, tendo como resultado a informação de que em 40 escolas existiam 93 crianças que se encontravam matriculadas sem certidão.

Em 2014 o projeto passou a atender cerca de 150 usuários/mês com as demandas relacionadas ao Registro Civil. Dentre elas estão: solicitação da segunda via da Certidão de Nascimento e a busca de certidão¹⁸. A busca por certidão apresenta-se como a

¹⁵ Equipe composta por: 01 Coordenador, 02 técnicos (assistente social e psicólogo), 01 assessor jurídico, 01 auxiliar administrativo, 03 estagiários de serviço social.

¹⁶ Segundo as Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (2009, p.30): As estratégias de busca ativa são: deslocamento da equipe de referência para conhecimento do território; contatos com atores sociais locais (líderes comunitários, associações de bairro etc.); obtenção de informações e dados provenientes de outros serviços socioassistenciais e setoriais; campanhas de divulgação, distribuição de panfletos, colagem de cartazes e utilização de carros de som.

¹⁷ Dados obtidos no relatório de gestão apresentado ao Conselho Municipal de Assistência Social em dezembro de 2016S

¹⁸ Esse serviço contava com o suporte do Serviço de Promoção à Erradicação do Sub-re-

demanda mais solicitada entre os outros serviços. São diversas as causas para os pedidos de certidão de pessoa que nasceu em outros estados e municípios: extravio, perda ou pela falta de acesso aos órgãos competentes ou pelo custo financeiro; assim, buscam apoio nesse serviço. Como forma de descentralização e ampliação do acesso, os equipamentos vinculados à secretaria, passam, então, a atender esse serviço.

Dentre as estratégias de trabalho encontram-se os mutirões, realizados em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), onde foi possível identificar e atender à população de forma mais eficaz. Foram realizados dois mutirões em 2015: um no mês de junho, e outro mutirão de desdobramento dos casos, em dezembro. Os mutirões contaram com a parceria dos seguintes órgãos: TJRJ, Ministério Público, Defensoria Pública, SEPEC, DETRAN, Fundação Leão XIII, Ministério do Trabalho, Receita Federal, Tribunal Regional Eleitoral, Ministério do Exército, Cartório de RCPN, Associação dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN/RJ), SEASDH, CRAS, CREAS, FUNBEL, comitê estadual, comitê municipal e entidades da sociedade civil de Belford Roxo. Não foi possível a realização de mutirões no ano de 2016 por se tratar de ano eleitoral.

A outra ação de gestão teve como objetivo “fechar a torneira”, ou seja, criar mecanismos para que nenhuma criança saísse da maternidade sem RCN, e, em 10 de dezembro de 2015 foram inauguradas duas Unidades Interligadas (UI’s)¹⁹. A partir dessa data o comitê local ficou responsável pelo monitoramento das unidades em parceria com o Cartório de RCPN.

Por fim, a divulgação e capacitação foram realizadas, ou seja, quatro capacitações ocorreram e tiveram como público-alvo profissionais da saúde, educação, Conselho Tutelar, CRAS, CREAS, Segurança Pública. A proposta era informar da oferta do serviço e do fluxo, nos casos de identificação de pessoas sem certidão, bem como reafirmar que nenhum cidadão pode ser privado do acesso a serviço pela ausência do RCN.

gistro de Nascimento e a Busca de Certidões (SEPEC) da Secretaria da Comissão Judiciária para Erradicação do Sub-registro de Nascimento da Corregedoria Geral de Justiça do Rio de Janeiro, coordenado pela juíza Raquel Chrispino. <http://cgj.tjrj.jus.br/pagina-inicial/-/noticias/visualizar/29218>.

¹⁹ Informações obtidas no site: www.semasdhbelfordroxo.rj.org.br

5.3. Com nome e sobrenome: em números

Um dos pontos centrais que motivaram a realização desta pesquisa foi o alto índice de crianças sem Registro Civil de Nascimento, já apresentado anteriormente, bem como a invisibilidade dos maiores de 12 anos. Os dados abaixo apresentados são correspondentes aos anos de 2014, 2015 e 2016. Ao iniciar a pesquisa documental foram levados em consideração os eixos estruturantes, apontando os indicadores e as possíveis causas.

Em 2014 foram atendidas 96 crianças de 0 a 10 anos, sem certidão; em 2015, 71 crianças; e em 2016, 79, totalizando 246 atendimentos. Comparando os números atendidos ao número apresentado pelo IBGE, o projeto só alcançou 24,11% das crianças. O que se entende é que existe ainda 75,89% de crianças em idade escolar fora do espaço educacional, em virtude da ausência da certidão, ou em decorrência do desconhecimento de suas famílias de que a escola tem o dever de matricular a criança mesmo sem o Registro de Nascimento, e, por muitas vezes, por opção da mãe em não matricular seu filho com receio de que o mesmo seja alvo de preconceito e discriminação na escola por parte de outras crianças²⁰.

Esse contexto reafirma o que Brasileiro (2008, p. 66) diz:

A Certidão seria o elo dessa equação, transformando a criança em cidadão, ao possibilitar uma vida mais digna e um status de igualdade em relação às outras crianças. Realizando o sentido de existência pública e o exercício de direitos civis.

Já no atendimento às pessoas com idade superior a 12 anos, isso se deu da seguinte forma: em 2014, 64 pessoas atendidas; em 2015, 71 pessoas; e em 2016, 115 pessoas, totalizando 304 pessoas atendidas. Isso significa que 15,43% da população do município viveu, por longo tempo de sua vida, privada de seus direitos. A análise evidencia uma total precariedade nas políticas públicas do município, e são números que revelam uma negação da cidadania, tornando-se um retrocesso que reflete na qualidade de vida da população.

Analisando os dois tipos de atendimentos, o que nos chama a atenção é o número de pessoas com idade superior a 12 anos aten-

²⁰ Informações colhidas na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEMASDH).

didadas no sub-registro, e as informações prestadas, conforme Tabela 1 abaixo:

Tabela 1: Dados do atendimento/Sub-registro acima de 12 anos.

Faixa etária	Atendidos	Parto			Possui DNV?		Alfabetizado		Filho registrado?		Irmão registrado?	
		Domiciliar	Hospitalar	Ignorado	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
12 a 20 anos	77	5	71	1	9	68	59	18	12	37	63	10
21 a 30 anos	60	5	53	2	6	54	44	16	3	23	41	15
31 a 40 anos	46	6	36	4	0	46	45	1	21	3	27	11
41 a 50 anos	28	2	24	2	0	28	23	5	19	0	13	8
51 a 60 anos	46	9	34	3	0	46	41	5	11	3	21	4
61 a 70 anos	24	3	19	2	0	24	12	12	3	0	14	1
71 a 80 anos	8	1	7	0	0	8	4	4	5	0	5	1
81 a +	6	5	1	0	0	6	0	6	1	0	0	0
IGNORADO	9	9	0	0	0	9	0	9	0	2	0	1
TOTAL	304	45	245	14	15	289	228	76	75	68	184	51

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SEMASDH-BR). Elaborado pela autora.

Vale destacar a população jovem, cujo número representa cerca de 25,32% dos atendidos, que foram cerceados dos seus direitos, ou seja, deixaram de frequentar a escola, de ingressar nas Forças Armadas, de qualificar-se, dentre outras.

Os alfabetizados declarados pelo projeto são aqueles que frequentaram uma unidade escolar, contudo, não fizeram parte do Censo, ou seja, não tiveram suas matrículas efetivadas pela ausência da documentação necessária, o que os impediu de continuarem os estudos, ou seja, de ter um direito básico.

Outra questão observada está relacionada ao aspecto geracional, pois uma vez que a pessoa adulta não é registrada, seus filhos e netos também não são.

A pesquisa também mostra uma fragilidade por parte da gestão da Saúde, que não possui controle das informações relacionadas aos nascidos vivos e os registrados, pois 289 pessoas declaram não possuir a DNV, ou seja, esses dados demonstram a necessidade da intersectorialidade entre as políticas e os órgãos responsáveis pelo Registro Civil a fim de monitorar os nascimentos e os registrados.

O fato de não existir significa não pertencer a uma organização, à sociedade e/ou ao Estado. É não ser visto, é ser um invisível socialmente. Não existe, logo não acessa as políticas públicas e não usufruiu de seus direitos e, tampouco exerce seus deveres como cidadão.

Embora exista enquanto ser humano, para toda pessoa precisa ser dado o registro. A partir daí, então, fazer parte oficialmente da sociedade brasileira, conforme preconiza a Lei 6.015/73, que é o mesmo que a Declaração Universal dos Direitos Humanos expressa: “Toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a Lei”. É preciso ser para viver em uma sociedade e usufruir dos elementos básicos para a vida humana: ter saúde, moradia, trabalho, saneamento básico, alimentos. Para Bobbio (2004, p. 13), “direitos do homem são aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana, ou para o desenvolvimento da civilização etc.” O acesso a esses direitos é a expressão máxima do reconhecimento da existência.

Considerações finais

Inicialmente foi afirmado, como objetivo da presente pesquisa, debater a interlocução entre as Políticas de Assistência Social e de Direitos Humanos e as estratégias de gestão para o enfrentamento do sub-registro civil de nascimento. Tratou-se de uma pesquisa participante, uma vez que a pesquisadora esteve presente e interagindo com os membros das situações investigadas, sustentada também por uma análise documental, muito facilitada por se tratar de uma pesquisadora presente na realidade do município. Durante o processo de pesquisa e elaboração houve a preocupação de realizar uma análise interpretativa com suportes em argumentos que estão expressos em diversas fontes utilizadas na pesquisa. O interesse por compreender a realidade atual no que tange à interlocução da Política de Assistência Social e de Direitos Humanos frente ao compromisso na erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento, pressupõe recuperar os fundamentos teóricos clássicos, delimitados neste estudo, que se articulam na perspectiva de construir um panorama em torno do tema em debate.

A História dos direitos humanos, por sua vez, sempre foi marca-

da em nossa sociedade por revoluções, lutas que, na grande maioria, terminavam em derramamento de sangue. Boa parte das lideranças das revoluções eram contrárias aos modelos societários que exploravam e escravizavam, principalmente negros, índios, mulheres, grupos minoritários, ciganos, homossexuais e outros. Contudo, tais líderes deixam marcas na história por sua coragem de expressar que todos os homens são dignos de liberdade, e que todos nós somos iguais enquanto seres humanos.

Sabe-se que em uma sociedade capitalista a liberdade dos indivíduos é sujeita aos interesses econômicos e políticos, pois, na correlação de força, o poder da classe dominante se apropria do que é produzido pela classe trabalhadora e os exploraram.

Na análise realizada referente aos atendidos pelo projeto “Belford Roxo com nome sobrenome”, percebe-se o início de uma era de conquistas de direitos de uma população invisível que se torna visível e dá início a uma nova fase de vida como cidadãos.

Fica claro que para os usuários do projeto, embora estivessem vivendo em situação de extrema vulnerabilidade social, suas necessidades imediatas não eram os direitos sociais, tampouco os políticos, e sim os direitos civis. Pois a maior satisfação era poder ter acesso a sua história de vida, de pertencimento e de reconhecimento familiar. A Certidão de Nascimento, como direito fundamental do indivíduo, está ligada a outros fatores que valorizam o reconhecimento de uma pessoa.

Ter nome e sobrenome revela o direito de existir, de ser cidadão tendo a garantia de usufruir da cidadania plena, de ascensão das condições sociais para que sejam cidadãos emancipados.

Destaca-se aqui o papel fundamental do gestor na interlocução das duas políticas, cuja finalidade está na defesa dos direitos humanos do cidadão, onde o Estado tem violado direitos que compõem a vida social do ser humano, tornando fundamental a garantia do direito civil, através da Certidão de Nascimento e demais documentações. Por conseguinte, promover a inserção desse mesmo indivíduo e seu núcleo familiar aos direitos sociais, tais como saúde, educação, habitação, indicando a inclusão nos programas, serviços e benefícios socioassistenciais pertinentes à Política de Assistência Social, caracteriza uma gestão comprometida com o cidadão, e pode fazer a diferença.

As estratégias adotadas pela gestão municipal demonstram com-

promisso por parte do gestor, na garantia de direitos da população, permitindo o envolvimento de todos os profissionais, tanto da Política de Assistência Social quanto a de Direitos Humanos, estabelecendo diálogos, criando fluxos e protocolos para a resolução dos casos. Contudo, também deixa revelada a necessidade do engajamento das demais políticas para a erradicação do sub-registro. A intersectorialidade é fundamental para a garantia dos Direitos Humanos.

Compreende que oferecer serviço público de qualidade é responsabilidade do Estado e que sem a realização de um grande trabalho de mobilização, divulgação e de orientação, a sociedade, por si, não conseguirá mudar esse quadro. A erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e o acesso à documentação básica é uma ação que depende de todos para que o “Direito de Ser Pessoa” seja realidade.

Referências

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Lei n. 6015/1973 <http://www.planalto.gov.br> Acessado em 9/12/16.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos humanos. Brasil Direitos Humanos, 2008. **A realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal**. Brasília: SEDH, 2008
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal,1988.
- BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm Acessado em: 21 de janeiro 2017.
- BRASIL: “Plano Nacional para o Registro Civil de Nascimento”. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS, 2004.
- BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social: Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Senado Federal, 1993.
- BRASIL: Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). 1. ed. Brasília: MDS, 2009.
- BRASIL: Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) 2/ Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social; Ministério da Justiça, 2002.
- BRASIL: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

BRASILEIRO, T. V. Filho de. **Um estudo sobre o sub-registro civil de nascimento na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2008.

CEDEPLAR: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais. **O Sub-Registro de Nascimentos no Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento ATN/NS-8915-RS, Departamento de Demografia & Cedeplar1, Universidade Federal de Minas Gerais: abril de 2007

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL: O trabalho do/a Assistente Social no SUAS: Seminário Nacional/Conselho Federal de Serviço Social. Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. Brasília: CFESS, 2011.

COSTA, Gilmaisa Macedo da. Liberalismo e Direitos Humanos. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 24, nº 74, julho/2003.

COUTO, Rojas Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** Berenice Rojas Couto, 2. ed., São Paulo: Cortez. 2006.

DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

Censo Demográfico e Contagem da População, 2010. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/registro-civil/quadros/brasil/2015>. Acessado em 09 de dezembro de 2016.

MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. Assistência Social e Direitos Humanos: perspectiva intersetorial e interdisciplinar. O caso do Estado do Rio de Janeiro. **Anais do Seminário Internacional Proteção Social e Cidadania Hoje: tendências e desafios**. Niterói: UFF, 2012. Disponível em CD rom.

_____. A participação na conformação da política de assistência social no estado do Rio de Janeiro (1980-2007). Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, 2014.

RIO DE JANEIRO: “Projeto Sub-registro civil de nascimento e ampliação ao acesso à documentação básica”. Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS DO MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO/RJ. Projeto “Belford Roxo com nome e sobrenome”. Belford Roxo, 2014.

SILVA, Marlise Vinagre; PEREIRA, Tania M. D. Ética e Direitos Humanos. Curso de Capacitação Ética para agentes multiplicadores. CFESS. Edição. Volumes 4. 2005

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Atividades da Corregedoria Geral de Justiça. Rio de Janeiro, 2016.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. A construção histórica dos mecanismos institucionais de defesa dos direitos humanos na Paraíba: http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/pbunesco/iii_04_constru.html: Acesso em 09 dez.2016.

A dimensão pedagógica do Serviço Social no âmbito da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social: limites, possibilidades e desafios

Suzana Mancebo Barros

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar, em contexto de crise do capital e retração de direitos sociais, as possibilidades de fortalecimento de um projeto de cultura que esteja vinculado a uma perspectiva emancipatória das classes subalternas no cotidiano dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

O tema ora proposto nasce das reflexões realizadas a partir da experiência de trabalho como assistente social em um CRAS no município de Macaé, Estado do Rio de Janeiro. Em um contexto de crise econômica global e profundos ataques aos direitos sociais, as políticas sociais, base de sustentação funcional-ocupacional do Serviço Social, são medularmente atingidas. Assim, torna-se imperativo recuperar um debate profícuo no âmbito da profissão desde os anos 1960: a participação nos processos de mobilização e organização popular.

Partindo de análises bibliográficas, o presente artigo visa analisar os desafios postos à categoria profissional em sua relação com a população usuária dos serviços, bem como com os movimentos sociais, na perspectiva de contribuir para organização e mobilização desses atores.

Netto (2007) aponta que a emergência do Serviço Social está diretamente relacionada às respostas do Estado às diversas expressões da questão social na fase monopolista do capitalismo. Mediante as profundas mudanças realizadas na dinâmica do processo de acumulação de capital observadas no último quarto do século XIX (NETTO, 2007, p. 19), bem como o crescimento das manifestações dos trabalhadores mediante um quadro de pobreza absoluta, o papel do Estado é refuncionalizado, passando este a assumir funções políticas.

Segundo o autor, é nesse cenário que as políticas sociais são colocadas como forma de não apenas socializar os custos da força de trabalho, ocupada e excedente, mas também como meio de legitimar o papel do Estado e garantir, em certa medida, as condições necessárias para a manutenção da ordem. Afirma:

(...) para exercer, no plano estrito do jogo econômico, o papel de ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista, ele deve legitimar-se politicamente incorporando outros protagonistas sócio-políticos. O alargamento da sua base de sustentação e legitimação sócio-política, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permite-lhe organizar um consenso que assegura o seu desempenho (NETTO, 2007, p. 27).

Assim, como forma de enfrentamento às expressões da “questão social”, as políticas sociais se apresentam como um complexo de procedimentos técnicos, exigindo, portanto, profissionais que as executem. Nesse contexto, abre-se o mercado de trabalho para os assistentes sociais.

Ainda que não seja uma atividade produtiva, o Serviço Social insere-se no conjunto de atividades necessárias à implementação e manutenção das condições requeridas para que o processo de produção e reprodução do capital se concretizem. Dessa forma, a razão de ser da profissão está em seu caráter político, em seu potencial de “criação de condições político-ideológicas favoráveis à manutenção das relações sociais, configurando-as como harmônicas, naturais, destituídas das tensões que lhe são inerentes” (IAMAMOTO E CARVALHO, 2007, p. 86).

Atendendo tanto às demandas da classe trabalhadora organizada, quanto às exigências da ordem monopólica, as políticas sociais, base da profissionalização do Serviço Social, configuram-se em espaços de conflitos, conformando uma prática profissional constantemente tensionada por interesses não apenas distintos, mas contraditórios. Afirmam Iamamoto e Carvalho

Como as classes sociais fundamentais e suas personagens só existem em relação, pela mútua mediação entre elas, a atuação do Assistente Social é necessariamente polarizada pelos interesses de tais classes, tendendo a ser cooptada por aque-

les que têm uma posição dominante. (...) Participa tanto dos mecanismos de dominação e exploração como, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, da resposta às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e da reprodução do antagonismo nesses interesses sociais, reforçando as contradições que constituem o móvel básico da história (IAMAMOTO E CARVALHO, 2007, p. 75).

Dessa forma, o profissional dispõe de relativa autonomia que permite o fortalecimento de um ou outro campo. No exercício de sua função intelectual, o assistente social pode, a depender de seu posicionamento político, corroborar com o projeto para o qual é chamado a intervir, ou reforçar um projeto alternativo, vinculado aos interesses dos trabalhadores.

Buscamos apresentar nas seções subsequentes um panorama da Política de Assistência Social na atualidade e as tendências observadas na intervenção profissional nesse contexto. A primeira aborda as estratégias pedagógicas utilizadas pela profissão localizando-as historicamente, a fim de elucidar as diferentes formas de interação do assistente social com a população usuária dos serviços. A segunda seção traz uma análise do significado da Política de Assistência Social na sociedade capitalista e, mais especificamente, no atual contexto de hegemonia neoliberal. Por fim, abordamos ainda como se dá nesse cenário o desenvolvimento da prática profissional do assistente social, identificando posturas conservadoras e progressistas.

A dimensão pedagógica do Serviço Social

Baseada na tese do pensador marxista Antonio Gramsci, Abreu (2016) afirma que todas as relações sociais são relações pedagógicas. Para além das relações escolares, a dimensão pedagógica se encontra em toda a sociedade, em cada indivíduo em sua relação com outros indivíduos, estando, portanto, presente também no âmbito da prática profissional. Assim, Abreu (2016) afirma que a função pedagógica do Serviço Social é determinada pelos vínculos que a profissão estabelece com as classes sociais e se concretiza através dos impactos da intervenção profissional na maneira de pensar e agir dos sujeitos.

A autora aponta que, sob a ordem do capital, a organização da cultura – entendida aqui como “modo de vida, de sentir, de pensar e de agir” (ABREU, 2016, p. 23) – é realizada em função das necessidades

e imperativos da racionalização da produção e do trabalho. Assim, a prática do assistente social encontra-se inserida no rol das atividades que incidem sobre a organização da cultura, constituindo-se elemento integrante da dimensão político-ideológica das relações de hegemonia.

Abreu então identifica, ao longo da história do Serviço Social, três diferentes estratégias pedagógicas assimiladas pela profissão que pautaram a forma como a categoria se inseriu na dinâmica de organização da cultura na luta pela hegemonia. As duas primeiras, vinculadas a um projeto conservador de sociedade, bem como a uma concepção tradicional da profissão, são as pedagogias de “ajuda” e da “participação”.

A pedagogia da ajuda, presente desde a institucionalização do Serviço Social como profissão, na Europa e nos Estados Unidos na primeira metade do século XX, baseia-se numa concepção psicologista da questão social, reduzindo-a às suas manifestações individuais. Tal modalidade interventiva se estende a outros países periféricos e centrais no pós-Segunda Guerra Mundial e, no caso específico do Brasil, bem como da América Latina, tal processo se desenrola como parte do movimento expansionista desencadeado pelos Estados Unidos a fim de consolidar sua hegemonia no continente.

Emerge na profissão como parte do Serviço Social de Caso, como uma forma de “ajuda psicossocial individualizada”, que nos termos de Mary Richmond (1950, 1977) “refere-se a um tratamento prolongado e intensivo, centrado no desenvolvimento da personalidade, com vistas na capacitação do indivíduo para o ajustamento ao mundo que o cerca” (ABREU e GOMES, 2009, p. 597). A proposta central era, portanto, a reforma moral e a reintegração social, a fim de adequar os trabalhadores ao nascente padrão de produção fordista-taylorista, desdobrando-se, ainda, no atendimento voltado também a pequenos grupos (serviço social de grupo) e na comunidade (serviço social de comunidade).

Tais modelos de atuação foram importados de países capitalistas centrais, onde o crescimento econômico foi acompanhado por maior desenvolvimento do sistema de proteção social, chegando a experiências do chamado Welfare State. No entanto, foram aplicados aqui em contexto completamente distinto: não houve, no Brasil, bem como em toda América Latina, experiência semelhante ao Welfare State; a realidade na região era de políticas assistenciais pontuais, fragmentadas e residuais.

Assim, a “ajuda psicossocial individualizada” é baseada no ajuste do relacionamento do indivíduo com os demais e com o meio. Transferindo as demandas e suas respostas para o âmbito pessoal, tal proposta constitui-se como uma forma de camuflar as determinações políticas e econômicas presentes nas relações sociais, reforçando a condição subalterna da população alvo dos serviços, que é vista como desajustada. Afirma Abreu (2016):

Assim, no processo de ajuda psicossocial individualizada, como uma pedagogia moralizadora, as necessidades manifestas pelos indivíduos deixam de ser consideradas em seus aspectos objetivos que reclamam resposta material, para serem dificuldades subjetivas ou incapacidades de aproveitamento adequado das condições materiais garantidas pela sociedade. São encaradas como condutas desviantes, apreendidas a partir de suas relações abstratas, des-historicizadas, objetivadas como dificuldades de relacionamento. O relacionamento é, assim, a instância privilegiada dessa pedagogia (ABREU 2016, p. 112).

A pedagogia da participação surge nos marcos do projeto desenvolvimentista, que propunha uma política de modernização conservadora nas décadas de 1950/1960 e materializou-se através das propostas do Desenvolvimento de Comunidade. Tal projeto baseava-se na chamada teoria da modernização, que se fundamenta na ideia de que o subdesenvolvimento é um estágio relacionado a padrões socioculturais atrasados, configurando, portanto, um momento de transição para um polo mais moderno.

O propósito era aliviar a situação de pobreza na América Latina através da criação de condições mais propícias para o desenvolvimento do capitalismo na região, visto que, segundo avaliação da Organização das Nações Unidas (ONU), “os povos famintos têm mais receptividade para a propaganda comunista internacional do que as nações prósperas” (AMMANN, 1980 apud ABREU, 2016).

A autora aponta que as experiências do modelo de Desenvolvimento de Comunidade constituíram processos de mudança cultural dirigida, como forma de buscar adesão popular às diretrizes governamentais. Sob o discurso de que o desenvolvimento como projeto social beneficia a toda a sociedade, o fomento à participação consistia, na verdade, em uma estratégia de mascaramento da estrutura concentrada de poder e de renda. Assim, a autora afirma que

dois pontos definem a retórica participacionista: a ideia de que as reformas estruturais devem ser acompanhadas por mecanismos de controle e enquadramento da população às exigências da nova racionalidade nas relações de trabalho; e a noção de “participação” como forma de dissimular o caráter impositivo das mudanças.

Nesse mesmo contexto, a participação popular ganha também contornos críticos, redefinindo a intervenção profissional na perspectiva vinculada às lutas das classes subalternas. Na década de 1960 observou-se na América Latina um processo de contestação das práticas tradicionais, o chamado Movimento de Reconceitualização. Nesse bojo é que começa a se desenvolver uma pedagogia emancipatória no âmbito do Serviço Social.

Sob influência dos movimentos contestadores, com destaque para a Teologia da Libertação, parte da categoria profissional avança na articulação da prática profissional às lutas e organização das classes subalternas, apontando assim para a organização de uma forma alternativa de cultura para a população.

Abreu (2016) destaca que a base dessa pedagogia da emancipação é composta por elementos como solidariedade, colaboração intraclasses subalternas, mobilização, capacitação e a organização das mesmas no sentido de uma ruptura com a ordem intelectual e moral do capital, na construção de uma nova cultura (ABREU, 2016, p. 160). Nesse âmbito, duas tendências podem ocorrer: uma restrita ao compromisso com as lutas das classes subalternas pela defesa dos direitos, no horizonte do Estado de Bem-Estar; e outra comprometida com as lutas das classes subalternas no sentido da superação da ordem burguesa e construção do socialismo.

A autora relata que a primeira é predominante e reflete o movimento mais amplo da luta de classes, uma vez que as transformações do mundo do trabalho provocaram um recuo da resistência operária sindical, assim como os movimentos populares foram afetados pelo reordenamento da relação Estado x sociedade (ABREU, 2016, p. 246). Nessa perspectiva, a luta política das classes subalternas se volta para a defesa de direitos civis, sociais e políticos, sem a intenção de romper com a ordem estabelecida.

A segunda tendência identificada por Abreu estabelece o compromisso profissional com a construção de uma nova ordem societária, a socialista. Nessa proposta busca-se não apenas a conquista de direitos, mas também a ultrapassagem dos limites da cidadania burguesa.

Iamamoto (2008) afirma que é imprescindível considerar o caráter assalariado da profissão, uma condição ineliminável. Quando analisada no contexto da divisão social e técnica do trabalho, desvela-se o caráter contraditório da profissão que dispõe de maior ou menor autonomia, a depender das forças e interesses sociais presentes no espaço de atuação. Assim, falar de um “Serviço Social socialista”, como sugere Abreu, significa desconsiderar as implicações da mercantilização da força de trabalho do assistente social. Afirma Iamamoto (2008):

(...) a efetivação de um projeto profissional não pode depender de uma seleção de tipos seletivos de práticas; mas da direção social e política impressa ao trabalho nos diferentes espaços ocupacionais, consoante os limites e possibilidades de um fazer profissional que, embora denso de conteúdo político, distingue-se da arena da militância política (IAMAMOTO, 2008, p. 329).

Dessa forma, considerando o caráter político da intervenção profissional do assistente social, bem como as contradições já apontadas na primeira seção do presente trabalho, decorrentes de sua condição de trabalhador assalariado, objetiva-se aqui explorar os limites e possibilidades do exercício dessa dimensão pedagógica na Política de Assistência Social na atualidade. Para tanto, cabe elucidar de que política estamos falando e quais os contornos foram dados à mesma no contexto brasileiro.

A Política de Assistência Social no Brasil: entre o reforço da subalternidade e o fomento da autonomia

A organização da produção fundamentada na mão de obra assalariada determina que aqueles que não possuem meios de produção devem suprir suas necessidades através da venda de sua força de trabalho. Assim, um princípio fundamental dessa forma de organização socioeconômica é o primado liberal do trabalho. Aos impossibilitados de trabalhar, durante muito tempo foram destinadas apenas práticas filantrópicas. Quando o número dessa parcela da população atinge níveis alarmantes, o Estado passa a assumi-los através da assistência social.

Ao analisar a composição da seguridade social brasileira, Bos-

chetti (2001) aponta que as políticas de previdência e a assistência compõem uma “unidade de contrários”: à primeira acessam os que estão formalmente inseridos no mercado de trabalho, tendo assim condições para contribuir; já a segunda destina-se ao grupo oposto: aos impossibilitados (por deficiência ou idade) de trabalhar.

As mudanças observadas na organização do trabalho, porém, fazem com que o número de trabalhadores aptos e não absorvidos pelo mercado cresça voluptuosamente, tornando imperiosa a necessidade de incluir tal parcela da população no sistema de proteção social.

Assim, na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, o Estado passa a assumir também os aptos: desempregados, trabalhadores precarizados, desqualificados e miseráveis. Assim, a assistência deixa de ser política integrante da seguridade social para tornar-se estruturadora, posto antes ocupado pela previdência.

Boschetti (2001) destaca algumas características que historicamente acompanharam a assistência social brasileira. A primeira delas diz respeito a sua subordinação aos interesses dos governantes e parlamentares que se apropriam dos recursos públicos para autopromoção e ações com finalidades clientelistas. Como consequência, uma segunda característica é seu atrelamento aos interesses do governo vigente, que a manipula segundo suas intenções políticas, transformando-a em prática assistemática e descontínua. Por fim, a autora destaca a histórica relação entre a assistência e a filantropia, apontando que a confusão entre ambas não deve ser creditada à falta de conhecimento a respeito das diferenças que comportam, e sim à intencionalidade em manter a assistência submetida a interesses clientelistas e paternalistas.

A intenção de romper com esses traços se expressa na Constituição Federal de 1988, quando, ao compor a seguridade social, a assistência social é elevada ao *status* de política social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, definiu seus princípios e diretrizes consagrando-a enquanto política social e expressando os avanços conquistados pela mobilização popular. No entanto, o projeto original não foi aprovado e sofreu, ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), inúmeras modificações, incorporando, assim, acentuada tendência à focalização e seletividade.

Visando à superação da fragmentação no desenvolvimento da política, a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004 e 2005, respectivamente, reafirmam os princípios, tais como a universalização do acesso para os que necessitam, os serviços de qualidade e a igualdade de direitos; e as diretrizes (descentralização, participação da população e a primazia da responsabilidade do Estado) contidas na LOAS. No entanto, dão ênfase à centralidade da família nas ações assistenciais, abrindo brechas para as pretensões neoliberais de desresponsabilização do Estado.

O cenário que se apresenta nos anos 1990 no Brasil torna-se profícuo para a expansão de uma concepção peculiar de assistência social que foi sendo desenhada na legislação complementar. Focalizada e compensatória, e, portanto, inteiramente funcional ao projeto neoliberal, a política de assistência passa a ocupar um novo patamar da proteção social. Afirma Sitcovsky:

A investida da classe dominante contra a seguridade social brasileira tratou de inflexionar o padrão de enfrentamento à ‘questão social’, dotando a política de Assistência Social de uma centralidade no trato das contradições sociais. Esta transformação, do nosso ponto de vista, deu-se de maneira que a assistência social deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social (SITCOVSKY *in* MOTA, 2009, p. 153).

O que se observa é a expansão de uma política de assistência social focalista em paralelo ao retrocesso dos direitos conquistados no âmbito da política de Saúde e previdenciária. Tal tendência, iniciada nos anos 1990, tem ganhado forças nos últimos anos. Bastante ilustrativas são as principais medidas do governo Temer até o momento: a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº55/2016, a chamada PEC do teto dos gastos, irá retirar da Saúde cerca de R\$400 bilhões nos próximos 20 anos (VIEIRA e BENEVIDES, 2016); a PEC 287/2016, da Reforma da Previdência, propõe mudanças profundas e perdas significativas de direitos previdenciários. Em paralelo a esse processo, o Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, instituiu o programa assistencial “Criança Feliz”, com orçamento estimado de R\$300 milhões em 2017 e R\$800 milhões em 2018 (MARCHESINI e PERES, 2016).

A Assistência Social torna-se instrumento de enfrentamento das desigualdades produzidas, reiteradas e aprofundadas pelo processo de acumulação capitalista. Trata-se de considerar “excluída” a imen-

sa parcela da população mantida fora do mercado formal de trabalho, condição *sine qua non* para possibilitar a reprodução atual do capital, e a Assistência Social seria o meio de “inclusão”. Mais do que uma política de proteção social, torna-se um “mito social”, não pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda, proporcionando aumento do consumo e alívio da pobreza, mas, principalmente, pela sua condição de ideologia que dissimula o papel que o processo de precarização do trabalho e aumento da superpopulação relativa têm no processo de reprodução social (MOTA, 2009).

Assim, mediante o desemprego estrutural, a precarização das políticas sociais e a profunda desigualdade social que se perpetua ao longo da história da sociedade brasileira, as classes dominantes apresentam a Assistência Social como forma de combate à pobreza, enquanto mantêm sua condição de classe dirigente, impedindo reformas mais profundas no contexto nacional. Dessa forma, tal política tem sido peça central na reprodução da hegemonia burguesa, enquanto, contraditoriamente, atende às demandas geradas pelas expressões mais agudas da “questão social”.

A PNAS organiza a política em níveis de proteção, a saber: proteção social básica e proteção social especial (esta subdividida em média e alta complexidade). Segundo o documento, a proteção social básica, foco do presente trabalho,

tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004).

Nessa organização também merece destaque a *territorialização*. Com o objetivo de superar a histórica fragmentação de ações e serviços, a abordagem territorial contribui ainda para aproximar o poder público das demandas apresentadas e carências vividas naqueles espaços, bem como das potencialidades de resistência coletiva e elaboração de respostas.

Na atuação no território ressaltamos o papel desempenhado pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), órgãos privilegiados de execução dos serviços de proteção social básica e, portanto, foco principal da presente análise.

Abreu (2016) afirma que as pedagogias da ajuda e participação, historicamente presentes na prática profissional, são remodeladas no contexto atual a fim de promover uma adequação das classes subalternas às transformações sociais em vigência. Em busca de um “novo conformismo social”, a racionalidade da “cultura do consenso” impregna instituições do Estado – escola, tribunais, aparelho coercitivo, políticas sociais – e da sociedade civil – igreja, trabalho, família.

Assim, a Política de Assistência Social tem sido parte fundamental da estratégia de construção de uma pedagogia da hegemonia, uma vez que se propõe a ser o canal de “inclusão” dos “excluídos” (MOTA, 2009, p. 141). Sendo um agente privilegiado na operação de programas assistenciais, o assistente social é o principal intermediário nesse processo, representando a ponte entre as demandas apresentadas e o acesso aos serviços/benefícios socioassistenciais.

Retomamos aqui a ideia apresentada na segunda seção deste trabalho: toda relação social é pedagógica. Dessa forma, toda ação executada pelo assistente social no âmbito da política de assistência produz um impacto no modo de pensar e agir da população usuária. Para caracterizar de forma abrangente tal população, Yazbek (2009) se utiliza da categoria gramsciana *subalternidade*. Afirma a autora:

A subalternidade diz respeito à ausência de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção. A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política. Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção através de relações político-sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política (YAZBEK, 2009, p. 26).

Yazbek (2009) aponta que a pobreza não é uma condição apenas material, mas alcança também o plano espiritual, moral e político dos indivíduos. Afirma que a experiência da pobreza é também a vivência da desqualificação das crenças, modo de expressar-se e comportamento social dos pobres, qualidades que são consideradas negativas devido à sua procedência de classe.

Assim, as classes subalternas absorvem projetos com base em interesses que não são seus, uma vez que as classes dominantes, através de um complexo sistema de difusão ideológica, propagam seus projetos de sociedade como se seus próprios interesses fossem comum a todos. As políticas sociais e, mais especificamente, a Assistência Social, compõem esse sistema.

No entanto, a autora aponta que devido ao seu caráter contraditório – ao mesmo tempo atende às demandas das classes dominantes e das classes subalternas –, a política de assistência apresenta-se também como um espaço que pode contribuir para o enfrentamento da condição subalterna. Por ser um espaço onde os indivíduos apresentam suas demandas e necessidades, muitas vezes comuns ao território onde vivem, a assistência pode tornar-se um instrumento de fomento da resistência e organização dessa população. Afirma Yazbek:

A assistência constitui espaço público de reconhecimento, e forma de pertencimento social dos subalternos, enquanto significa uma instância em que seus interesses e projetos são reconhecidos como demandas legítimas. E, mais do que isso, pode ser um espaço de contribuição à ruptura com a subalternidade em que vivem (YAZBEK, 2009, p. 171).

A fim de analisar como tal processo se desenvolve no cotidiano dos CRAS, equipamento central na oferta dos serviços de proteção social básica, vamos nos deter aqui sobre os dois principais executados neste espaço: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o PAIF

consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (BRASIL, 2009).

Quanto ao SCFV,

organiza-se de modo a garantir a segurança de acolhida e de convívio aos seus usuários para ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social (BRASIL, 2009).

Dois conceitos se destacam na definição de tais serviços, e são fundamentais para a compreensão da forma como se estruturam: matricialidade sociofamiliar e vínculos familiares e comunitários.

A centralidade na família, uma das diretrizes trazidas pela PNAS, apresenta-se como uma estratégia de atuação contraditória. Por um lado, essa perspectiva supera a abordagem individual, entendendo ser a família mediação fundamental entre o sujeito e a sociedade, o que permite uma melhor articulação das políticas setoriais de forma a atender todas as expressões da “questão social” que, sob formas diversas, manifestam-se no mesmo espaço de sociabilidade.

Por outro, a estruturação de ações em torno do núcleo familiar abre brechas para uma responsabilização da família por sua situação de pobreza e a superação da mesma. Em tempos de crise econômica mundial, o aumento do desemprego e de trabalhos precarizados, desprotegidos e mal remunerados diminui a capacidade protetiva das famílias, tornando-as mais suscetíveis às mazelas da sociedade capitalista. Nesse momento faz-se necessário o acionamento de programas e políticas que possam atender às diversas demandas que se intensificam no ambiente familiar. No entanto, nesse período o Estado visa à contenção de gastos sociais, reduzindo o já limitado alcance das políticas, agravando o quadro de desproteção social. É nesse contexto que ganham força as saídas que reforçam a responsabilização da família, evocando seu papel de provedora como a principal – e, muitas vezes, única – alternativa de proteção a seus membros.

Apesar de ser um eixo estruturador dos níveis de proteção definidos para oferta dos serviços na política de assistência, o conceito de “vínculos familiares e comunitários” não é explicitado pela PNAS. Entendendo que as expressões da “questão social” impactam diretamente no co-

tidiano das famílias, situações como o desemprego, carências materiais e a violência urbana, por exemplo, podem exercer grande influência na vida relacional dos indivíduos e sua relação de interdependência.

Assim, a ideia de “vínculo” apresenta uma dimensão concreta, universal, decorrente da própria estrutura da sociedade; e outra subjetiva, sendo resultado da manifestação de tais leis universais naquela família ou comunidade específica, atingindo de forma particular tais laços relacionais. A separação entre essas dimensões na análise da situação particular de cada família resulta na individualização e responsabilização daquele grupo pela fragilidade ou rompimento dos vínculos.

Assim, há uma reatualização de traços da citada “ajuda psicossocial individualizada”, quando a falta de acesso a direitos e a desproteção dos membros familiares são transmutadas em conflitos familiares a serem “tratados” através da mediação profissional e reforço da pressão e controle sobre o grupo familiar, especialmente sobre a figura feminina, historicamente definida como cuidadora.

Um agravante nesse processo é a histórica vinculação da política de assistência à filantropia, uma “duradoura e permanente relação” (MESTRINER, 2008, p. 285). Assim, Yazbek (2009) chama a atenção para a representação da Assistência Social para a população usuária, que a identifica com ajuda ou auxílio e, em função disso, vê como situação vexatória o acesso aos benefícios assistenciais, reforçando, assim, a subalternidade presente na relação do usuário com o serviço.

A escassez da oferta de benefícios eventuais, por exemplo, leva à definição de critérios para a seleção das famílias a serem contempladas. O assistente social é, usualmente, considerado como o técnico qualificado para o estabelecimento de tais critérios, que, quando definidos sem a participação da população usuária, torna-se um instrumento de reforço da subalternidade. Afirma Yazbek (2009):

A triagem a que são submetidos para receber essa ajuda reforça a humilhação. A relação que se estabelece entre o que busca assistência, em geral individualmente, e os representantes do saber e do poder institucional coloca o ‘assistido’ em posição subalterna, presente exatamente pela ausência, pela carência, cabendo-lhe cumprir determinações para receber a ‘ajuda’ ou o ‘auxílio’ solicitado. A assistência confirma sua subalternidade, assim como confirma o poder do que oferece a assistência e, de alguma maneira, encobre a profunda injustiça da sociedade e de sua divisão (YAZBEK, 2009, p. 152).

A visita domiciliar, um dos principais instrumentos utilizados na execução do PAIF, também pode representar um reforço da condição subalterna da população usuária. Sendo uma estratégia para melhor conhecer a realidade das famílias e, especialmente, as demandas não explicitadas na entrevista, é muitas vezes utilizada como instrumento de controle e fiscalização. Um exemplo é o processo denominado Averiguação Cadastral. Em junho de 2013, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), divulgou a Instrução Operacional n° 063, documento que visa orientar os municípios na realização de tal procedimento. Trata-se de verificar junto aos beneficiários do Programa Bolsa Família “inconsistências nas informações cadastrais” que foram apontadas através do cruzamento de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) com outros registros administrativos. Às famílias identificadas através desse processo, orienta-se a realização de visita domiciliar para atualização obrigatória do cadastro.

O documento orienta ainda que, havendo dúvidas do entrevistador sobre a veracidade das informações prestadas pela família, deve-se solicitar ao Responsável pela Unidade Familiar (RF) que assine um termo específico, cujo modelo sugerido pelo MDS é anexo ao documento. A instrução prossegue informando que havendo evidências de omissão ou prestação de informações inverídicas pela família, o município deve emitir um parecer contendo os elementos que comprovem a irregularidade e que evidenciem a existência ou não de má fé por parte do responsável familiar (MDS, 2013).

A participação popular, proposta inscrita na Constituição Federal de 1988 e uma das diretrizes da LOAS, também merece destaque dentre os eixos estruturantes da política de assistência. O controle social surge, no bojo da efervescência política, como parte de um conjunto de propostas que visavam à reconstrução do Estado democrático de direito após o fim do período ditatorial. No entanto, observa-se a partir dos anos 1990 a implementação no país da agenda neoliberal, que fomentou uma cultura individualista de satanização do público e exaltação do setor privado.

Assim, a proposta de criação do tripé “conselho, conferência, fundo”, base da participação popular na formatação das políticas sociais, perde força no cenário neoliberal. Raichelis (2015) aponta que esses espaços foram dominados pelo Estado, tornando-se predomi-

nante uma lógica burocrática, pragmática e meramente gestonária, impedindo a manifestação de conflitos e retirando, assim, os fundamentos que viabilizaram tal alternativa democratizante.

Dessa forma, observa-se no âmbito dos conselhos uma revitalização da chamada pedagogia da participação, quando a população usuária (bem como os próprios profissionais da política) participa desses espaços como forma de legitimar o direcionamento que é dado em outras esferas – a econômica, principalmente. A baixa participação dos usuários, bem como o enfraquecimento da função deliberativa, tem feito dos conselhos mais um requisito burocrático na execução da política.

Diante do exposto, o que move as reflexões propulsoras do presente artigo é elucidar os desafios colocados e, sem pretensões de apresentar respostas prontas, buscar caminhos para a superação dos mesmos no cotidiano dos CRAS. Entendemos que tais desafios têm sua raiz na própria estrutura da sociedade, de forma que a resolução de tais questões não cabe a uma categoria profissional, ou mesmo a uma política social específica. No entanto, entendemos que o Serviço Social, pela natureza essencialmente política de sua atuação, conforme exposto anteriormente, pode contribuir na construção dessas saídas que são coletivas e de caráter classista.

Iasi (2011), ao tratar sobre o processo de consciência, afirma que esta é produzida a partir da relação concreta entre os seres humanos e destes com a natureza. Assim, em um primeiro momento a consciência é representação mental da realidade vivenciada pelo indivíduo. No entanto, tal representação não é um simples reflexo da materialidade externa, mas a captação de apenas uma parte do todo, um concreto aparente e limitado. Essa representação naturalizada e desistoricizada, característica dessa primeira forma de consciência, apresenta-se como alienação e é terreno fértil para disseminação da ideologia dominante. Para superação dessa fase da consciência, o grupo é mediação indispensável, uma vez que possibilita enxergar também no outro a experiência que antes era vivida individualmente; essa segunda forma de consciência é a “consciência em si”. Afirma o autor:

A consciência em si representa ainda a consciência que se baseia na vivência das relações imediatas, não mais do ponto de vista do indivíduo, agora do grupo, da categoria, e pode evoluir até a consciência de classe. Ela é parte fundamental da

superação da primeira forma de consciência e, portanto, da alienação (IASI, 2011, p. 30).

Iasi aponta que é a partilha de experiências e a constituição de uma identidade grupal que possibilitam a elaboração de ações coletivas, através das quais vislumbra-se não apenas a manifestação da revolta partilhada, como a oportunidade de alteração do quadro que se apresenta.

Nesse sentido, identificamos no CRAS um espaço profícuo para o fomento de atividades coletivas que proporcionem esses espaços de troca e identificação. A proposta de grupos do PAIF e as atividades do SCFV podem ser direcionadas para a reflexão da realidade vivida pela população usuária de forma a possibilitar um espaço de reconhecimento e organização.

Mioto (2009) afirma que as ações socioeducativas, no âmbito da intervenção profissional, estruturam-se sobre dois pilares. O primeiro diz respeito à socialização das informações, condição fundamental para a viabilização de direitos, bem como para a incorporação, de forma qualificada, desses sujeitos aos processos decisórios. O outro se refere ao processo reflexivo desencadeado no percurso das ações realizadas.

A autora segue afirmando que tal proposta exige do profissional conhecimento do espaço sócio-ocupacional, do território e das demandas apresentadas, bem como planejamento dos objetivos a serem alcançados, a abordagem dos sujeitos envolvidos e os instrumentos necessários.

A partir desse processo, a conformação de um sujeito coletivo pode ser primordial para o tensionamento de espaços em disputa, como os Conselhos Municipais de Assistência Social. Retomamos aqui as reflexões de Raichelis (2015) quando ressalta que, apesar de todas as dificuldades encontradas nesse âmbito para a efetivação de uma democracia participativa de fato, apresenta avanços importantes como a garantia legal de que este não pode ser desconsiderado por nenhuma esfera de governo, assegurando, assim, sua existência. Mas o conselho deve ser considerado como um dos espaços de controle social e não o único ou o mais importante, de forma que ações voltadas para o campo extrainstitucional também são, não apenas válidas, como necessárias.

A politização das demandas apresentadas no cotidiano do CRAS torna-se, dessa forma, o principal desafio a ser enfrentado pelos profissionais, uma vez que as demandas apresentadas ao assistente social

são, geralmente, imediatas e emergenciais. “Respostas rápidas” são exigidas do profissional, tanto pela população usuária quanto pela instituição empregadora, de forma que as ações socioeducativas são vistas como secundárias, de menor importância ou mesmo desinteressantes.

Nesse processo, a identificação e articulação com movimentos sociais organizados já existentes no território também é fundamental, uma vez que a interlocução com sujeitos com experiência na organização coletiva pode potencializar as ações profissionais, assim como o assistente social pode contribuir nesse processo de organização e estímulo à participação de novos integrantes (ABRAMIDES E DURIGUETTO, 2014).

Para o desenvolvimento de tais ações é indispensável que o assistente social tenha clareza da distinção entre o projeto institucional e o projeto profissional. Sufocado pelo conjunto de demandas apresentado no cotidiano, muitas vezes essa separação não é observada, de forma que o trabalho é pautado pelas imposições da política, pensadas e definidas em instâncias superiores, sem a participação de seus “executores”.

Nesse processo destaca-se um instrumento fundamental para a superação da imediatividade na prática profissional: o projeto de intervenção. A relativa autonomia de que dispõe possibilita ao assistente social a formulação de um projeto que não se identifique com o apresentado pela instituição empregadora, condição fundamental para que a prática profissional seja direcionada para o fortalecimento das lutas das classes subalternas. É através da elaboração do projeto de intervenção que o assistente social identifica, sob a luz do referencial teórico-metodológico, quais as demandas lhe são colocadas, tanto pela instituição, quanto pela população usuária dos serviços e a forma como serão respondidas; a correlação de forças presentes no seu espaço de intervenção; os recursos de que dispõe; as potencialidades e limites de sua intervenção. O projeto é, portanto, instrumento indispensável para a superação do improvisado das práticas imediatas, de forma a atribuir ao trabalho sentido teleológico.

Conclusão

O cenário desenhado no Brasil a partir dos anos 1990, com a reestruturação produtiva e as medidas neoliberais, foi profundamente desfavorável para a organização das classes subalternas em torno da

defesa de seus interesses, bem como atingiu medularmente as políticas sociais, base de sustentação ocupacional dos assistentes sociais.

Nesse contexto, a política de assistência social tem sido utilizada como um dos instrumentos para disseminação de uma pedagogia da hegemonia, uma cultura de conformação operada através da reatualização de práticas profissionais conservadoras, como a “ajuda psicossocial individualizada” e a pedagogia da participação.

Assim, entendendo tratar-se o Serviço Social de uma profissão assalariada, buscamos analisar as possibilidades de fortalecimento de uma cultura que atenda aos interesses das classes subalternas no cotidiano profissional no âmbito da Política de Assistência Social.

O projeto ético-político profissional articula-se a um projeto societário que aponta para a superação das relações desiguais de exploração. Nesse processo, há que se ter clareza do papel desempenhado pelos assistentes sociais, a fim de evitar discursos messiânicos descolados da realidade de trabalhador assalariado.

Assim, identificamos no trabalho social com grupos do CRAS, operado numa perspectiva crítica, um terreno fértil para o fomento da organização da população usuária de tal serviço, bem como o fomento à ocupação de espaços de controle social. São muitos os desafios nesse processo: a dificuldade de mobilização desses sujeitos; o volume cotidiano de trabalho; as demandas imediatas a serem atendidas; a precariedade das condições dos equipamentos. Mas o esforço é necessário para que a Política de Assistência Social contribua, de fato, para a superação da condição subalterna da população usuária.

Referências

ABRAMIDES, Maria Beatriz; DURIGUETTO, Maria Lúcia (org.). **Movimentos sociais e Serviço Social: uma relação necessária**. São Paulo: Cortez, 2014.

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas sobre o PAIF. Volumes 1 e 2. Brasília, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

CAVALCANTI, Cecília Paiva Neto. A centralidade da família na Política de Assistência Social: avanço do neoliberalismo ou instrumento para uma intervenção articulada? In: CAVALCANTI, Ludmila Fontenele. **Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social.** Rio de Janeiro: Public Editora, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social.** 8. ed., São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, Marilda. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro trabalho e questão social.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social.** 11. ed., São Paulo: Cortez, 2011.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil.** 20 ed., São Paulo: Cortez, 2007.

IASI, Mauro Luis. **Ensaio sobre consciência e emancipação.** 2. ed., São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARCHESINI, Lucas e PERES, Bruno. Marcela Temer lança Criança Feliz e promete 'sensibilizar a sociedade'. **Valor Econômico.** Brasília, 5 de out. de 2016.

MIOTO, Regina Célia. Orientação e acompanhamento social a indivíduos, grupos e famílias. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

MOREIRA, Carlos Felipe Nunes. **O trabalho com grupos em Serviço Social: a dinâmica de grupo como estratégia para reflexão crítica.** São Paulo: Cortez, 2015.

MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.** 3 ed., São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social.** 6 ed., São Paulo: Cortez, 2007.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 7. ed., São Paulo: Cortez, 2015.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katálysis.** Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 41-49 jan./jun. 2009.

VIEIRA, Fabíola Sulpino e BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil.** IPEA. Brasília, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social.** 7. ed., São Paulo: Cortez, 2009.

“Só vim aqui porque preciso” uma análise do itinerário percorrido pelas famílias do CRAS Campo Belo em busca de atendimento na política de assistência social

Henrique Mendes dos Santos¹

Introdução

De forma corriqueira, nos atendimentos sociais realizados junto às famílias acompanhadas pelo CRAS Campo Belo, nos deparamos com a seguinte frase: “Só vim aqui porque preciso”. Essa incômoda sentença, que parece nos acompanhar de forma cotidiana, traz a impressão da Assistência Social enquanto um fardo, algo que aparece na contramão do trabalho e que para a população usuária ainda se configura enquanto lógica do favor e da clientela.

Como apenas pesquisa aquele que faz perguntas, começamos a nos indagar sobre o significado dessa política pública para as famílias atendidas pelo CRAS onde estamos lotados: seria a Assistência Social um fardo? Algo que é acessado apenas em situações de extrema urgência e necessidade? Uma espécie de pronto-socorro disposto a solucionar os problemas dos usuários? Ou como algo que conseguiu superar a lógica assistencialista e clientelista e que já se circunscreve definitivamente na órbita das políticas públicas brasileiras?

Através dos estudos e conhecimentos adquiridos nas disciplinas oferecidas pela especialização em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-RJ, outras indagações vieram, e a partir delas estabelecemos o objetivo desta pesquisa que é identificar o lugar que a Assistência Social ocupa no itinerário das políticas públicas acessadas pela população residente no território do Campo Belo, Angra dos Reis. Além disso, definimos os seguintes objetivos específicos: caracterizar a população usuária do CRAS Campo Belo; analisar a percepção dos usuários sobre a Assistência Social; e, por fim, veri-

¹ Mestre em Serviço Social pela PUC-RJ. Professor auxiliar da Universidade Castelo Branco (UCB). Assistente social da Prefeitura de Angra dos Reis. Discente da especialização em Assistência Social e Direitos Humanos.

ficar as formas de acesso das famílias ao CRAS Campo Belo. Para isso foi realizada uma pesquisa bibliográfica, além de entrevistas com famílias que são atendidas por esse equipamento, mais precisamente aquelas que fazem parte do serviço denominado PAIF.

Além disso, pretendemos com este trabalho produzir informações que poderão ser utilizadas por usuários, trabalhadores e gestores dessa política, pois compreendemos que as informações e os dados extraídos no processo de pesquisa irão servir para qualificar a atuação de gestores e trabalhadores da Política de Assistência Social.

Desenvolvimento

1. Algumas considerações sobre políticas públicas

Este item visa apresentar importantes conceitos sobre políticas públicas na atualidade, trazendo consigo os debates contemporâneos e as formas que eles têm assumido na conjuntura brasileira.

Dessa forma, faz-se mister conceituar essa série de ações promovidas pelo Estado, uma vez que muitas são as linhas de abordagem e as formas de análise a respeito dessa temática.

Souza (2010) afirma que não existe uma única definição sobre o que seja uma política pública, e que Mead (1995) a define como um campo de estudo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já Lynn (1980) define política pública como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; Peters (1998), por sua vez, afirma que a política pública é a soma de atividades dos governos que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Todavia, concordamos com Souza (2010) quando a autora trata as políticas públicas enquanto campo também de conhecimento, desta forma:

Pode-se então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar ‘o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no rumo ou cursos dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2010, p. 69).

Uma outra concepção de política pública é aquela que a concebe como um fluxo de decisões públicas orientadas a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios no sentido de modificar determinadas realidades; são fruto de uma série de estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui-se em elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política (SARAIVA, 2006).

Entendemos também que não atuar sobre determinadas temáticas também pode expressar a orientação política de determinados partidos que estão no poder, e que portanto isso também configura-se enquanto uma política pública; isso pode levar a um fortalecimento de ações “via mercado” e a consequente atuação do Estado apenas em aspectos de gestão de determinadas políticas, renegando sua execução a outros entes.

Além disso compreendemos que as políticas públicas conformam importante relação entre Estado e Sociedade Civil; o movimento dessas duas esferas faz com que governos possam decidir investir em determinada área, alocar recursos e estabelecer prioridades. Também é a partir delas que podemos traçar uma espécie de DNA dos governos, compreendendo suas orientações políticas, princípios norteadores e projetos de sociedade.

Esses projetos de sociedade, é preciso lembrar, possuem seu alicerce em distintas concepções de Estado e Sociedade Civil. Levamos em conta, por exemplo, que hoje a conjuntura brasileira apresenta hegemonia do projeto liberal-corporativo sobre a democracia de massas (COUTINHO, 2016), havendo um distanciamento dos preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988 e que foram fruto de ampla dinâmica participativa, sobretudo na década de 1980.

Presenciamos cada vez mais um paulatino processo de transformação da condição de cidadão para a condição de consumidor, fato que pode impactar nas condições de formulação, execução e mesmo de controle de determinadas políticas públicas, visto que há uma clara aposta na individualização das relações e negação do espaço público enquanto arena de conflito, disputa, contradições e confronto de projetos distintos de sociedade.

Por fim, esse quadro, fruto direto de ideias neoliberais, pode impactar no desenho das políticas públicas, levando-as a uma concepção

cada vez mais focalizada, com critérios restritivos em detrimento de uma abordagem universal. Corre-se o risco de importante contenção de recursos e a definição de uma série de ações pulverizadas que não respondem às complexas necessidades estabelecidas pela população.

2. Assistência social: reflexões sobre o seu funcionamento

Este capítulo possui como objetivo discutir a organização da Política de Assistência Social no Brasil. Leva-se em conta sua constituição enquanto política pública estabelecida no tripé da seguridade social ao lado das políticas de saúde e previdência social. Com o intuito de auxiliar na reflexão proposta utilizaremos como base a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a tipificação de serviços socioassistenciais.

A Assistência Social, definida enquanto política pública, direito do cidadão e responsabilidade do Estado possui suas bases legais na Constituição de 1988; a partir dela foi lançada a pedra fundamental que pretendia superar décadas de clientelismo, assistencialismo e primeiro-damismo, e conformava-se portanto um caminho para a sua efetivação e conseqüente profissionalização.

Nosso intuito aqui, porém, não é fazer uma resgate histórico da Assistência Social, uma vez que compreendemos que existe material suficiente para tal, e citamos aqui as publicações de Couto (2010), Sposati et. al. (2007), e Mota (2010). Nos interessa, portanto, é apresentar essa política através de seu marco legal, sua estruturação através dos equipamentos públicos que lhe dão concretude e seus principais programas e ações.

Dessa forma, a Assistência Social não pode ser compreendida sem a PNAS². Construída ao longo do ano de 2004, essa política pública social contou com a participação de gestores, conselheiros, órgãos e entidades ligados ao seu funcionamento e diversas categorias profissionais, incluindo aqui o devido destaque que deve ser dado às assistentes sociais³.

Essa participação resultou em uma política pública social inovadora que, após anos mergulhados no atraso e na tutela, vislumbrava

² Política Nacional de Assistência Social.

³ A tese de doutorado de Mendosa (2012) teve como um dos objetivos analisar a participação de professores e pesquisadores do Curso de Serviço Social naquilo que tange à formulação dessa política pública social.

pela primeira vez a possibilidade de superação dessas questões. É preciso levar em conta também os ventos que outrora pairavam sobre o país na data de promulgação dessa política, nos direcionando a uma possibilidade de maior diálogo entre campos progressistas situados no espectro da Sociedade Civil e o Estado, já que tínhamos na época um partido de centro-esquerda no comando das ações do Executivo.

A PNAS orienta-se por princípios, objetivos e diretrizes orientados por uma série de ações que possuem como primazia a ação do Estado, sem descartar contudo a atuação da Sociedade Civil, e os três itens estruturantes dessa política aparecem articulados e entrecruzados, de modo que configuram aspectos importantes e inovadores no modo de atender às demandas trazidas pela classe trabalhadora que acessa os seus equipamentos.

Todavia, para que isto ocorra é necessário que a Assistência Social atue a partir de proteções afiançadas, sendo estas a proteção básica e a especial; ambas devem, a partir dos equipamentos que lhes dão sustentação, atuar em consonância com as diretrizes dessa política pública. É importante salientar que apesar da flagrante necessidade de atuação com as demais políticas públicas, é primordial que a Assistência Social, a partir dos seus próprios níveis de proteção, possua uma atuação que venha a integrar dados, atendimentos, territórios e população usuária, caso contrário corre-se o risco de esfacelamento de ações no seu próprio âmago.

A proteção social básica possui como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos comunitários e familiares (BRASIL, 2004) tendo sua atuação direcionada para ações de cunho preventivo, voltadas para a família como um todo, mas também para diferentes segmentos populacionais, destacando-se os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV), divididos por atividades que contemplam desde a infância até a velhice, sem contudo descartar o aspecto intergeracional.

Essas ações ocorrem nos CRAS⁴, que são equipamentos públicos estatais situados nos territórios de maior vulnerabilidade dos municípios, e suas unidades também possuem como premissa a organização e a coordenação da rede de serviços locais da Política de Assistência Social.

⁴ Centro de Referência em Assistência Social.

Naquilo que tange à proteção básica e os CRAS, um serviço de vital importância é o PAIF⁵, e o seu público-alvo, segundo a PNAS:

Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios do CRAS (BRASIL, 2014, p. 13).

O trabalho desenvolvido através do PAIF consiste em fortalecer a função protetiva das famílias através da prevenção da ruptura de seus vínculos, promovendo o acesso a serviços e benefícios, além da promoção de cuidados aos membros das famílias através de espaços individuais e coletivos de escuta.

Dessa forma, o PAIF é serviço fundamental no que diz respeito à proteção básica na Assistência Social, uma vez que apresenta uma série de públicos prioritários para a sua ação, bem como uma série de provisões junto a essas famílias, configurando-se portanto em importante avanço no que diz respeito à Assistência Social e os segmentos que dela necessitam. Entretanto, dada a complexidade de situações que envolvem os diversos grupos que fazem parte desse serviço, é importante que este esteja articulado com demais serviços da proteção básica e proteção especial.

A proteção especial é dedicada às famílias e indivíduos que possuem situações de risco pessoal e social, por ocorrência da abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, de trabalho infantil, entre outras. Dada a maior complexidade das situações vivenciadas por famílias e seus membros, há a necessidade de interface com órgãos do Poder Judiciário e o Ministério Público.

Esse tipo de proteção se subdivide em duas: Proteção social de média complexidade e Proteção social de alta complexidade; a primeira é oferecida àqueles cujos direitos encontram-se violados, mas cujo vínculo familiar ainda não se encontra rompido; já a segunda trata da garantia àqueles cujo vínculo familiar, mesmo que de forma temporária, apresenta alguma ruptura.

Por fim, esse escopo traz a ideia de uma política pública organizada, com critérios definidos para os atendimentos a indivíduos e

⁵ Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família.

suas famílias, com níveis distintos de proteção que se hierarquizam e se complementam. Além disso, a PNAS apresenta objetivos, princípios e diretrizes que norteiam os gestores nos aspectos de tomada de decisão sobre as ações que devem ser pactuadas e estabelecidas nos municípios.

Essa política apresenta na sua redação final um justo e necessário esforço coletivo no que diz respeito aos itens citados acima, e é a partir dela e dos equipamentos que lhe dão operacionalidade que a Assistência Social pode caminhar (mesmo que a passos lentos) para a superação de traços arcaicos como o clientelismo, o assistencialismo e o primeiro-damismo.

Levando em conta a atual conjuntura, na qual esses traços parecem reerguer-se trazendo de volta as velhas sombras do passado, é preciso compreender que a PNAS também está em disputa, pois, se por um lado encontram-se defensores de uma lógica moderna de atuação no âmbito da Assistência Social, por outro, percebemos que há por parte de alguns segmentos uma clara tentativa de fazer retroceder essa política aos níveis anteriores a 1988. Desse modo, é preciso estar sempre alerta no sentido de defender o legado deixado, caminhando sempre no sentido de combater as situações de pobreza e desigualdade que ainda teimam em permanecer em nossa sociedade.

3. Proposta metodológica: o itinerário terapêutico

No âmbito da Assistência Social muitas podem ser as razões e caminhos que levam um usuário a procurar por essa política pública, e essas razões vão desde a busca por direitos básicos, como a segurança alimentar, informações sobre o funcionamento de outras políticas públicas ou questões mais complexas como violência doméstica, situação de rua e envolvimento com entorpecentes; ambas as formas no entanto estão impregnadas de sentidos e esperanças no encaminhamento das situações que são apresentadas por indivíduos e famílias.

No desenho das políticas públicas e principalmente na interface entre elas, a Assistência Social ocupa lugar de destaque, visto que essa política pública é atravessada pelas demais, sendo intersetorial por natureza, sendo que é através de suas ações que segmentos populacionais como idosos, crianças e adolescentes, indígenas, quilombolas, negros e demais grupos oriundos da classe trabalhadora conseguem acessar e conquistar direitos previstos em lei.

Em todo caso, nos inquietou compreender qual foi o caminho trilhado por esses segmentos até a Assistência Social. Compreender o lugar que essa política pública ocupa no itinerário percorrido pelas famílias é fundamental para que possamos assimilar sua real magnitude no desenho das políticas públicas. Além disso, nos interessou compreender o lugar que possui no imaginário dos indivíduos e a forma como ela tem respondido às necessidades apresentadas por usuários dessa política e suas famílias.

Para isso, a metodologia utilizada foi a do itinerário terapêutico. Deixamos claro, porém, que não se trata da busca por recursos terapêuticos, ou que possuam alguma relação com aspectos clínicos e que, por ventura, possam psicologizar as relações sociais; situamos portanto o conceito:

(...) o conjunto de processos implicados na busca de um tratamento desde a constatação de uma desordem, passando por todas as etapas institucionais (ou não) onde podem se atualizar diferentes interpretações (paciente, família, comunidade, categorias de curadores etc.) e curas. Este conceito permite esclarecer a lógica subjacente às representações e aos comportamentos dos indivíduos, à escolha das instituições e dos tratamentos assim como das estratégias concretas das diferentes categorias de indivíduos ou instituições implicadas na resolução de um problema de saúde particular (BUCHILLET 1991 APUD LOFEGO, 2015, p. 84).

Dessa forma, mesmo não sendo a saúde o foco desta pesquisa, compreendemos que esse conceito e essa metodologia específica se aplicam à Assistência Social e sua eleição enquanto esfera legitimadora de direitos por parte de indivíduos e suas famílias.

Outro ponto importante é que essa maneira de pesquisar pode fornecer informações importantes sobre o cotidiano das famílias e sobre as instituições que são utilizadas por estas. Dessa maneira, há possibilidade de produção de informações que irão qualificar as ações públicas, atingindo gestores, profissionais e usuários.

Concordamos com a autora quando ela afirma que:

Os IT's de forma ampla e multidimensionada, fornecem condições de conhecer as redes locais dos serviços onde transparecem as articulações entre diferentes atores e entre os ní-

veis de saúde e distintas esferas de gestão. Há condições de observar a construção de saberes e práticas, os processos de trabalho e de gestão nessa interação com os serviços de saúde (GERHARDT, 2008, APUD LOFEGO, 2015, p. 85).

É preciso lembrar que essas distintas esferas de gestão e o estabelecimento de níveis de proteção também estão presentes no âmbito da Assistência Social, e eles trazem consigo uma série de normativas e formas de atuação. Tanto gestores quanto profissionais que atuam diretamente com a população são orientados por normas e condutas estabelecidas anteriormente, sendo a base portanto para suas condutas (LOFEGO, 2015).

Naquilo que tange aos usuários, Lofego (2015) nos recorda que indivíduos e famílias também organizam seus caminhos fazendo uso de seus capitais simbólicos e linguísticos, e que estes podem ser potencializados ao acionar pessoas como acompanhantes ou profissionais com os quais constroem vínculos em seus serviços. A autora salienta que esses atores favorecem posicionamento mais ativo, relações menos assimétricas e compreensão de orientações de profissionais e gestores.

Por fim, esclarecemos que essa proposta metodológica foi aquela que melhor se adequou ao ensejo da pesquisa aqui estabelecida, pois através do resgate das trajetórias dos sujeitos, da descrição de sua inserção na política de assistência, bem como os caminhos que os levaram até o atendimento nos equipamentos, houve a possibilidade de processar relevantes informações que poderão qualificar os programas, benefícios e serviços dispostos pela PNAS.

4. O centro de referência em assistência social do bairro Campo Belo, o lócus e a proposta da pesquisa

Os CRAS são unidades públicas estatais organizadas segundo a lógica territorial. São equipamentos pertencentes à Proteção social básica da PNAS e possuem como objetivo o atendimento a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. É a partir do CRAS que são ofertadas as ações do PAIF, sendo que essas ações são executadas pelos profissionais desse equipamento. Outra função importante dos CRAS é a gestão da rede socioassistencial nos territórios em que estão referenciados. Dessa forma, é necessário que haja conhecimento

sobre os serviços, instituições e equipamentos presentes nas localidades onde essa política pública atua.

Nesse bojo encontra-se o CRAS Campo Belo, situado na Região Metropolitana de Angra dos Reis, está localizado à Rua das Margaridas, nº 10, no bairro Campo Belo. Esse equipamento atende atualmente 3.456 famílias, sendo que as principais demandas são: inclusão no Programa Bolsa Família; violência doméstica (especialmente casos de violência contra a mulher); e orientações quanto ao acesso às políticas públicas de Saúde, educação e trabalho. A equipe técnica atualmente é composta por dois assistentes sociais, ambos regidos pelo regime estatutário, e também fazem parte do corpo profissional uma coordenadora e uma zeladora.

Dessas 3.456 famílias, 323 fazem parte do PAIF, ou seja, possuem acompanhamento sistemático dos profissionais desse equipamento. Além das demandas supracitadas, é preciso citar que, no caso desse serviço, o perfil dos usuários é tomado por famílias que estão inseridas nos programas de transferência de renda e benefícios eventuais como, por exemplo, o Programa Bolsa Família e do benefício auxílio-natalidade. Também fazem parte desse serviço indivíduos em situação de desemprego, famílias em situação de insegurança alimentar, adoecimento e vínculos familiares fragilizados.

Para efeitos desta pesquisa entrevistamos dez usuárias cujas famílias fazem parte do PAIF e, visando diversificar nosso campo de pesquisa, escolhemos usuárias com faixas etárias variadas que compreendem de 18 a 68 anos.

Vislumbramos conhecer o caminho percorrido até a chegada ao CRAS: quais foram os aspectos, as influências e as necessidades que levaram essas pessoas a procurar por essa política pública tão recente como a Assistência Social? Além disso, procuramos compreender suas concepções sobre essa política pública e a forma como essas usuárias analisam suas atividades.

Dessa forma, nos coube aqui resgatar histórias tão importantes, dando voz a um segmento que por muitas vezes torna-se invisível frente às desigualdades estruturais da sociedade brasileira. Ouvir essas pessoas foi uma das formas de tirá-las do estado de invisibilidade na qual se encontram. Além disso, esta pesquisa também apresenta outro aspecto fundamental que é apresentar-se enquanto ferramenta naquilo que tange à produção de informação para a Política de Assistência Social.

5. Caracterização da população usuária do CRAS Campo Belo

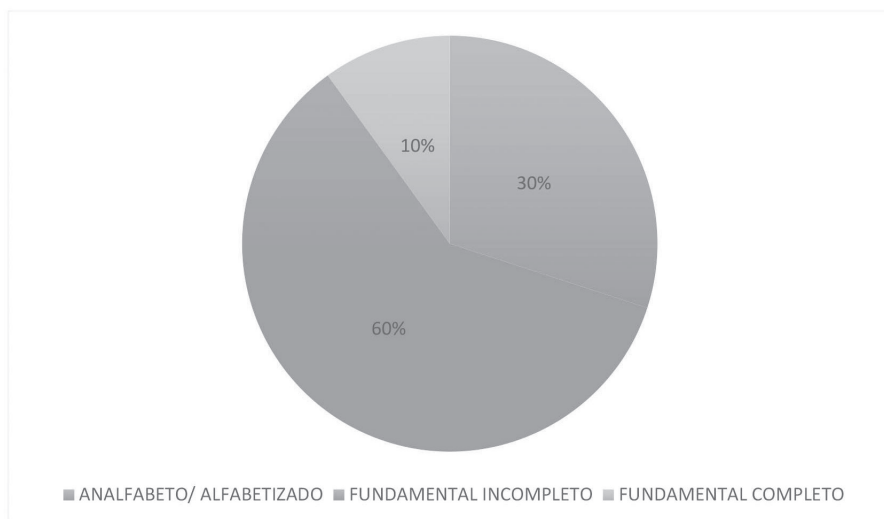
Este item da pesquisa tem como objetivo caracterizar a população usuária desse equipamento, e para isto foi aplicado um questionário com perguntas fechadas junto a dez usuárias que fazem parte do serviço PAIF. Levou-se em conta o tempo de permanência delas nesse serviço e o acompanhamento constante da equipe do CRAS Campo Belo junto a esses indivíduos e suas respectivas famílias. Desse modo, conseguimos obter os dados necessários de forma fidedigna de modo a estabelecer as principais características do grupo pesquisado.

Cumpre esclarecer que esse grupo, pelo fato de sua própria inserção naquele serviço, já apresenta por si só alguns traços característicos que distinguem-no dos demais, uma vez que para estar presente no PAIF é necessário que a família esteja imersa em uma situação de pobreza cujo acesso aos serviços públicos seja escasso ou nulo, levando as mesmas a uma situação de vulnerabilidade e perda de vínculos familiares.

Porém, tão importante quanto debater as condições necessárias para a inserção das famílias no PAIF, é importante conhecer as principais características da população que utiliza esse serviço nos equipamentos da proteção básica da Política de Assistência Social. Especificamente no CRAS, que configurou-se enquanto lócus desta pesquisa, foram estabelecidos alguns critérios que permitiram portanto conhecer e analisar a realidade das famílias naquele território específico.

Os critérios de análise da pesquisa levaram em conta questões que perpassam diferentes políticas públicas, mas que acabam por culminar em situações que levam os usuários a buscarem a Política de Assistência Social. Para isso, os seguintes itens foram levantados: escolaridade, inserção no mercado de trabalho, constituição familiar, e os aspectos de moradia. Naquilo que tange à escolaridade das entrevistadas, percebemos que a maioria possui nível fundamental incompleto, com média de três a seis anos estudados. Não houve no processo de entrevista registros de usuárias que conseguiram chegar ao nível médio ou superior. Vejamos o Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 - Escolaridade

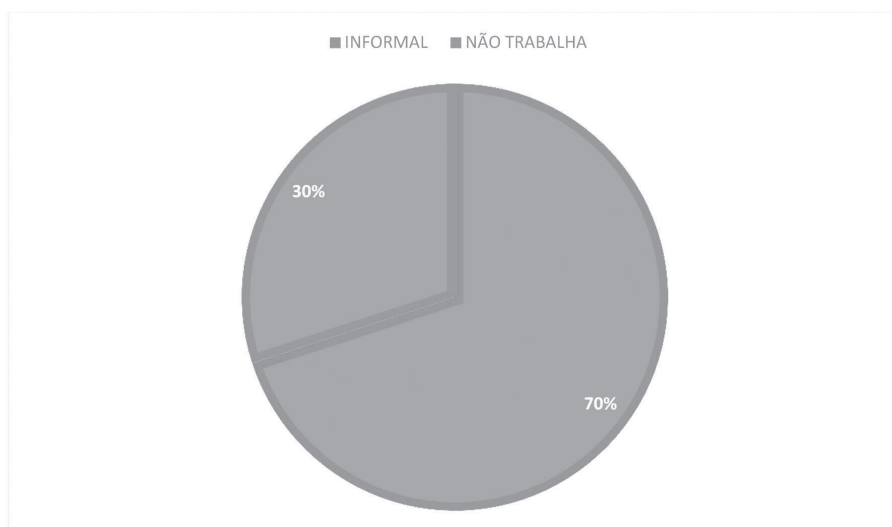


Fonte: Elaboração própria, 2017.

Depreendemos que a questão da escolaridade continua a ser um desafio a ser enfrentado pelos diferentes gestores de políticas públicas no Brasil. Percebemos que a soma de usuários analfabetos/alfabetizados, e aqueles que não concluíram sequer o nível fundamental, chega a 90%; apenas 10% dos usuários pesquisados possuem nível fundamental completo. Os índices tornam-se ainda mais assustadores se levarmos em conta que a faixa etária das entrevistadas é de 18 a 66 anos, ou seja, o baixo nível de instrução é algo que ainda perpassa diferentes segmentos geracionais, acarretando em sérias dificuldades na obtenção de postos de trabalho que exigem maior qualificação e conseqüentemente maior remuneração.

O Gráfico 2 mostra bem essa equação: a maioria das usuárias está inserida no mercado informal de trabalho, e exercem sua atividade laborativa de forma desprotegida e sem contribuição para a Previdência Social. Esse trabalho também ocorre de forma esporádica e se resume em atividades de cunho doméstico em casas de terceiros; há também aquelas que declararam não exercer nenhuma atividade laborativa. Durante a pesquisa não foi detectada a presença de usuárias pertencentes ao mercado formal de trabalho.

Gráfico 2 – Inserção No Mercado De Trabalho

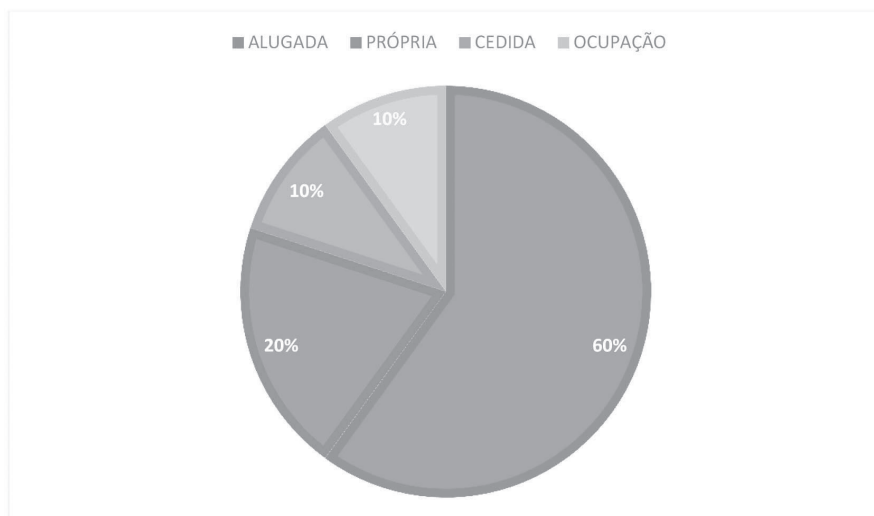


Fonte: Elaboração própria, 2017.

Além da baixa escolaridade, outros fatores importantes podem estar contribuindo para a não inserção no mercado formal de trabalho. O primeiro deles possui relação com a política de educação, e destacamos aqui a insuficiência de oferta de vagas em creches no município de Angra dos Reis; percebemos durante o processo de pesquisa que são ainda comuns relatos de usuárias que dizem ter que entrar em longas filas de espera ou que acabam por desistir de colocar os filhos nessas unidades. Desse modo, compreendemos que esse “gargalo” aparece enquanto um problema crônico que influencia sobremaneira nas condições de empregabilidade e de vida das famílias do território do Campo Belo.

Outro item que mereceu análise de nossa parte diz respeito às condições habitacionais das usuárias pesquisadas. Verificamos que a maior parte das entrevistadas reside em casas alugadas, acompanhadas daquelas que vivem em domicílios próprios e em casas cedidas. Também houve registro de uma usuária que vive em um terreno ocupado por algumas famílias que não possuem renda suficiente para arcar com os custos de um aluguel. O Gráfico 3, abaixo, exemplifica a análise.

Gráfico 3 - Moradia



Fonte: Elaboração própria, 2017.

Percebemos que a questão habitacional é um problema que deve ser enfrentado não apenas nas grandes metrópoles, mas também em cidades médias, como é o caso de Angra dos Reis. Esse elemento aparece portanto enquanto questão-chave no que diz respeito ao acesso por direitos fundamentais.

Entendemos que essa questão é também fruto da desigualdade advinda da relação capital x trabalho, e que o acesso desigual à moradia configura-se enquanto importante expressão da Questão Social. No caso de Angra dos Reis também é importante salientar que há constante fluxo de migrantes, e que muitos deles procuram a cidade em prol de uma suposta melhoria nas suas condições de vida. Entretanto, esses indivíduos, devido à não inserção ou inserção precária no mercado de trabalho, acabam por residir em moradias situadas em áreas de risco e longe dos locais de trabalho.

Outro ponto que merece destaque é que entre os anos de 2013 e 2016 algumas famílias que ocuparam um terreno baldio próximo ao CRAS Campo Belo conseguiram, após inúmeras reivindicações, inserção no programa aluguel social. Esse programa era custeado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro; todavia, em julho de 2016, sob a alegação de “crise do Estado”, as famílias foram sendo paulatinamente desligadas do programa. Percebemos, por meio de nossa pesquisa de campo e dos atendimentos realizados semanalmente, que

há um gradual retorno dessas famílias ao terreno no qual a ocupação ocorria anteriormente, e que esse fenômeno, longe de esgotar-se, parece se multiplicar no cenário atual.

Desse modo, compreendemos que as características apresentadas pela população usuária no processo de pesquisa são importantes aspectos que auxiliam a desvendar suas condições de vida, bem como as estratégias que as famílias utilizam visando sua própria subsistência.

Assim sendo, consideramos que esses itens de análise nos auxiliam naquilo que diz respeito à compreensão do caminho trilhado pelas famílias residentes no bairro do Campo Belo visando a busca por direitos através da Política de Assistência Social. Portanto, veremos no próximo capítulo como as famílias encaram essa jornada e as considerações que as mesmas fazem sobre essa política pública.

5.1 A assistência social e a percepção dos usuários: assistencialismo ou ponto de apoio?

Jasmin possui 39 anos, é moradora do bairro Campo Belo desde sua fundação, e atualmente encontra-se desempregada; verte suas energias para o cuidado com os três filhos e a mãe que encontra-se doente; o pai dos filhos não vive com a família e não os visita desde o mês de dezembro. A usuária ressalta sua experiência como locutora de rádio e como profissional que já atuou inclusive no setor de RH da política de Saúde. Bastante engajada e decidida a mudar os rumos da localidade onde mora, faz parte do Conselho de Pais da escola mais próxima, orgulha-se de sua posição mesmo sabendo que possuir apenas o nível fundamental “não é o bastante”. A família sobrevive com a renda do Programa Bolsa Família e da pensão que a mãe recebe. A usuária também faz tratamento regular no CAPS II devido a um “surto”; é atendida pelo CRAS Campo Belo desde sua fundação, e aqui ela nos conta sobre suas ideias acerca da Assistência Social.

É um pouco complicado definir isso; quando você cita esse nome, nós, população, no caso eu, imediatamente penso na questão humanitária e em como o meu governo, o governo da cidade onde moro, pode me auxiliar como pessoa. E eu fiquei muito surpresa quando descobri que Assistência Social vai um pouco além daquilo que eu imaginava, que era obtenção de Certidão de Nascimento, uma cesta básica aqui, outra acolá. A

Assistência Social me deu ‘um tapa com luva de pelica’ quando eu descobri que o acervo era muito maior. Mas em um todo Assistência Social para mim é um ponto de apoio dentro da sociedade onde eu vivo, é onde eu posso ir onde tenho uma dúvida, procurar um Assistente Social que vai me orientar, que vai me indicar, vai dizer ‘Olha, você tem todos estes caminhos e qual você vai percorrer? Qual é o mais longo? Qual é o mais prático? Qual é o mais difícil?’. Não entra na minha vida com o intuito de me direcionar; entra com o intuito de me apoiar... e eu vejo esse apoio ao longo do trajeto, ao longo da minha vida, não vai ser daqui há 1 ano, 2 anos, 3 anos que eu vou me sentir apta a entrar na sociedade novamente sem o apoio deles. Então, para mim é isso: Assistência Social para mim é isso.

É possível perceber na fala de Jasmin uma ideia elaborada sobre a Política de Assistência Social: ela vislumbra a política como um local que pode ir além do atendimento de necessidades básicas e imediatas. Se no início de sua trajetória junto ao CRAS trazia consigo uma noção que *a priori* passava por um desenho assistencialista – fato que continua a fazer parte do cotidiano sobretudo de famílias mais pobres, vítimas que são da pequena política que não ultrapassa o cotidiano –, hoje consegue estabelecer reflexões sobre o papel dessa política pública e sua importância para o convívio em sociedade.

Ao conceituar a Assistência Social como um “apoio”, a usuária traz consigo a importância do equipamento no território onde reside, havendo possibilidade de rápido acesso aos bens e serviços oferecidos. Salientamos aqui a necessidade do provimento público desses bens e serviços enquanto direito de todos, configurando-se como uma conquista dos cidadãos.

Vislumbra-se, portanto, a Assistência Social enquanto um leque de ações que possuem como ponto norteador livrar seus destinatários dos infortúnios do presente e das incertezas do amanhã, protegendo-os preventivamente das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar etc., funcionando como uma rede de proteção impeditiva da pobreza extrema (PEREIRA, 2012).

Importante salientar que a opinião da usuária é construída não através de arcabouços teóricos, mas de sua experiência cotidiana no acesso das políticas públicas, e essa experiência possibilita uma análise rigorosa das virtudes mas também dos problemas que essa série

de ações apresenta. De forma espontânea, Jasmin disserta sobre os profissionais e suas condições de trabalho; sua fala é certa:

Uma coisa que acho fundamental é que cada equipamento tenha toda gama, todo instrumento necessário para que este trabalho possa fluir. Eu posso dizer que já vi profissionais trabalharem aqui dentro sem material, sem computador, sem telefone, sem fax, indo a pé até a casa da pessoa fazer uma visita domiciliar, para tentar ajudar a auxiliar a pessoa a sair do problema dela. E aqui no atendimento de vocês eu creio que tem histórias horríveis, e os profissionais, mesmo assim, abdicavam do seu conforto material para vir trabalhar aqui. Eu já vi Assistente Social praticamente arrancar os cabelos porque tinha que fazer um projeto com um grupo de crianças ou com um grupo de mães e não tinha como. Eu já vi Assistente Social pegar o telefone dela de uso pessoal para ligar para outro equipamento, para perguntar se tem, se não tem algum benefício, para tentar resolver o problema de uma pessoa. Ora bolas, se você trabalha dentro de um local que ao menos tenha dignidade necessária para que você possa trabalhar, e isso daí não é levado em conta. É muito fácil alguém chegar até aqui, apontar os erros e não definir quais são os acertos, Estou falando de um equipamento onde a chuva cai, molha-se todo o trabalho dos profissionais. Eu vi, no dia do temporal molhou o trabalho dos profissionais, gente! São trabalhos valorosíssimos. Molhou aquilo tudo e tiveram que fazer um varal. Então, quando molha aquilo, molha a minha história, a minha história que está ali naqueles arquivos. Eu vi profissionais com a calça comprida dobrada, puxando água. Isso é deprimente! Profissional que estuda, cara, gasta dinheiro para chegar até aqui e ver o seu trabalho jogado fora por conta de uma má gestão. Então, enquanto o profissional deveria ser, no mínimo, respeitado, não só pelo trabalho que ele fez aqui dentro, mas pelo trajeto que ele trilhou; então, muitas pessoas desistem no meio do caminho porque é muito árduo. Eu espero que vocês que estão aí agora não desistam de jeito nenhum.

A fala dramática de Jasmin expressa o cotidiano de boa parte de equipamentos no âmbito da Assistência Social: falta de estrutura, ausência de recursos e desvalorização profissional, especialmente daque-

les que atuam nessa política pública específica. A Assistência Social aparece aqui como uma “prima pobre”, lugar dos desvalidos, necessitados, aqueles que estão fora do mercado de trabalho e que apenas por isto devem ser contemplados com seus serviços e benefícios.

Em todo caso, é preciso ressaltar que esse processo não se encontra na contramão do apresentado nas demais políticas públicas. A lógica mercantil que se espraia para todas as esferas societárias encontra nesse âmbito sua face mais cruel, aquela que obscurece a lógica dos direitos e que transforma o próprio lócus do seu acesso em um lugar sucateado, sem condições básicas de desenvolvimento de programas, projetos e atividades.

Quem também faz uma análise dessa política é Violeta, 36 anos, vive com os três filhos e uma neta; a família sobrevive com a renda do Programa Bolsa Família e com trabalhos esporádicos que realiza como diarista. Reclama que o dinheiro não supre as necessidades básicas, e que muitas vezes tem que recorrer à ajuda de vizinhos, ajuda esta que nem sempre chega na hora exata. Percebe que não são todos os que estão dispostos a auxiliar sua família, mas não deixa de agradecer os que são solidários. Disse que conseguiu fazer a ceia de Natal “graças a um *chester* que foi doado por um vizinho”; mesmo assim, diz que deixou um pedaço para comer no outro dia; afirma que é assim mesmo “econômica” e que gosta de poupar.

Violeta precisa ir quinzenalmente ao Rio de Janeiro, mais precisamente ao Instituto Fernandes Figueira, em Botafogo, para realizar um tratamento de saúde. Afirma que está com um coágulo “mas não sabe dizer bem o que é”; informa que consegue as passagens intermunicipais com a FUSAR⁶, mas não tem dinheiro para “andar no Rio de Janeiro”; ressalta que a caminhada é longa e cansativa.

Devido à situação socioeconômica, Violeta começou a ser atendida pelo CRAS e logo foi incluída no PAIF. A análise da usuária sobre a Assistência Social é bem interessante; vejamos:

Para mim é uma ajuda muito boa, porque principalmente quando não temos como recorrer a outras pessoas, ajuda muito, é como se fosse uma segunda família que começou para mim... Eu frequento, participo aqui dos grupos do PAIF, é ótimo. Eu vejo assim como um apoio e, desculpe falar, às vezes até melhor do que a própria família da gente. Mas agora parece que está mais difícil né? Antes eu via que

⁶ Fundação de Saúde de Angra dos Reis.

tinha muito menos burocracia: a gente conseguia um benefício de forma mais fácil; o auxílio-natalidade, por exemplo, não precisava daquele monte de papel. Hoje em dia está muito pior. Então, se a pessoa quiser dar entrada nisso, tem que querer mesmo, para valer.

A curiosa associação aparece na fala de Violeta e de outras usuárias: a Assistência Social acaba por ser vista como um espaço de apoio, sobretudo na ausência de bens materiais. Todavia, também acaba por se configurar como uma política contraditória, pois se por um lado manifesta-se enquanto local de apoio e acolhida, por outro segue a tendência das políticas públicas sobretudo em escopos de crise do capitalismo e passa a exigir número cada vez maior de critérios para a concessão de benefícios, dificultando o acesso e caminhando na contramão de uma lógica universal.

Boschetti (2016), ao analisar a relação entre assistência e trabalho afirma que uma das tendências comuns em momento de crise é justamente a da focalização das prestações sociais, sobretudo aquelas dirigidas exclusivamente para famílias de baixa renda. O argumento seria o da manutenção da “justiça social”, o que, na verdade, acaba por se constituir como estratégia para a redução de despesas por parte do Estado.

Aqui nos parece interessante também perceber uma tendência dessa política que é a responsabilização e sobrecarga das famílias no que diz respeito a sua própria provisão e cuidado com seus entes, tornando turvos os contextos de desigualdade social e as rápidas transformações pelas quais a sociedade passa.

Portanto, no atual contexto não se deve superestimar a capacidade da família, sobretudo aquelas em situação de risco e vulnerabilidade, de autopromover cuidados, de resolverem com os próprios recursos problemas que demandam intervenção pública com serviços, programas e projetos de enfrentamento (Teixeira, 2016).

As falas das entrevistadas denotam que, se por um lado a Assistência Social aparece como ponto de apoio e que o equipamento responsável por sua execução no território configura-se enquanto referência, por outro, mostram que ainda há um longo caminho a ser percorrido – falta de estrutura, condições de atendimento precárias e extrema focalização de benefícios são algumas questões que merecem atenção. A tendência de agudização da crise, por um lado, e a maior demanda por serviços dado o processo de espoliação constante dos trabalhadores por outro, pode levar a um colapso dessa po-

lítica, cabendo aos seus profissionais a desventurada tarefa de gestão da pobreza e controle dos pobres.

5.2 A trajetória dos usuários: os caminhos que os levaram ao CRAS Campo Belo

A luta por direitos muitas vezes percorre caminhos tortuosos, é demorada, quase uma súplica em alguns casos. A romaria pode começar pela vizinhança, passar por diversos órgãos públicos e, mesmo assim, aparentar para as famílias um caráter de incompletude, de insatisfação.

Nos bairros atendidos pelo CRAS Campo Belo não é diferente: observam-se histórias curiosas que vão desde o acesso via informações na comunidade, passando por indicações de políticos e o encaminhamento de outras políticas públicas; em comum nesses casos a esperança em encontrar um local que possibilite o alívio imediato das dores causadas pelo processo de extrema desigualdade e pauperização pelos quais passam as famílias brasileiras.

É o caso de Orquídea, 25 anos, três filhos, grávida do quarto, encontra-se no momento desempregada, participou no ano de 2012 de uma ocupação com outras 20 famílias em um terreno baldio situado no bairro do Campo Belo. Afirma que não possuía condições de pagar aluguel e que por isso junto a moradores de diversas localidades de Angra dos Reis decidiu “invadir o terreno”. Em 2013 foi incluída no Programa Aluguel Social, subsidiado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro. Todavia, em 2016 o benefício foi cortado, e Orquídea viu-se obrigada a sair da casa onde pagava aluguel e construiu sua própria moradia próxima ao terreno onde se encontrava a antiga ocupação. Afirma estar preocupada sobretudo com os filhos. Nesta entrevista, a usuária conta como acessou o CRAS.

Começou com a minha mãe: minha mãe era atendida no posto de saúde e ficou bem doente. Acho que por causa da condição dela, acabou que a Assistente Social do posto encaminhou ela para o CRAS; e depois dela, acabou que fui eu que precisei vir. Então, foi uma coisa assim que... esse atendimento passou de mãe para filha.

Nesse caso percebemos que a relação família-equipamento já compreende duas gerações e que as circunstâncias de pobreza fize-

ram com que a mãe de Orquídea fosse atendida pelo CRAS Campo Belo. Nesse caso, outro fato que merece destaque é a participação da profissional da política de Saúde, que conseguiu identificar naquela usuária o perfil necessário para o atendimento na Política de Assistência Social.

Dessa maneira, a fala da usuária exemplifica que a Saúde, pelo seu caráter ainda público e universal, acaba por configurar-se como porta de entrada de boa parte da população brasileira, muito pelo fato de não compreender exigências de rentabilidade econômica (caso da Assistência Social em muitos de seus programas e serviços), e também pelo fato de consolidar-se desde a década de 1990 como uma política pública que está ao alcance de todos.

Quem também contribui com a pesquisa é Margarida – 51 anos, que vive com dois filhos, dois netos e dois sobrinhos. Ela diz que “acaba tomando conta de todo mundo na família”, diz que sempre esperou da Assistência Social um lugar no qual pudesse encontrar cursos e atividades; durante a entrevista estava acompanhada do companheiro; afirma que chegou ao CRAS mediante informações de vizinhos; eis sua fala:

Faz bastante tempo, né? Eu me lembro que disseram que ia abrir aqui... Assistência Social, que ia abrir um CRAS, mas eu não sabia é... como funcionária esse CRAS. Mas eu cheguei aqui por muitas informações, sabe aquela coisa do boca a boca? Um boca a boca aqui na comunidade que ia abrir um CRAS aqui, da mesma forma como se abre um posto de saúde. É... mas a comunidade em si na época não sabia muito bem o que era, não foi informada sobre o que era um CRAS e muita gente demorou para chegar aqui, aliás muita gente nem sabe direito os serviços que tem.

Nesse momento o companheiro ressalta: ‘E aí as pessoas acabam indo recorrer à boca de fumo; vão pedir as coisas lá’.

Margarida: Eu acho que tinha que ser assim mais divulgado, mas também não adianta ser divulgado e não ter nada. De uns anos para cá eu vi que piorou muito o serviço; antes tinham cursos, atividades, e aos poucos aquilo foi acabando.

Aqui Margarida expressa a importância da comunicação não oficial. Foi a partir dos diálogos e da vivência em comunidade que ela conseguiu acessar o equipamento responsável pela Política de Assis-

tência Social em seu território. Por sua vez, a comunicação oficial deixou lacunas importantes, uma vez que não foi capaz de comunicar, segundo a própria, sobre a existência de um novo locus de atendimento às famílias daquela comunidade. Essa falha continua até a presente data, pois embora existam procedimentos de “busca ativa” que são executados de acordo com a PNAS, eles não têm sido suficientes para aproximar a população do equipamento e, sobretudo, esclarecer os seus objetivos e propostas de atividades.

Essa fala aparece também em outras entrevistas, sendo comum portanto a menção a vizinhos, líderes comunitários como agentes que são responsáveis por difundir informação, indicando os caminhos para o atendimento das necessidades expressas pelas famílias.

Considerações finais

Através da pesquisa realizada, foi possível perceber que, passados mais de dez anos da implementação da PNAS, a mesma começa a ser identificada como algo importante para as famílias que são atendidas em seus equipamentos, seja como apoio, local onde o usuário se sente acolhido ou que lhe possibilita as condições básicas para que possam trilhar seus próprios caminhos.

Foi nítido através dessa pesquisa perceber que a Assistência Social é para as famílias algo que lhes dá sustentação, mas que pode ir além disso, configurando-se enquanto uma política que pode suscitar reflexões, mobilizações e auxílio na definição de estratégias frente às dificuldades cotidianas.

Verificamos que tudo isso ocorre em um contexto de extrema precarização das políticas públicas, precarização esta que influencia na qualidade dos serviços prestados, no acesso a direitos, e nas condições de trabalho dos profissionais. Há uma flagrante contradição entre os preceitos da PNAS e sua operacionalização, contradição esta que impacta diretamente nas condições de vida da população.

No que diz respeito ao caminho percorrido pelas famílias na busca pelo direito à Assistência Social, caracterizamos que este se dá por duas vias principais: através de informações que circulam na própria comunidade, e via política de Saúde, visto que naquilo que tange o segundo aspecto, foi recorrente na fala das usuárias a inserção na Assistência Social via encaminhamento de postos de Saúde, principalmente através de assistentes sociais que atuam no SUS.

Isso nos leva a uma importante reflexão: consideramos positivo o fato de a comunidade estabelecer seus próprios meios de informação, estabelecendo um caminho próprio para a luta por direitos, fugindo da burocracia que por muitas vezes permeia o mecanismo estatal e se espraia para as políticas públicas.

Percebemos que no que tange ao acesso a bens e serviços, que as famílias, sobretudo aquelas mais pauperizadas, estabelecem suas próprias estratégias, já que são muitas as amarras e os impeditivos quando elas buscam por seus direitos.

Em todo caso, é preciso que os gestores e profissionais da política de Assistência Social priorizem o acesso à informação, concebendo-o como um direito. Essa informação inclusive deve ser construída levando em conta o acúmulo já existente, os saberes populares construídos e as estratégias que as famílias possuem no que tange ao acesso aos equipamentos da Assistência Social.

Dessa maneira, a pesquisa realizada no sentido de compreender o itinerário das famílias até a Assistência Social, suscitou outros questionamentos que deverão ser respondidos *a posteriori*.

Comprendemos que maior esforço deve ser dedicado no sentido de compreender a interseção entre Saúde e Assistência Social, visto que a comunicação entre ambas deve ir além do encaminhamento inicial, principalmente quando levamos em conta a relação intrínseca que possuem.

No caso específico de Angra dos Reis, parece ainda não haver clareza sobre o papel de cada uma junto às famílias, podendo haver sobreposição e replicação de ações. Desse modo, compreender a fundo a estruturação de ambas políticas – e principalmente o estágio de interlocução entre ambas – são questões que podem ser pesquisadas em futuros processos investigativos.

Referências

BOSCHETTI. I. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Lei orgânica da Assistência Social. Lei federal n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

_____. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, MDS, 2004.

_____. Tipificação dos serviços socioassistenciais. Brasília, MDS, 2014.

- COUTINHO. C. N. **Intervenções:** o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2016.
- COUTO. B. R. et.al. **O sistema único de Assistência Social:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.
- LOFEGO. J. Diálogo, direito e vínculo na garantia da integralidade em Saúde: visibilidade para as práticas de comunicação nos itinerários terapêuticos de mulheres na Amazônia Ocidental. 2015. 1.919 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação em Saúde). Programa de pós-graduação em Informação em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz.
- MENDOSA. D. Gênese da Política de Assistência Social no governo Lula. 2012, 202 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de pós-graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo.
- MOTA. A. E. (Org.). **O mito da Assistência Social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.
- PEREIRA. P. A. P. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.
- SARAVIA. E. Introdução à teoria da política pública. In: **Políticas Públicas.** V. 1. FERRAREZI, E.; SARAVIA, E. (Orgs.). Brasília: ENAP, 2006.
- SOUZA. C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: **Políticas públicas no Brasil.** ARRETCHE, M.; HOCHAMAN, G.; MARQUES, E. (Orgs). Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- SPOSATI. A. O. et.al. **Políticas sociais brasileiras:** uma questão de análise. São Paulo: Cortez, 2007.
- TEIXEIRA. S. M. Sistemas de proteção social contemporâneos e a Política de Assistência Social; A reatualização do familismo. In: **Política de Assistência Social e temas correlatos.** TEIXEIRA, S. M. (Org.). Campinas: Papel Social, 2016.

Trabalho infantojuvenil: um enfoque no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no Complexo do Alemão¹

Luciane Barbosa do Amaral Rangel²

Introdução

O presente artigo consiste em um Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação: Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos. Este trabalho tem como objetivo refletir sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), tendo como universo de pesquisa de campo o PETI executado no Complexo do Alemão, município do Rio de Janeiro.

Primeiramente buscamos a construção de uma discussão teórica em torno da categoria trabalho, tendo como base a teoria marxiana, enfocando as transformações no mundo do trabalho que vêm trazendo várias consequências para a inserção da mão de obra infantojuvenil no mercado de trabalho. A legislação nacional e as normativas internacionais de combate ao trabalho infantojuvenil, surgidas em diferentes momentos históricos, também serão analisadas.

Em seguida, apresentaremos o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entendido como uma ação no âmbito das políticas públicas para enfrentamento da problemática da exploração do trabalho infantojuvenil no Brasil, partindo do surgimento de suas propostas a nível nacional até chegar a sua implementação no Estado do Rio de Janeiro. Por fim, trazemos um breve panorama da questão do trabalho infantojuvenil no município do Rio de Janeiro, com enfoque na operacionalização prática do PETI no Complexo do Alemão, tecendo algumas considerações sobre o impacto social do referido programa no que se refere à eliminação do trabalho infantil e às piores formas de exploração.

¹ Trabalho de Conclusão de Curso da Pós-Graduação – Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos.

² Assistente social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; especialista em Administração e Planejamento de Projetos Sociais/UNIGRANRIO E INSTITUTO ALEIXO.

As transformações no mundo do trabalho

O trabalho é “a atividade pela qual o homem domina as forças naturais, humaniza a natureza; é a atividade pela qual o homem cria a si mesmo”, conforme aponta Marx (*apud*: KONDER, 1981, p.9). Através do intercâmbio entre o homem e a natureza é que se desenvolvem os processos de produção e reprodução do ser humano enquanto ser social, o qual se objetiva, apropriando-se dos recursos da natureza, transformando-os em valores de uso a fim de suprir suas necessidades e garantir sua sobrevivência. Para Marx, a capacidade de produção de seus meios de existência distingue o homem dos outros animais.

Nessa perspectiva, Marx (1985) distingue o trabalho de duas formas: o trabalho em si – que é aquele entendido como atividade vital e criadora de valores de uso como “necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio entre o homem e a natureza” –, e o trabalho na sociedade capitalista, ou seja, o trabalho que produz valores de troca, trabalho assalariado, fetichizado e estranho, que causa uma *desidentidade* entre trabalho e trabalhador, ou seja, o trabalho abstrato.

Com o advento do modo de produção capitalista, que se afirma na 1ª Revolução Industrial, o homem vê-se separado dos meios de produção, ao contrário do artesão; os meios de produção são apropriados pela classe burguesa, restando ao homem somente a sua força de trabalho, que não tem outra forma de sobrevivência a não ser vendê-la ao capitalista em troca de um salário.

Dessa forma, a força de trabalho no sistema capitalista é transformada em mercadoria, que é incorporada aos meios de produção com o objetivo de adquirir um valor excedente ao final do processo produtivo, que Marx (1985) denomina como sendo a mais-valia. Por considerar a força de trabalho como uma mercadoria, o capitalista tende a explorar o trabalho excedente do trabalhador, visando à extração e garantia da mais-valia que, na verdade, não advém do valor a ser pago pelo produto fabricado, mas sim do *sobretabalho* do operário. Como afirma Marx, “o valor da mercadoria se determina pela quantidade de trabalho que encerra” (MARX: 1985, p. 363). Nesse caso, o gasto do capitalista com o pagamento pela força de trabalho do operário torna-se mínimo, ou até mesmo nulo, diante do lucro obtido com a extração de seu trabalho excedente. Diante desse prisma, o que interessa para o capital é o trabalho enquanto valor de troca, ou seja, o trabalho abstrato ou alienado, para Marx.

A partir dessa discussão mais geral e abstrata em torno do pensamento de Marx (1985) sobre a categoria trabalho, podemos entender melhor as relações contraditórias nas quais predomina a subordinação do trabalho ao capital. Sabemos que a exploração do trabalho pelo capital, tendo em vista a obtenção da mais-valia, vem passando por vários contextos no decorrer da história, desde o surgimento do capitalismo. Apesar dos momentos de crises, o capital, a cada dia, cria novas formas de manter sua hegemonia e sua dominação sobre a classe explorada.

Ao longo do século XX o modo de produção capitalista baseou-se no modelo tayloristafordista de produção, que tinha como elementos básicos a produção em massa através da linha de montagem e de produtos homogêneos; controle do tempo e dos movimentos pelo cronômetro e produção em série; existência de trabalho parcelado e fragmentação das funções; separação entre elaboração e execução no processo de trabalho (distanciamento entre o trabalho manual e intelectual); existência de trabalho em unidades fabris concentradas e verticalizadas; e constituição do “operário massa”, do trabalho coletivo, entre outras dimensões.

No final da década de 1970 esse modelo de produção sofreu uma profunda crise que desencadeou na emergência de um novo padrão de acumulação denominado, por Harvey (1992), como “acumulação flexível”. Esse novo modelo é caracterizado por várias transformações nos padrões de produção que, segundo Mattoso (1994), afetaram drasticamente o mundo do trabalho em sua totalidade, ou seja, em suas relações no interior do processo produtivo, a divisão do trabalho, o mercado de trabalho, o papel dos sindicatos, as negociações coletivas e a própria sociabilidade de um sistema baseado no trabalho. Concretamente são observadas, hoje, a ampliação do desemprego e a precarização das relações de trabalho, decorrentes das exigências da atual fase do desenvolvimento do capitalismo, pautada na globalização da economia e na reestruturação produtiva das indústrias em escala mundial.

O aumento do fenômeno do desemprego está associado a esse novo processo de produção que exige o surgimento de um novo tipo de trabalhador qualificado e polivalente. Em contrapartida ao aparecimento do trabalhador polivalente, houve uma crescente massa de trabalhadores que se tornou desempregada pelo fato de não conseguir se inserir de forma competitiva no mercado de trabalho formal,

já que não possui a qualificação exigida pelo mesmo. Esse fato aponta para as novas tendências do mercado de trabalho, discutidas por muitos autores. Iamamoto aponta o surgimento de:

[...] uma classe trabalhadora polarizada com uma pequena parcela com emprego estável, dotada de força de trabalho altamente qualificada e com acesso, direitos trabalhistas e sociais e uma larga parcela da população com trabalhos precários, temporários, subcontratados etc. (IAMAMOTO e CARVALHO, 1982, p.32).

Esse processo de reestruturação produtiva do capital acarretou uma expansão, sem precedentes, do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global, haja vista que o imenso contingente de trabalhadores não consegue se inserir no mercado de trabalho por não ser considerado qualificado, e termina por ser excluído do mundo do trabalho.

O trabalho infantojuvenil ao longo da história

O trabalho infantojuvenil não é uma questão social nova. Se fizermos um rápido panorama histórico veremos que na segunda metade do século XVIII, com o advento da 1ª Revolução Industrial, crianças e adolescentes faziam parte do quadro de operários das primeiras fábricas que se instalavam na Europa, mais especificamente na Inglaterra, considerada o berço de tal revolução, no início do sistema capitalista de produção.

Essa evidência do trabalho infantojuvenil é descrita por Engels em sua obra *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, segundo o qual “[...] de resto as fábricas empregam um grande número de crianças para tirar e repor as bobines (doffers) e alguns homens adultos como contramestres nas oficinas (...) mas o trabalho propriamente dito é feito por mulheres e crianças...” (ENGELS, 1892, p.187).

Já nessa época descrita pelo autor o trabalho infanto-juvenil, juntamente com o trabalho das mulheres, tinha a preferência dos detentores do capital por se tratar de mão de obra mais barata em relação aos homens. E, além disso, as crianças e mulheres eram consideradas como mais hábeis no manuseio das máquinas, como enfatiza o autor:

Quanto mais os gestos dos braços, os esforços musculares, são, devido à entrada em serviço de máquinas, realizados pela

energia hidráulica ou pela força do vapor, menos se necessita de homens. E como de resto as mulheres e crianças são mais rentáveis e mais hábeis que os homens neste gênero de trabalho são estas que são empregadas (*ibidem*, 187).

Nesse período histórico não existiam leis de regulamentação do trabalho que servissem de proteção aos trabalhadores; as mesmas só começaram a surgir quando estes se mobilizaram coletivamente em prol de melhorias nas condições de trabalho e na redução das horas trabalhadas. Enquanto isso não acontecia, as crianças e adolescentes eram penalizados pela precarização das condições de trabalho e pelo excesso de horas trabalhadas.

A primeira legislação para a proteção da criança e a prevenção do trabalho infantil, segundo Engels (1892), surgiu na Inglaterra, em 1802, quando o Parlamento Britânico aprovou a “Carta dos Aprendizes”, ou seja, um *Appretice-Bill* (Lei sobre os Aprendizes). A mesma pôs termo aos abusos mais gritantes em relação ao trabalho realizado pelas crianças e adolescentes nas fábricas, instituindo, entre outras providências, a jornada de trabalho de no máximo 12 horas, evitando o trabalho noturno e oficializando sua fiscalização. No entanto, essa regulamentação voltava-se apenas às indústrias de algodão.

Novas leis foram regulamentadas nos anos de 1819, 1825 e 1831. A lei de 1819 limita a idade de nove anos para o trabalho nas fábricas de fiação e tecelagem de algodão e proíbe o trabalho noturno para menores de 16 anos. A lei de 1825 regulamentou a questão da jornada de trabalho e a duração dos intervalos para refeições que, naquele período, correspondiam a uma hora e meia. Já a lei de 1831 foi mais abrangente, pois regulamentou o tempo de trabalho para as crianças em todos os setores fabris. Diante desse prisma, nota-se que foi somente no século XIX que os principais países industrializados da Europa criaram, sempre sob pressão popular, as primeiras leis de proteção à infância operária. A Alemanha promulgou suas leis de proteção ao trabalho infantil a partir de 1838; a Bélgica em 1840; a França em 1841; a Holanda em 1889; e Portugal em 1891.

No século XX, no final da Primeira Guerra Mundial, frente aos destroços socioeconômicos e morais decorrentes da mesma, o Tratado da Paz, assinado em Versalhes em 1919, criou a Organização Internacional do Trabalho (OIT), formada por representantes de governos, empresários e trabalhadores para contribuir com a for-

mulação de normas para regular as relações de trabalho, apoiando esforços dos países a fim de que consigam criar políticas de emprego, de distribuição equitativa dos resultados do progresso, à proteção da vida e da saúde dos trabalhadores e de suas famílias.

A OIT, preocupada em reduzir o trabalho da criança, manifestava-se através de várias convenções e recomendações, fixando a idade mínima de admissão ao trabalho em diversos ramos da produção, pleiteando sua erradicação. Segundo Antuniassi (1983), a referida preocupação nos períodos posteriores à Segunda Guerra Mundial, estava diretamente relacionada à preocupação com o desenvolvimento socioeconômico da sociedade, principalmente no que diz respeito à saúde, alimentação e educação. Frente a essa necessidade de amparo e proteção à infância, foi então criado o Fundo das Nações Unidas Para a Infância, ou seja, a UNICEF.

No entanto, por falta de uma efetivação e fiscalização no cumprimento dessas e outras leis que surgiram no decorrer das épocas históricas através de uma maior organização da classe trabalhadora, sabemos que o trabalho infantojuvenil está cada vez mais presente nas sociedades capitalistas, mesmo que, algumas vezes, de maneira “invisível”. Aliada a essa falta de efetivação e à ineficácia prática das leis trabalhistas de proibição do trabalho infantojuvenil, está a questão da pobreza e desigualdade social que, também, era muito alarmante na época da Revolução Industrial, fazendo com que as famílias vitimadas fossem obrigadas a contar com o trabalho precoce de seus filhos, para que, assim, pudessem sobreviver diante da realidade econômica na qual estavam inseridas.

A legislação atual em relação ao trabalho infantojuvenil no Brasil

A primeira legislação brasileira relativa à regulamentação do trabalho infantil foi criada em 1891 (Decreto Lei 1.313), definindo que os menores do sexo feminino, com idade entre 12 e 15 anos e os do sexo masculino, na faixa etária de 12 a 14 anos, teriam uma jornada diária máxima de sete horas, e fixava uma jornada de nove horas para os meninos de 14 a 15 anos de idade. A partir da Constituição de 1934 foi fixado em 14 anos o limite de idade para o ingresso na força de trabalho, limite esse mantido pelas Constituições de 1937 e 1946. Até o advento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),

em 1943, vários dispositivos regularam a idade mínima para o trabalho, destacando-se o Primeiro Código de Menores da América Latina, de 1927, que vedava o trabalho infantil aos 12 anos de idade e proibia o trabalho noturno aos menores de 18 anos. A CLT tratou da matéria de forma abrangente, definindo a idade mínima em 12 anos, e estabelecendo condições permitidas para a realização do trabalho.

Na Constituição Federal de 1988 vários dispositivos enunciam a obrigatoriedade de proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, destacando-se seu artigo 227 que diz:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação e exploração, violência, crueldade e agressão.

No inciso XXIII do artigo 7 encontramos a proibição ao trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos, e de qualquer trabalho a menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz.

A criação do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), que foi promulgado pela Lei nº 8.069 em 13 julho de 1990, vem regulamentar o que determina a Constituição Federal que, em seu artigo 60 retifica a proibição do trabalho infantil a menores de 14 anos, e no artigo 62 considera que a condição de aprendiz diz respeito à formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação em vigor. O ECA introduz inovações importantes no tratamento da questão da infância e da juventude, sintetizando mudanças de conteúdo, de método e de gestão. Uma das mudanças de conteúdo mais importantes refere-se ao paradigma da proteção integral, reconhecendo a criança e o adolescente como sujeitos de direitos. Em termos de métodos, para uma ação mais efetiva, o ECA desloca a tendência assistencialista prevaente em programas destinados ao público infantojuvenil, e a substitui por propostas de caráter socioeducativo, de cunho emancipatório. Em termos de gestão, estabelece dois princípios básicos para a política de atendimento à infância e à adolescência, já contidos na Constituição Federal de 1988: a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de suas representações organizativas, abrindo espaço para a implantação

de conselhos gestores de políticas públicas, o que no caso da criança e do adolescente corresponde aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente que devem organizar-se nos níveis municipal, estadual e federal, garantindo a articulação de políticas em todos os níveis.

Para garantir a proteção à criança e ao adolescente, o ECA cria os Conselhos Tutelares, que são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes. Apesar do ECA assegurar esses direitos, isso não impediu a continuidade da exploração do trabalho infantil.

Vale pontuar, ainda, que em nível internacional a OIT coloca como princípio a proibição de empregar crianças que não tenham completado a escolarização ou a idade para ingressar no trabalho. Os documentos internacionais que constituem o embasamento para a promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente no âmbito do sistema de direitos humanos da Organização das Nações Unidas inspiraram, em grande medida, o aparato jurídico-institucional que, nos dias de hoje, assegura o direito da criança e do adolescente brasileiros. O documento básico e primeiro a ser lembrado é a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924, consubstanciada, mais tarde, na Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1959.

Três décadas foram necessárias para que a comunidade internacional viesse a adotar, em novembro de 1989, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que consagrou, por um lado, a doutrina de proteção integral e de prioridade absoluta aos direitos da criança e, por outro, o respeito aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais da criança. Firmado pelo governo brasileiro na ocasião em que foi aberto à assinatura dos Estados-membros da ONU, esse instrumento foi ratificado pelo Decreto Legislativo nº. 28, de 14 de setembro de 1990. Ainda em setembro daquele ano, o Brasil esteve representado no Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, realizado na sede das Nações Unidas. Naquela ocasião, 71 presidentes e chefes de Estado, além de representantes de 80 países, assinaram a Declaração Mundial sobre Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento da Criança e adotaram o Plano de Ação para a década de 1990, assumindo o compromisso de implementar, de imediato, a Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança. Cabe ressaltar que, diante desse contexto, o Brasil, como

membro da comunidade internacional, foi motivado a elaborar o Estatuto da Criança e do Adolescente.

No âmbito do trabalho infantil, o Brasil ratificou: I - Convenção nº 5 referente à idade mínima na indústria (1919); II - Convenção nº 7, relativa à idade mínima no trabalho marítimo (1920); III - Convenção nº 58 (revista), também relativa à idade no trabalho marítimo (1936); IV - Convenção nº 124, sobre o exame médico dos adolescentes no trabalho subterrâneo (1965); V - Convenção nº 138 sobre a idade mínima para admissão ao emprego (1973); e VI - Convenção nº 182 sobre as piores formas de trabalho infantil.

Porém, apesar da existência dessas leis que garantem direitos fundamentais às crianças e adolescentes, podemos constatar que o contexto social do final do século XX e início do século XXI tem mostrado uma dura realidade para a parcela infantojuvenil da população, visto que essas leis não estão sendo devidamente cumpridas, pois questões como saúde, educação, trabalho, exploração sexual infantojuvenil, violência e drogas continuam na pauta da problemática da infância no Brasil e no mundo, atingindo tanto a população urbana quanto a rural.

Até o ano 2001, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimava que o número de crianças que trabalham em todo o mundo chegava a 150 milhões. No Brasil, segundo dados do IBGE (1990), existiam 7,5 milhões de crianças e de adolescentes de 10 a 17 anos que trabalhavam, representando 11,6% da população economicamente ativa. Desse contingente, 40% é formado por crianças e adolescentes com idade entre 10 e 14 anos. Em 1995, a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contabilizou 3,5 milhões de crianças entre 5 a 14 anos inseridas no mercado de trabalho, que representavam 11,24% do total de crianças nessa faixa etária.

Já a PNAD de 1998 mostrava a existência de cerca de 7,7 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos de idade inseridos no mundo do trabalho. No ano de 2007, segundo o IBGE, as crianças trabalhadoras de 5 a 13 anos somavam, aproximadamente, 1,257 milhão. A maioria, do sexo masculino, estava empregada na agricultura e tinha renda familiar *per capita* mensal inferior a um salário mínimo. Entre as mais novas, o rendimento era o menor: R\$ 189,00. Entre os jovens de 14 a 17 anos a situação é outra: nessa faixa etária, 88,9% dos não ocupados vão à escola, contra 74,9% dos trabalha-

dores. Cabe ressaltar que o trabalho infantojuvenil não está restrito apenas às regiões mais pobres do país. Nas grandes metrópoles é bastante visível o trabalho infantil na faixa etária de 5 a 10 anos.

No entanto, os dados mais recentes da PNAD/IBGE mostram que a exploração da mão de obra infantil no país cresceu em 4,5% em 2014 em relação a 2013. Em 2013 havia 3,188 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 17 anos de idade trabalhando, e o contingente subiu para 3,331 milhões em 2014.

O fato de existir um número alarmante de crianças e adolescentes inseridos no trabalho pode ser percebido não só pela falta de eficácia no cumprimento das leis de proteção à infância e à adolescência, mas também como fruto da situação de miséria à qual estão submetidas as famílias, principalmente as que vivem em regiões caracterizadas pela desigualdade social, haja vista que a inserção precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho “não é uma escolha, mas uma imposição de uma realidade social excludente” (FRIGOTTO, 1999, p. 7).

As crianças e adolescentes são inseridos precocemente no mundo trabalho, visando ao aumento da renda familiar, como enfatiza Novaes: “O trabalho de crianças e adolescentes está intimamente associado à renda de suas famílias”(NOVAES, 1999, p. 38). Essa inserção precoce no trabalho traz sérias consequências ao desenvolvimento das crianças, pois as mesmas são submetidas às péssimas condições de trabalho, executam atividades penosas e perigosas, manejam instrumentos e utilizam substâncias nocivas a sua saúde, como é o caso das crianças que trabalham no corte da cana, nas carvoarias, nas lavouras de legumes, no sisal e nas pedreiras.

Além desses perigos que enfrentam, as crianças ficam impossibilitadas de exercerem o seu direito à educação, pois as mesmas não conseguem conciliar os horários do trabalho e do estudo, como descreve Sabóia (1999): “Um dos aspectos mais negativos do trabalho infantojuvenil é o abandono da escola pelos jovens trabalhadores. Isso ocorre, em grande parte, pela impossibilidade de conciliar os horários de trabalho e de estudo” (*ibid*, 1999, p.46). Cabe ressaltar que essa exclusão das crianças e adolescentes do processo de escolarização devido à inserção precoce no mundo do trabalho pode, conseqüentemente, lhes proporcionar, também, a exclusão do processo de qualificação profissional para sua inserção futura no mercado de trabalho, como enfatiza Guimarães:

[...] a necessidade de ingresso precoce de menores no mercado de trabalho significa não somente o seu desgaste físico uma vez que se submetem às mesmas condições de trabalho dos adultos, como também a sua exclusão do processo de escolarização, o que impossibilita de se prepararem para o desempenho futuro de tarefas que exigem mão-de-obra qualificada [...] (GUIMARÃES, et al: 1986, p. 11).

Outro aspecto que também deve ser considerado quando estudamos a questão do trabalho infantil e que sustenta a sua prática – está relacionado aos valores culturais existentes em nossa sociedade sobre “o lugar da criança e do adolescente” dentro da mesma. Esses valores são internalizados pelas famílias, já que são fortalecidos por paradigmas difusos na sociedade, que valorizam e naturalizam o trabalho precoce, tais como: “O trabalho infantil é necessário porque a criança está contribuindo para a sobrevivência da família, a criança que trabalha amadurece mais rápido e aprende a enfrentar a vida; o trabalho dignifica: antes trabalhar que roubar”. Dessa forma, o trabalho precoce é encarado como positivo pela maioria das pessoas, inclusive pelas próprias famílias das crianças, pois estando trabalhando mesmo de forma precária e explorada, elas não terão tempo para se envolverem com o crime e a marginalidade.

Esse tipo de concepção transforma o trabalho infantil, que é um problema, em solução. Percebe-se, também, um encobrimento da realidade quando os responsáveis pelas crianças dizem que as mesmas trabalham para ocupar o tempo e não se envolver com más companhias quando, na realidade, trabalham por necessidade.

A primeira articulação para a eliminação do trabalho infantil no Brasil foi realizada pelo comitê diretivo do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC-OIT) e também pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, que foi instalado em 29 de novembro de 1994 com o objetivo de promover a articulação entre as diversas organizações capazes de atuar na área da eliminação do trabalho infantil em decorrência de um número significativo de denúncias sobre a exploração do trabalho, em situações desumanas e degradantes.

A partir das discussões nesses espaços surgiu a iniciativa de criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com atuação em âmbito nacional.

A implementação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em âmbito nacional

De acordo com as diretrizes e normas do PETI, elaboradas pelo governo federal, o programa foi criado a partir de um acordo celebrado, em 6 de setembro de 1996, entre a União, os estados e entidades da sociedade civil, com o apoio da OIT, no que se denominou de *O Compromisso pela Criança*. Reconhecendo-se a importância desse acordo, o governo federal instituiu a implantação de um grupo interdisciplinar para o desenvolvimento de ações conjuntas que pudessem gerar o mapeamento das principais áreas de concentração de trabalho infantil nas suas piores formas. Os primeiros resultados apontaram essa realidade em vários estados do Brasil, nos setores da cana-de-açúcar, carvão, sisal e no cultivo da erva-mate.

A principal finalidade do PETI é retirar crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos e 11 meses que estejam em situação e/ou exploração do trabalho infantil considerado como penoso, perigoso, insalubre ou degradante. Além disso, busca proporcionar um espaço onde crianças e adolescentes possam vivenciar momentos compatíveis à idade cronológica, através de brincadeiras, integração com outras crianças, contato com o lúdico, participação em atividades culturais, de esporte e lazer no horário diferenciado ao escolar, da ampliada, ou seja, através de uma atividade socioeducativa complementar. Em contrapartida, com a retirada da criança e/ou adolescente do trabalho, cada família recebia um auxílio de no máximo R\$50,00³, por cada criança inserida no programa. Esse benefício, denominado Bolsa Criança Cidadã, tinha por objetivo recriar condições mínimas para a família prover suas necessidades básicas, assegurando condições para o acesso, regresso, permanência e sucesso das crianças e adolescentes na escola.

O PETI tem por finalidade possibilitar o acesso e a permanência das crianças/adolescentes na escola, bem como busca fornecer apoio e orientações as suas respectivas famílias por meio da oferta de ações socioeducativas, promoção e implementação de programas e projetos de geração de renda. As ações do PETI têm a centralidade na família, pois a considera protagonista do seu próprio desenvolvimento social.

³ O valor da bolsa foi definido em função da realidade socioeconômica regional.

Ao longo do tempo, as instituições governamentais e não governamentais, os fóruns municipais, estaduais e nacionais, conselhos de direitos e universidades estão numa verdadeira aliança no combate a essas piores formas de exploração do trabalho infantojuvenil e, sobretudo, aquelas relacionadas com o narcotráfico, exploração sexual e trabalho doméstico.

Com o objetivo de formalizar acordos multilaterais entre todos os participantes, o compromisso assinala, especificamente, as atribuições de cada segmento, é criado o Plano de Ações Integradas (PAI) pelo governo federal, que é um documento que define as ações que devem ser efetivadas, elencando as prioridades, as responsabilidades dos parceiros, o cronograma de execução e as formas de articulação com as instituições e entidades participantes, a partir da identificação das causas e consequências do trabalho infantil nas situações apontadas, ou seja, é um instrumento executivo que viabilizará a operacionalização do PETI em cada estado, onde todos os integrantes do pacto assumem concretamente sua forma de inserção no mesmo.

Desse modo, cabe aos governos federal e estadual, no âmbito de suas competências:

reordenamento jurídico-institucional da matéria em pauta; promoção e apoio a iniciativas de emprego e renda, de forma a elevar a renda do grupo familiar, estimulando a permanência e o sucesso escolar das crianças e adolescentes que trabalham, principalmente, em situação de risco; e fiscalização e repressão à ocorrência do trabalho infantil e a exploração laboral do adolescente.

A primeira experiência de implantação do PETI se deu em 1996, nas carvoarias do Estado do Mato Grosso do Sul, onde a problemática do trabalho infantil foi escolhida como prioridade para atuação do fórum em maio de 1995, visando à elaboração e aplicação de uma metodologia de intervenção. A escolha das carvoarias fundamentou-se em denúncias de exploração da mão de obra infantil, ou seja, havia 2.000 crianças e adolescentes trabalhando e vivendo em mínimas condições de saúde, educação, alimentação, higiene e lazer. Posteriormente, o programa foi estendido também às famílias que colhiam erva-mate na região da fronteira com o Paraguai, no extremo Sul do estado.

No Estado da Bahia o programa foi lançado em julho de 1997, tendo como objetivo atender às famílias das crianças que trabalhavam em atividades na área do sisal e das pedreiras. Já em Pernambu-

co o programa foi implantado em janeiro de 1997, visando ao atendimento das famílias que residiam e trabalhavam em regiões onde a atividade econômica predominante era a monocultura e a industrialização da cana-de-açúcar.

Em 1998 foi estendido para a região citrícola de Sergipe, para o garimpo Bom Futuro, no município de Ariquemes no Estado de Rondônia e para os canaviais do litoral fluminense no Estado do Rio de Janeiro. Em 1999 o programa foi implantado em diversas atividades nos estados do Pará, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo, e foi expandido nos estados de Pernambuco, Bahia e Mato Grosso do Sul. E no final do ano 2000 o programa passou a atender crianças e adolescentes residentes nas áreas urbanas, prioritariamente as que trabalham nos “lixões”.

Na ocasião, foi acordada que a identificação de situações de violação de direitos geradas pelo trabalho infantil seria realizada pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social, pelo Ministério Público, Conselho Tutelar, pela equipe da Superintendência Regional do Trabalho, Sociedade Civil, por outros parceiros locais e políticas públicas.

O PETI é financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, com cofinanciamento de estados e municípios, podendo contar, ainda, com a participação financeira da iniciativa privada e da sociedade civil. Entretanto, fica sob responsabilidade do governo municipal a realização da jornada ampliada. Assim, os recursos destinados a sua manutenção são repassados diretamente para o Fundo Municipal da Assistência Social.

Reformulações ocorridas no programa ao longo de sua implantação

Com base em dados de avaliações do programa, foram realizadas pelo Instituto de Estudos Especiais (IEE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em 2007, adequações no desenho original do programa, sem que, no entanto, se perdessem de vista as bases conceituais e metodológicas sobre as quais foi construído. Essa reformulação no PETI, que vigora a partir do ano 2000, visa à eliminação do trabalho infantil não só na área rural. Assim, o público alvo do programa passou a ser prioritariamente as famílias com renda *per capita* até meio salário mínimo, com crianças e adolescentes de 7 a 14

anos trabalhando em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas, ou degradantes, residentes em áreas urbanas e rurais.

Na área urbana atenderia à população de 10 a 14 anos que, de fato, estivesse trabalhando nas seguintes atividades: lixões; comércio ambulante e em feiras; engraxate; e distribuição e venda de jornais e revistas.

Na área rural foram incorporadas todas as crianças e adolescentes de 10 a 14 anos que trabalhavam em atividades degradantes, penosas, insalubres, compreendendo aquelas relacionadas ao cultivo, extração, beneficiamento e/ou fabricação de sisal, algodão, citricultura, cana-de açúcar, fumo, horticultura e outras: coco, babaçu e outros vegetais, extração de pedras e garimpo, salinas, cerâmicas e olaria, móveis e madeiras, tecelagem, casa de farinha e outros cereais, pesca e carvão.

Cabe ressaltar que as famílias dessas crianças e adolescentes poderiam permanecer no PETI por um período de dois anos. Podendo ser mantidas, após avaliação, por, no máximo, mais dois anos.

Houve, também, uma diminuição no valor da Bolsa Criança Cidadã, que passou a ser de: R\$ 25,00 mensais por criança ou adolescente na área rural; e no mínimo R\$ 25,00 e no máximo R\$ 40,00 mensais por criança ou adolescente na área urbana. O valor mensal repassado para a manutenção da Jornada Escolar Ampliada para a zona rural é de R\$ 20,00 por criança/adolescente e para a zona urbana é de R\$ 10,00 por criança/adolescente.

Os critérios de permanência das famílias no PETI também foram ampliados, e são:

retirada de todos os filhos menores de 16 anos de atividades laborais, com frequência mínima de 85% na jornada ampliada; manutenção de todos os filhos na faixa etária de 7 a 14 anos na escola; apoio à manutenção dos filhos nas atividades da Jornada Escolar Ampliada; participação nas atividades socioeducativas; participação das famílias nas ações de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda que lhes são oferecidas.

No ano de 2004, a partir da promulgação da Política Nacional de Assistência Social, o PETI foi considerado um programa inserido no sistema de Proteção Social Especial – modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de violência e/ou violação de direitos por vários tipos de ocorrências, dentre elas a situação de trabalho Infantil.

Em 2005 houve a integração entre o PETI e Programa Bolsa Família (PBF)⁴ regulada pela Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, como iniciativa do governo federal para o enfrentamento da duplicidade de benefícios, como também para ampliação do atendimento de acordo com as demandas registradas de trabalho infantil, unificação do valor do serviço socioeducativo, universalização do acesso e melhoria na gestão. Com essa mudança, as crianças e adolescentes inseridos no PETI deixaram de receber a Bolsa Criança Cidadã, e a família permaneceu apenas com o benefício financeiro do Programa Bolsa Família.

O PETI no Rio de Janeiro

Em 1997, o governo do Estado do Rio de Janeiro investiu na implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, em parceria com o Ministério da Previdência e Assistência Social (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário), implementando o atendimento de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos submetidos à exploração do trabalho precoce na zona rural do norte fluminense. Em 1998, o programa contou com o incentivo do governo federal, que estabeleceu a concessão de apoio aos municípios pelo Projeto de Lei encaminhado e aprovado pelo Congresso Nacional, sobre um benefício para as famílias de crianças e adolescentes que fossem inseridas no sistema regular de ensino. Até o ano de 1999, o programa absorveu 4.450 crianças e adolescentes nas jornadas ampliadas.

Ainda em 1999, os municípios da zona rural que foram contemplados com o programa apresentaram uma demanda reprimida e significativa de crianças e adolescentes ainda excluídos da proteção integral, oriundos de famílias de baixa renda e tendo que permanecer no trabalho para garantir sua sobrevivência, assim como a de seu grupo familiar.

Diante da urgência de uma reestruturação, em junho de 2000, o Estado do Rio de Janeiro, na época, através da Secretaria de Ação Social e Cidadania, definiu a Erradicação do Trabalho Infantil como um dos indicadores sociais prioritários da Política Pública de Assis-

⁴ O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 85,01 a R\$ 170,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.Fonte: www.mds.gov.br.

tência Social do estado. Com isso, foram absorvidas mais 1.029 crianças e adolescentes da área rural, garantindo 5.542 atendimentos, sendo prevista, também para outubro do mesmo ano, a inserção de mais 1.012 crianças e adolescentes, totalizando um quantitativo de 6.554 atendimentos mediante processo de avaliação e revitalização, implementado junto aos municípios.

Paralelamente à ampliação de metas na zona rural no mês de junho/2000, o estado implantou o PETI na Região Metropolitana atendendo a 900 crianças e adolescentes submetidos à exploração do trabalho, envolvidos no comércio ambulante, no lixão e nas diversas formas de trabalho penoso na zona urbana.

As áreas de abrangências do PETI no Estado do Rio de Janeiro na zona rural foram: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra; e na zona urbana são: Belford Roxo, Duque de Caxias, Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João de Meriti.

No município do Rio de Janeiro, o PETI foi implementado em 2000, tendo iniciado com a participação das crianças e adolescentes da faixa etária de 7 a 14 anos, oriundas de um projeto denominado Oficina da Criança, criado em 1994 e extinto no ano de 2000 com a implementação do PETI. O objetivo desse projeto consistia na potencialização do desenvolvimento social, afetivo e intelectual das crianças e adolescentes e de prevenir a evasão escolar e o trabalho infantil. Diferente do PETI, este não se tratava de um programa de transferência de renda, pois era fornecido às famílias apenas cesta básica. As atividades desenvolvidas eram artes plásticas, teatro, dança, música, capoeira, oficina de leitura, programas culturais recreativos, atividades esportivas e encontros de interação entre as diversas áreas.

A responsabilidade de execução do programa no município ficou a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), através das Coordenadorias de Desenvolvimento Social (CDS's) e, conseqüentemente, dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS's) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS's), que monitoram o programa em basicamente duas ações, a saber: a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), e o acompanhamento familiar, através do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), respectivamente.

O projeto-piloto do PETI no município contou com 80 crian-

ças do bairro de Santa Cruz, funcionando na Casa de Acolhida Lar de Betel, executada pela ONG AMAIJUREC. Atualmente, existem 1.685 crianças/adolescentes inseridos no referido programa, com os campos 10 e 23 referentes ao trabalho infantil devidamente marcados no Cadastro Único do Governo Federal para Inclusão em Programas e Projetos Sociais (CadÚnico).

A experiência do PETI no Complexo do Alemão

A pesquisa de campo foi realizada no PETI executado no Complexo do Alemão, área de supervisão da 4ª CDS, mais especificamente no CREAS Nelson Carneiro⁵, no ano de 2015, e consistiu na observação de atividades realizadas nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, com as crianças e adolescentes inseridos, além de análise da documentação do programa (relatórios, manual operacional, plano de trabalho e outros) que serviram de base para a elaboração deste trabalho.

O Complexo do Alemão é um bairro da zona norte do município do Rio de Janeiro constituído por um conjunto de 15 comunidades; são elas: Pedra do Sapo (Esperança), Alemão, Grota, Itararé, Alvorada, Reservatório, Loteamento, Nova Brasília, Fazendinha, Fazenda da Palmeiras, Casinhas, Matinha, Mineiros, Adeus e Baiana. Muitas vezes é confundido como parte de seus bairros vizinhos – Bonsucesso, Inhaúma, Olaria e Ramos –, mas trata-se de um bairro oficial. O bairro foi construído sobre a Serra da Misericórdia, uma formação geológica de morros e nascentes naturais, quase toda destruída pela construção do complexo. Poucas são as áreas verdes na região, apesar dos esforços de preservação empreendidos por determinadas organizações. Ainda existem alguns pontos de nascentes de rios que são usados como fonte de água pela população. Todavia, logo após a nascente, os rios já se tornam “cachoeiras de esgoto”. Boa parte da serra foi destruída, devido às pedreiras, muito comuns, na segunda metade do século XX. Considerada como Área de Proteção Ambiental (APA), atualmente esse tipo de empreendimento na região é proibido, embora subsistam algumas ilegalmente.

⁵ O CREAS Nelson Carneiro é localizado na Rua Professor Lacê, nº 57, Ramos. Esse Centro de Referência atende às famílias e/ou indivíduos em situação de violação de direitos, residentes no Complexo do Alemão, Complexo de Manguinhos, área urbana de Ramos e Bonsucesso, Olaria, Penha, Penha Circular, Complexo da Penha, Brás de Pina, Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral, Jardim América e Pavuna (parte).

A ocupação da Serra da Misericórdia ocorreu no início do século XIX, com Francisco José Ferreira Rego. Por ocasião de sua morte, os herdeiros venderam as terras para Joaquim Leandro da Motta. Esse, por sua vez, dividiu sua propriedade em grandes lotes, vendendo um deles para Leonard Kacsmarkiewiez, polonês refugiado da Primeira Guerra Mundial, que ficou conhecido pelo apelido de “Alemão”, nome depois dado ao morro que lhe pertencia. No ano de 1928, Leonard “Alemão” promoveu o primeiro loteamento de suas terras, na área da atual comunidade Grota, que tinha ocupação dispersa até meados da década de 1950.

O Complexo do Alemão, conta com uma rede socioassistencial de serviços oferecidos nas comunidades. Em relação à educação, várias escolas estão localizadas na região; a saúde conta com Clínicas da Família e Estratégias de Saúde da Família (ESF), e em relação à área de esporte e lazer, existe uma Vila Olímpica. Além disso, algumas organizações não governamentais atuam na área com diversos trabalhos voltados para a infância e juventude e para a população em geral.

A comunidade foi alvo de um dos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁶, em parceria entre os governos estadual e federal. Além disso, no ano de 2011, foi inserido na comunidade o Projeto de Pacificação, executado pela Secretaria Estadual de Segurança Pública.

Segundo dados do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Pereira Passos, a população do complexo em 2010 era de 69.143 habitantes. Atualmente, é estimada por alguns órgãos públicos entre 120 mil e 160 mil pessoas, ocupando uma área de 6.185 hectares, sendo a segunda região mais populosa da cidade.

O Complexo do Alemão apresenta Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,711, um dos mais baixos da cidade do Rio de Janeiro. A atividade econômica da região é composta por cerca de 6.000 pequenos estabelecimentos, sendo que 87,4% são de segmento do comércio e serviços. Desde o fim da década de 1990, a região do entorno do Complexo do Alemão viveu intenso processo de desin-

⁶ O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, é um programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503 bilhões até 2010, sendo uma de suas prioridades a infraestrutura, como portos e rodovias.

dustrialização que acarretou a eliminação de 20 mil postos de trabalho. Em relação à incidência do trabalho infantil, podemos considerar que esse se revela, na localidade, com características um pouco diferentes do grande centro urbano ou zona sul da cidade, pois não temos muitas crianças no sinal trabalhando como *malabaris*, pedinte, engraxate, entre outros.

As crianças e adolescentes do complexo experimentam um outro tipo de exploração da mão de obra infantojuvenil, ou seja, realizam pequenos favores aos seus vizinhos em troca de dinheiro: carregam sacolas de supermercado para o alto do morro, outros trabalham como vendedores de produtos nos estabelecimentos comerciais da própria comunidade, um pouco trabalha como vendedores ambulantes e até mesmo como babá. No entanto, a atividade laborativa mais desenvolvida pelas crianças e adolescentes residentes no Complexo do Alemão é como catadores de materiais recicláveis; famílias inteiras, na sua grande maioria monoparentais femininas, saem pelas ruas da comunidade e até mesmo nos lixões à procura de objetos que possam ser vendidos para gerar renda. Outra forma é o trabalho doméstico, considerado uma das piores formas de trabalho infantil, pois as mães ou avós saem para o trabalho a fim de prover o sustento da família e deixam seus filhos com a responsabilidade dos serviços do lar.

Para atender à demanda acima explicitada, as crianças e adolescentes inseridas no PETI participam dos SCFV's que funcionam em parceria com as redes de serviços localizadas no Complexo do Alemão, a saber: na Vila Olímpica Carlos Castilho, em parceria com a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer; e na Instituição Ação Social pela Música. Além da oferta de atividades socioeducativas em algumas Escolas do Amanhã da localidade, no horário complementar.

Segundo material disponibilizado pelo CREAS, as atividades socioeducativas voltadas para as crianças e adolescentes acontecem diariamente no SCFV e são realizadas por educadores. É importante frisar que o SCFV ofertado na Vila Olímpica tem um diferencial, pois as crianças e adolescentes têm a possibilidade de se integrarem em atividades esportivas.

A pesquisa de campo nos fez perceber que algumas famílias consideram o PETI, na localidade, como um meio de prevenção do envolvimento dos filhos no narcotráfico; os responsáveis das crianças e adolescentes, em sua grande maioria, desejam ocupar o tempo ocioso dos filhos com atividades que promovam um espaço em que eles

possam experimentar momentos diferentes daqueles vivenciados no dia a dia da comunidade.

De acordo com relato da equipe técnica, na avaliação dos responsáveis pelas crianças/adolescentes inseridos no programa, o PETI é um espaço importante com atividades relevantes para o desenvolvimento sadio dos mesmos, assim como estímulo na participação deles no espaço escolar. Apesar dessa concepção, a baixa frequência é um problema enfrentado atualmente no PETI. Esse fato é atribuído pelas crianças/adolescentes e seus responsáveis a dois fatores: o corte da bolsa específica para o programa (para as famílias que possuem perfil para o Programa Bolsa Família) e a faixa etária estabelecida pelo programa.

Como enfrentamento dessa questão, são planejadas atividades que estimulem a participação efetiva das crianças e adolescentes no SCFV. Além disso, a equipe interprofissional do CREAS acompanha as famílias, através das ações do PAEFI, preconizadas na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, visando assim, à superação da violência e/ou violação de direitos, nesse caso a exploração do trabalho infantil.

Considerações finais

As considerações apontadas neste artigo sobre a questão do trabalho infantojuvenil constituem uma realidade muito séria e preocupante, não só no Complexo do Alemão, mas em todo cenário brasileiro e mundial. Posto isto, acrescentamos ainda que o trabalho precoce pode ser considerado uma radicalização da desigualdade social que vem afetando não só os direitos civis, mas o próprio direito à vida. Entretanto, as consequências trazidas pelo capitalismo, isto é, o desemprego estrutural, a flexibilização, estão na base de sustentação da exploração da mão de obra de crianças e adolescentes, aliados a políticas públicas frágeis e assistencialistas, que incentivam a prática de *pequenos trabalhadores*.

A pesquisa de campo nos fez perceber que a implementação do PETI do Rio de Janeiro não partiu de elementos fornecidos por um diagnóstico prévio, pois, a princípio, o programa foi destinado a crianças e adolescentes que já participavam de um projeto desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social denominado Oficina da Criança, que fora extinto, e as características e público-alvo do programa não consistiam necessariamente de crianças e adolescentes

envolvidos diretamente na problemática do trabalho infantojuvenil.

Na elaboração teórica do PETI dá-se ênfase às articulações entre as várias esferas de governo (União, estado e município), sociedade civil e órgãos competentes (Ministério Público, Conselho Tutelar etc.), visando garantir o sucesso do programa e conseqüentemente maior eficácia no combate ao trabalho infantojuvenil no país. No entanto, pudemos constatar que não há uma interlocução entre os setores do governo no que se refere ao planejamento, execução e monitoramento das ações do programa. Esse fato aponta para a necessidade de estabelecer parcerias com as organizações e instituições que integram a rede de serviços voltados para a proteção dos direitos da criança e do adolescente.

O PETI foi idealizado com o objetivo principal de erradicar o trabalho infantil no país, como o próprio nome sugere: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Entretanto, sabemos que esse impacto social se torna impossível, uma vez que a eliminação do trabalho infantojuvenil no Brasil compreende, entre outros fatores, a elaboração de políticas sociais que sejam capazes de diminuir as desigualdades existentes, instrumentos eficazes de fiscalização do cumprimento das leis que proíbem o trabalho infantil degradante e insalubre e, mudança na concepção sobre o lugar da criança e do adolescente na sociedade. Cabe destacar que é possível observar que ainda apresentamos os números de uma realidade perversa, que retrata a exploração da mão de obra de crianças e adolescentes.

Sendo assim, cabe ressaltar que o Brasil ainda não cumpriu o acordo estabelecido com a OIT, em seus tratados e convenções, que proíbe a exploração do trabalho precoce. E, também, prorrogou o ano de cumprimento da meta de eliminação das piores formas de trabalho infantil, anteriormente marcada para 2015 e prorrogada para 2020 (faixa etária de 5 a 9 anos de idade), pactuada no Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador. Podemos concluir que o trabalho precoce não é uma das pautas mais importantes na agenda governamental.

Por fim, reconhecer o papel e a importância desses cidadãos exige uma discussão mais apurada para a construção de uma consciência coletiva de como eles são vistos e considerados. Essa parcela da população deve ser vista e enxergada, respeitada como sujeitos de direitos.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio, H. Política social e combate à pobreza. A teoria da prática In: Abranches, H. (Org.) **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 1987.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- _____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas, São Paulo: Ed. Cortez, 2. ed., 1995.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Câmara Municipal do Rio de Janeiro.
- _____. **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador/Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2004.
- _____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2004.
- _____. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (MPAS/SAS)**. Série Programas de Assistência Social. Brasília, outubro de 1997.
- _____. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 26 de janeiro de 2017, 20h45min.
- COCCO, Giuseppe. **Trabalho e cidadania: produção e direitos na era da globalização**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.
- DEMO, Pedro. Criança Prioridade Absoluta. In: **O social em questão**. Volume 2, Rio de Janeiro: Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, 1997.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. 5. ed., São Paulo: Ed. Brasiliense, 1991 (Coleção Primeiros Passos).
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Trabalho precoce e formação: a questão da incorporação de adolescentes no mercado de trabalho. In: **O social em questão**. Trabalho precoce e educação profissional. Rio de Janeiro, vol. 3, nº 3, Edição Especial. PUC-Rio – Departamento de Serviço Social, 1999.
- FRIEDRICH, Engels. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra (1820-1895)**. Tradução: Analia Torres. Porto: Edições Afrontamento, 1975.
- GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. 5. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo. Ed. Cortez, 1982.
- _____. **O serviço social na contemporaneidade – trabalho e formação profissional**. 3ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.
- IBGE. **Dados PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)**. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatística>. Acesso em 25 de janeiro de 2017, 16h40min.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

LEITE, Maria Isabel P. Crianças no campo - os mudos da história? In: **Estudos sociedade e agricultura**. Nº. 6. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural, julho-1996: 170-191.

MARX, Karl. **O Capital – crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural. III Tomus, 1985.

_____. **O Capital: o processo de produção capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MATTOSO, Jorge Eduardo. Trabalho sob fogo cruzado. In: **Revista São Paulo em perspectiva**. Vol.8, nº1. Fundação SEADE, jan./mar., 1994.

NOVAES, José Roberto. Crianças trabalhadoras: questões para o debate. In: **O social em questão**. V. 3. Rio de Janeiro: Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, 1999.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das Políticas Sociais? Avanços e limites da categoria “Concessão-Conquista”. In: **Serviço Social e Sociedade**. Política Social e Direitos. Ano XVIII, nº 53. São Paulo: Editora Cortez, março-1997.

PREFEITURA DO RIO. Instituto Pereira Passos. **Complexo do Alemão**. Disponível em: <http://www.riomaissocial.org/territorios/complexo-do-alemao> Acesso em 24 de janeiro de 2017.

SABOIA, Ana Lúcia. Situação do trabalho infanto-juvenil na metade dos anos 90. In: **O social em questão**. Volume 3, nº 3. Rio de Janeiro: Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. **Trabalho infantil no Brasil**. Brasília: OIT, 2001.

SILVA, Maria Ozanira. Avaliação das Políticas Sociais: concepção e modelos analíticos. In: **Serviço Social e Sociedade**. Política Social e Direitos. Ano XVIII, nº 53. São Paulo: Ed. Cortez, março-1997.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et alli. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6. ed. São Paulo:Ed. Cortez, 1995.

SWEEZY, Paul. **4 Conferências sobre marxismo**. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

VIEIRA, Evaldo Amaro. As Políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In: **Serviço Social e Sociedade**. Política Social e Direitos. Ano XVIII, nº 53. São Paulo: Ed. Cortez, março-1997.

WEINBERG, Mônica. Em busca do tempo perdido. In: **Revista Veja**, 19 de janeiro de 2000.

Adolescente infrator: mídia e a visão da sociedade punitiva

Luciana Izolina Evangelista¹

Introdução

Esta pesquisa surgiu a partir da necessidade de compreender a problemática que envolve o adolescente que pratica ato infracional, sua garantia de direitos, a situação do sistema socioeducativo no Brasil, a divulgação da mídia e a repercussão da temática na sociedade.

O estudo dessa problemática é relevante, pois trata-se de uma expressão da questão social², debatida e estudada por diversos autores e juristas.

Além disso, é um tema que está constantemente sendo pautado nas diversas mídias e redes sociais e divide opiniões nas discussões em rodas de conversa de amigos, tal como a polêmica da redução da maioridade penal.

A metodologia deste trabalho envolveu a opção pela pesquisa quantitativa dos dados, por meio da análise de publicações de reportagens divulgadas pela mídia, gráficos e dados estatísticos, contudo, tais informações se limitaram ao período de 2003 a 2016.

Na organização deste estudo iniciaremos com uma breve abordagem da trajetória histórica dos direitos da criança e do adolescente no Brasil até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990.

Em seguida realizaremos a análise quantitativa dos dados do estudo realizado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Con-

¹ Assistente social graduada pela Universidade Plínio Leite (UNIPLI), discente do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos, da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio). No período de novembro de 2016 a janeiro de 2017 produziu este artigo acadêmico, que corresponde ao Trabalho de Conclusão de Curso, sob orientação da professora doutora Ebe Campinha. Email: lucianasesomk@gmail.com

² “Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.” A respeito, ver em IAMAMOTO, M. V. O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 27.

selho Nacional de Justiça, apontados pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário divulgado no site do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), que traçou o perfil do adolescente infrator no que tange à estrutura familiar, educacional e a situação estrutural das unidades socioeducativas do país.

Por fim, focaremos na polêmica discussão sobre a redução da maioridade penal, a visão da mídia e da sociedade sobre o adolescente infrator.

De objeto a sujeito de direitos

O caminho delineado para que fossem reconhecidos os Direitos Humanos³ da juventude no Brasil, desde a colonização percorreu uma dura trajetória no histórico da proteção sociojurídica da criança e do adolescente, pautada na repressão e discriminação.

Segundo Faleiros (2004), no ano de 1923 foi criado o primeiro Juizado de Menores e em 1924 foram instituídos o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores e os diversos Abrigos para “Menores”.

O primeiro Código de Menores instituído no Brasil foi no ano de 1927, intitulado em homenagem ao jurista José Cândido Albuquerque de Mello Mattos, que o redigiu e foi o primeiro juiz de “menores” da América Latina. O Código Mello Mattos representa o primeiro documento legal voltado especificamente para a população menor de 18 anos, em especial ao “menor abandonado” ou “delinquente”, enxergando-os como objeto de vigilância da autoridade pública.

Dessa maneira, entende-se que apenas as crianças pobres que viviam em uma situação de total desproteção social, ou seja, os setores excluídos da sociedade, seriam objeto de intervenção do juiz de menores.

Então, a partir do Código de Mello Mattos o termo “menor” passa a ser associado à menoridade penal e não à civil, no entanto, popularmente atribui-se de maneira pejorativa a condição de “menor” apenas à criança considerada pobre ou infratora.

E de acordo com Silva (2011), as instituições como o Serviço Na-

³ “Quanto aos direitos, eles são frutos de contradições entre diferentes interesses, de lutas sociais (ou de impactos conjunturais e históricos) que se instalam em diferentes processos, bem como das condições objetivas postas por cada momento histórico na relação com estas lutas. A combinação destas concepções de homem e de direitos é o que nos confere direitos humanos”. A respeito, ver em RUIZ, J. L. S. Direitos Humanos e concepções contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2014. p. 240.

cional de Assistência ao Menor (SAM) – 1941 –, a FUNABEM e as FEBEMs (1964) de todo o Brasil atuavam sem qualquer tipo de proteção aos direitos humanos e exerciam “informalmente” o controle sociopenal. O trabalho era desenvolvido através da lógica da reclusão e repressão das crianças e adolescentes abandonados ou autores de atos infracionais, além da prática dos castigos e agressões físicas.

Para Rizzini (2011), no imaginário da sociedade o SAM alcançou uma fama tal que automaticamente nos remete à figura de uma enorme estrutura cuja atuação representava mais uma ameaça à criança pobre do que protetiva, recebendo os adjetivos de “escola do crime”, “fábrica de criminosos”, “sucursal do inferno” entre outros.

Assim, o SAM foi duramente criticado e denunciado por suas práticas de maus-tratos, pela mídia, por instituições religiosas e a sociedade civil devido a sua política de atendimento, que era baseada na ação correcional – repressiva e desumana, contrária a uma ação pedagógica educativa.

Em 1985 é criado o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), um dos mais importantes movimentos que colocaram em destaque o protagonismo de crianças e adolescentes, e que passa a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos participativos.

O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Lei nº. 8.069/90, de 13 de julho de 1990, passou a vigorar a partir de 14 de outubro do mesmo ano e promulga a Doutrina da Proteção Integral, distinta do já extinto Código de Menores, no qual a criança e o adolescente eram apenas submetidos à pena de privação de sua liberdade, pois não havia o direito a sua ampla defesa e uso devido do processo legal, isto é, era apenas considerado o paradigma de “menor em situação irregular”, isto é, desprovido de todo tipo de proteção social, familiar e jurídica.

A partir da Constituição Federal de 1988, que possibilitou a construção do ECA com a proposta de introdução do paradigma da Doutrina da Proteção Integral, ampliou-se a visão dos Direitos Humanos para a infância e para a juventude, passando a serem reconhecidos pelo Estado como sujeitos de direitos, respeitando a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Não podemos negar que a promulgação do ECA significou o grande avanço do direito em favor da criança e do adolescente, pois estes passariam de mero objeto do Estado, e da ação dos juristas,

para sujeitos de direitos. Mas, infelizmente, algumas medidas promulgadas funcionam apenas no plano legal e as socioeducativas possuem, para além da função punitiva, o caráter de prevenção social, visando à proteção dos bens, a segurança e defesa da sociedade.

Quem é o adolescente infrator e a situação do Sistema Socioeducativo no Brasil

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através do estudo realizado pelo seu Departamento de Pesquisas Judiciárias com base nos dados colhidos pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF) entre julho de 2010 e outubro de 2011, traçou o perfil dos adolescentes em conflito com a lei no Brasil na faixa etária de 15 a 17 anos.

A equipe do programa percorreu todos os estabelecimentos de internação do país, entrevistou 1.898 adolescentes e coletou dados de 14.613 processos judiciais de execução de medidas socioeducativas de restrição de liberdade em tramitação nos 26 estados e no Distrito Federal.

A pesquisa realizada com base nos dados do programa Justiça ao Jovem buscou traçar o perfil dos 17,5 mil jovens infratores em cumprimento de medidas socioeducativas no Brasil, e analisou o atendimento prestado pelas 320 unidades de internação existentes em território nacional.

Os resultados da pesquisa detectaram que durante as visitas às unidades socioeducativas foram relatadas inúmeras graves situações de agressão, tais como maus-tratos cometidos contra os jovens internados nas unidades.

Dentro desse quadro de agressões, foi contabilizado que 10% dos estabelecimentos registraram situações de abuso sexual e 5% deles apresentaram ocorrências de mortes por homicídio.

E a denúncia mais grave foi a de que, quase um terço dos adolescentes entrevistados declarou sofrer algum tipo de agressão física por parte de funcionários, e um quarto dos estabelecimentos visitados já havia enfrentado situações de rebelião ou motins protagonizados pelos adolescentes.

Entretanto, a normativa internacional de “As regras mínimas das Nações Unidas para a proteção de jovens privados de liberdade”, em seu artigo que comenta sobre a atuação dos funcionários de unida-

des socioeducativas no desempenho de suas funções, no qual deverá respeitar e proteger a dignidade e os direitos humanos fundamentais dos adolescentes e, para tanto, prevê em seu artigo 87 que:

Nenhum membro do pessoal do centro de detenção ou da instituição deverá infligir, instigar ou tolerar nenhum ato de tortura, nem forma alguma de tratamento, castigo ou medida corretiva ou disciplinar severa, cruel, desumana ou degradante, sob nenhum pretexto ou circunstância de qualquer tipo.

Sobre os procedimentos disciplinares das unidades socioeducativas, a mesma normativa dispõe em seu artigo 66 que:

Todas as medidas disciplinares que sejam cruéis, desumanas ou degradantes, estarão estritamente proibidas, incluindo os castigos corporais, o recolhimento em cela escura e as penalidades de isolamento ou solitária, assim como qualquer outro castigo que possa pôr em perigo a saúde física ou mental do 'menor'. A redução de alimentos e a restrição ou proibição de contato com familiares estarão proibidas seja qual for à finalidade (REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PROTEÇÃO DE JOVENS PRIVADOS DE LIBERDADE, 2014).

Embora as leis ou regulamentos em vigor estabelecerem que o castigo disciplinar só será imposto de acordo com o disposto neles, é sabido que na prática o tratamento dos funcionários das unidades socioeducativas para os adolescentes internos jamais perdeu o cariz correcional e repressivo, no qual o uso da força, da violência, dos castigos físicos e tratamento desumano são práticas comuns.

No que tange à área da educação, a pesquisa revelou que cerca de 60% dos jovens entrevistados possuem entre 15 e 17 anos e que mais da metade deles não frequentavam a escola antes de ingressar nas unidades socioeducativas.

O estudo aponta também que a maioria dos adolescentes infratores parou de estudar aos 14 anos, entre o quinto e o sexto ano. Além disso, outro dado preocupante que chama a atenção é que 8% dos adolescentes infratores não são alfabetizados.

O resultado dos dados educacionais dos adolescentes infratores aponta a necessidade da adoção de políticas específicas voltadas ao

combate da evasão escolar no ensino fundamental e o investimento de um plano político pedagógico para os adolescentes internos, visando à socialização ao invés da mera penalização.

Sobre a estrutura familiar, o estudo do CNJ apontou que apenas 38% dos adolescentes infratores foram criados pela mãe e o pai, pois a maioria das famílias são monoparentais e chefiadas por mulheres; em alguns casos a figura da avó é presente e a figura do pai é ausente; além disso, apesar da pouca idade, 14% dos jovens infratores já possuem pelo menos um filho.

Outro dado que chama a atenção é sobre a drogatização, pois sete em cada dez adolescentes ouvidos pelo Projeto Justiça Jovem se declararam usuários de drogas, e a maconha aparece como o entorpecente mais consumido, seguida da cocaína e do *crack*.

O mesmo estudo aponta que quase a totalidade das unidades socioeducativas (cerca de 90%) contam com atendimento da equipe técnica de psicólogos e assistentes sociais, porém o mesmo não ocorre no caso do atendimento de médicos e advogados, presentes em apenas 30% das unidades. Além disso, um terço dos estabelecimentos não dispõe de enfermaria e mais da metade não possui gabinete odontológico, fatores que comprometem os direitos básicos à saúde e à defesa processual dos adolescentes infratores, previstos no ECA e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

“A carne mais barata do mercado é a carne negra”: o homicídio tem cor

O Mapa da Violência de 2016, com base no Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde para o número de homicídios e o Censo Demográfico do IBGE, aponta que a principal vítima da violência homicida no Brasil é a juventude.

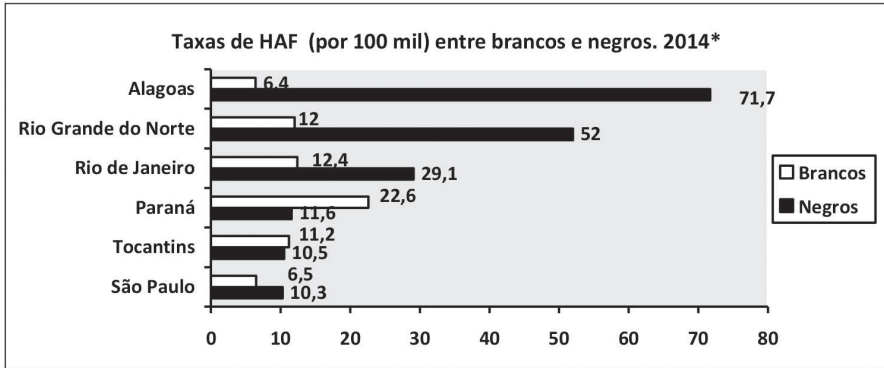
Os dados demonstram que os jovens vítimas de homicídio por arma de fogo (HAF) estão na faixa etária entre 15 e 29 anos de idade, e a letalidade violenta da juventude é bem mais acentuada do que as demais faixas etárias.

O sexo das vítimas de HAF é quase que exclusivamente masculino, contabilizando 94,4% da média nacional.

As vítimas de HAF possuem cor e, parafraseando os versos do poeta, “a carne mais barata do mercado é a carne negra”, e

tal apontamento fica evidenciado conforme demonstra a Figura 1 abaixo:

Figura 1 – Gráfico de taxas de homicídios de negros por arma de fogo



Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016

*2014: dados preliminares

Os dados apresentados demonstram a discrepância da predominância do menor número de vítimas por HAF de cor branca em relação à de cor negra nos estados do Rio Grande do Norte, São Paulo e Rio de Janeiro. O Estado do Alagoas chama a atenção pelo grande número de vitimização negra e apenas os estados do Tocantins e Paraná matam mais brancos que negros.

Desse modo, os dados estatísticos de vítimas por HAF revelam a dura realidade do genocídio da juventude negra no Brasil, fruto da herança da escravatura e do racismo institucional.

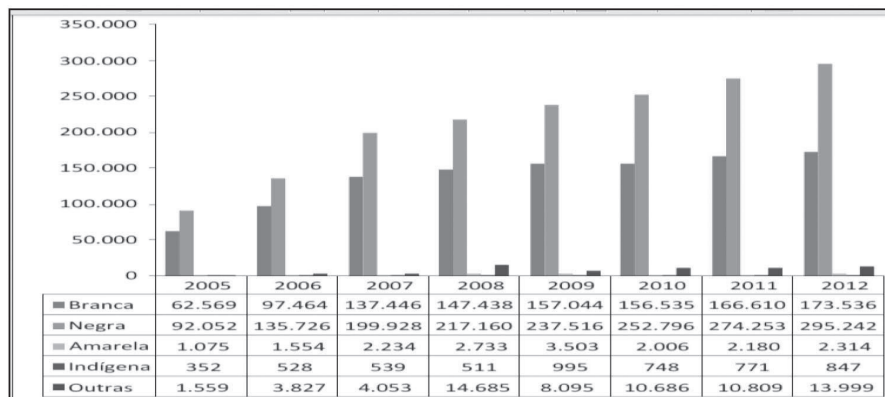
E não estamos pautados sobre um discurso de vitimismo quando falamos sobre o extermínio dos jovens negros no país, pois os dados falam por si, que as balas possuem endereço, sexo, faixa etária, etnia e classe social e, assim, atingem em grande desvantagem a juventude negra, pobre e favelada, vítima da violência e de todos os tipos de privações.

“Todo Camburão tem um pouco de Navio Negreiro”: o sistema carcerário tem cor

Realizamos a análise do Mapa do Encarceramento dos Jovens do Brasil do ano de 2015 e, segundo dados do Sistema Integrado de Informação Penitenciária (InfoPen), os jovens representam 54,8% da população carcerária brasileira.

Referente aos dados sobre cor/raça verificamos que, em todo o período analisado (2005 a 2012), existiram mais negros presos no Brasil do que brancos. Em números absolutos: em 2005 havia 92.052 negros presos e 62.569 brancos, ou seja, considerando-se a parcela da população carcerária para a qual havia informação sobre cor disponível, 58,4% era negra, conforme apresenta a Figura 2:

Figura 2 – Gráfico de taxas da população carcerária no Brasil



Fonte: Infopen.

Em 2012 havia 292.242 negros presos e 175.536 brancos, ou seja, 60,8% da população prisional era negra. Constata-se, assim, que quanto mais cresce a população prisional no país, mais cresce o número de negros encarcerados.

Portanto, isto significa que os jovens negros estão mais suscetíveis ao homicídio, assim como ao encarceramento, e que a desigualdade entre negros e brancos cresceu nos últimos anos nos dois fenômenos comparados, e para tanto se explica a seletividade do sistema prisional brasileiro.

Mídia e sociedade x Redução da maioria penal

O Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo e a péssima fama de não “recuperar” e conseguir reinserir os egressos do sistema prisional na sociedade após o cumprimento da pena.

A Lei de Execução Penal não é aplicada no país; também não se opta por penas alternativas, fator que resulta no inchaço do sistema carcerário, porém a sociedade prevê o encarceramento como pena mais punitiva.

Os brutais assassinatos do casal de adolescentes Liana Friendebach e Felipe Caffé, mortos e torturados em um sítio afastado na zona rural de Embu Guaçu, São Paulo, em novembro de 2003, e da criança João Hélio no Rio de Janeiro, em 7 de setembro de 2007, deram início a uma nova polêmica.

Todos esses assassinatos cometidos com a participação de adolescentes tiveram grande repercussão na mídia, por conta da brutalidade dos crimes que despertaram o clamor social com a retomada da discussão sobre a redução da maioridade penal no Brasil.

A polêmica do rebaixamento da maioridade penal também está atrelada à visão de uma sociedade punitiva, diante do perfil de jovens cada vez mais violentos, ou seja, com a ação da prática de atos infracionais cometidos por estes, qualificados como crimes hediondos como homicídios, sequestros, estupro e latrocínios, portanto, a prisão seria a única medida solucionadora para a erradicação da violência.

Segundo Volpi (2015), os setores do Poder Judiciário, da imprensa, das organizações policiais e do empresariado, defendem a tese do rebaixamento da maioridade penal, pois acreditam que o ECA não produz medidas efetivas e por esta razão atribuem ao estatuto a responsabilidade pelo aumento dos índices de delinquência.

A sociedade elitista encara a questão da impunidade e cobra maior rigor na punição para adolescentes infratores, pois, estes representam perigo para a sociedade, remetendo à ideia de “classe perigosa”, já que a maioria dos adolescentes acusados de prática de atos infracionais representa a realidade de jovens oriundos de famílias pobres e moradores de favelas ou comunidades carentes. Por outro lado, existem as questões sociais que abrangem o cotidiano dessas famílias e conseqüentemente refletem sobre a formação desses adolescentes, que deveriam ser analisadas antes da formação de um discurso com base no senso comum, que apenas repreende e discrimina esses adolescentes.

Sob essa lógica, Faleiros (2001, p. 80) aponta que:

(...) reforça-se o ponto de vista de que ‘bandido bom é bandido morto’, na total negação dos direitos humanos e da cidadania, aumentando-se a onda pela hediondização dos crimes, pelo aumento das penas, pela repressão ao infrator, em vez de se olhar para o contexto social e as condições de produção da violência na sociedade.

A punição pela privação de liberdade é entendida pelo senso comum como a mais eficaz, no sentido de que a prisão seria a maior representação do “castigo” e da “crueldade” em consequência do ato infracional cometido, visto que os direitos humanos e o estudo e análise das questões sociais que envolvem esses sujeitos também deveriam ser banalizados, e, portanto, as medidas socioeducativas como a semiliberdade e a liberdade assistida representariam o afrouxamento do julgamento desses adolescentes e remeteria à noção de impunidade da legislação direcionada à proteção da criança e do adolescente.

Para Scherer (2013, p. 29) “observa-se que a mesma mídia que reforça o papel da juventude como um ‘produto da moda’ passa também a explorar a imagem da ‘juventude problema’.

Para tanto, a venda da imagem da juventude vulnerável é associada à delinquência, ao “problema” e a essa concepção de ‘jovem perigoso’, ou seja, sem condições de acesso aos bens de consumo, residindo em áreas periféricas marcadas pela violência.

Nessa lógica, de acordo com Scherer (2013, p. 30) “reforça-se, socialmente, a dualidade entre o bem e o mal, o ‘mocinho’ e o ‘bandido’ da história no contexto da sociedade, na qual o ‘mocinho’ é o jovem do bairro que se veste ‘bem’, e o ‘bandido’ é o jovem ‘revoltado’ da favela”.

A mídia possui forte influência, por meio da publicidade, e a todo o momento nos bombardeia com imagens e textos impondo violentamente padrões e modelos de comportamento dentro da sociedade capitalista de consumo e, consequência disso, para Da Silva (2011, p. 273) o “(...) reconhecimento que o indivíduo busca em sua condição humana fica, assim, reduzido à forma como ele se insere na sociedade de consumo, de maneira que ele passa a ser reconhecido pelo que tem”.

De outro modo, os adolescentes pobres e vulnerabilizados convivem com o fenômeno da invisibilidade, decorrente principalmente do preconceito ou da indiferença, onde também é constante a violação de direitos, ou seja, trata-se da banalização e a naturalização da questão social.

Esses adolescentes invisíveis recebem as conotações pejorativas e preconceituosas de: “pivetes”, “vagabundos”, “marginais”, “delinquentes”, “trombadinhas”, “menor”, “sementinhas do mau”, isto é, a sociedade tem medo desses adolescentes.

Tais fatores reforçam a maneira negativa pela qual esses adoles-

centes constroem suas identidades sociais, pois, conseqüentemente, eles passam a acreditar que não possuem valor dentro da sociedade dominante, ou seja, detentora de todos os bens sociais e materiais, uma realidade totalmente distinta desses adolescentes.

Para tanto, de acordo com Santos e Grossi (2005, p. 117), a mídia e o apelo ao consumo mais uma vez são discutidos, pois:

A mídia pode satisfazer necessidades diferentes e também se constituir em uma forma de violência simbólica que permeia o imaginário social, com signos e símbolos associados a personagens, marcas e produtos, que passam a ser adquiridos ou utilizados como modelos para obtenção de um *status* ou identidade e senso de pertencimento ao grupo.

Então, como os adolescentes que possuem sua visibilidade negada e são classificados em sua grande maioria como “pobres”, “pretos” e “favelados”, poderão se sentir respeitados e pertencentes à sociedade de consumo, ou seja, vestir roupas de marca e calçar o novo modelo de tênis da Nike, que passa no comercial da TV?

A fim de alcançar a promessa de uma vida de lucro rápido e visibilidade, a mobilidade social de maneira considerada “fácil”, alguns adolescentes enxergam o tráfico de drogas como uma alternativa para se legitimarem dentro da sociedade e conquistarem respeito e prestígio nas comunidades onde vivem.

Mediante a sua frágil perspectiva de futuro, a inserção no tráfico de drogas, que exerce uma forte sedução sobre crianças e adolescentes, significa a oportunidade de alcançarem visibilidade social e demonstrarem “poder”.

De acordo com Costa (2005) e Ramos (2007), o tráfico de drogas proporciona para as crianças e adolescentes por eles recrutados: o aumento da autoestima e virilidade; o *status* de portar armas; o medo provocado nas pessoas; a ostentação de mulheres, cordões de ouro, roupas e tênis de marca; e o acesso imediato ao dinheiro, ou seja, uma “vida glamourosa” que acaba permitindo um padrão de consumo jamais alcançado, além de significar uma alternativa de sobrevivência bastante distinta da ofertada pelas possibilidades fora da vida do crime, que seriam a inserção no trabalho formal ou informal para obter uma renda igual ou um pouco maior que a do salário mínimo.

De acordo com a pesquisa realizada por Volpi (2015, p. 72) quanto à situação ocupacional dos adolescentes com a prática de ato in-

fracional, no período anterior à internação, o estudo revela que “embora 52,6% dos adolescentes não trabalhassem, havia 47,3% que o faziam, sendo que, destes, somente 6,8% possuíam carteira assinada”.

Não podemos deixar de considerar que o uso de drogas também é uma mola propulsora para a inserção desses adolescentes no mundo do crime, que a partir daí passariam a entrar dentro do ciclo vicioso, que se caracteriza sobre a seguinte trajetória: consumo de drogas, tráfico e prática de atos infracionais, na maioria dos casos considerados violentos.

O mito da imputabilidade

A Constituição Federal prevê em seu artigo 228, que “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”.

Entretanto, tramita na Câmara dos Deputados a proposta de Ementa de Constituição n. 301/1996, do deputado Jair Bolsonaro e outros para a redução da menoridade penal para 16 anos, justificando que adolescentes nessa idade já possuem discernimento suficiente para avaliar os danos que causam atos ilícitos, bem como os crimes que praticam e que a realidade social vivida pelos adolescentes atuais já não é mais compatível com o antigo artigo (JUNIOR, 2014).

A questão da discussão sobre a problemática do adolescente com a prática de ato infracional deve ser encarada como uma problemática estrutural, ou seja, imbricada em diversos fatores históricos, econômicos e socioculturais, pois esses adolescentes, em sua grande maioria, convivem diariamente com a privação e a violação de seus direitos e sobre a total carência dos bens sociais indispensáveis a sua subsistência.

Por isso, é preciso pensar na redução da maioridade penal sobre o aspecto da raiz do problema e não apenas por suas consequências, ou seja, de nada adianta reformular o ECA se a problemática apresenta-se no âmbito estrutural inerente a nossa atual sociedade desigual, excludente e capitalista.

Há a necessidade de as diretrizes do ECA serem cumpridas, no sentido de que sejam um instrumento fundamental do trabalho socioeducativo com o intuito de garantir os direitos desses adolescentes. Porém, para que esse objetivo seja alcançado é preciso que o poder público ofereça condições para que o ECA seja executado no interior das instituições que prestam atendimento aos adolescentes.

A mídia também cumpre o seu papel ao denunciar que, “o que chega aos nossos ouvidos sobre o Instituto Padre Severino, não podemos negar: são relatos de coisas horríveis, como rebeliões, maus-tratos, estupro e espancamentos”. (“Uma dura lição”, *O Globo*, 11 julho, 2005)⁴. E sobre essa mesma perspectiva para Bastos e Silva (2007, p. 123):

(...) violência institucional é um desafio, pois que a solução desse problema passa pela inserção de ‘recursos humanos mais humanos’ nas instituições. (...) conhecemos os limites estruturais existentes no cotidiano: falta de continuidade das políticas públicas, cortes de verba, péssimas condições de trabalho etc.

A problemática que envolve o adolescente em conflito com a lei, e internado em instituições socioeducativas, está atrelada a diversas formas de violação de direitos humanos, como a prática de maus-tratos, a falta de preparo dos profissionais para o tratamento das demandas apresentadas pelos adolescentes, a ausência de políticas públicas voltadas para a adolescência, o que significa a omissão do Estado diante dessa problemática.

De um outro lado, segundo Volpi (2001, p. 61), a mídia também possui o papel de construir:

A produção da ideia do adolescente delinquente, infrator e perigoso atende muito mais a uma preocupação sensacionalista de vender a resposta à insegurança gerada e alimentada no ciclo vicioso que faz a sociedade se sentir insegura e comprar notícias do crime como forma de reproduzir esse ciclo, de consumir a violência, de produzir a violência e de consumir essa violência reproduzida.

Desse modo, a problemática que envolve o adolescente em conflito com a lei não deve ser encarada como um problema da violência e criminalidade, como algo inerente à adolescência, vista como uma fase problemática, ou seja, encarar o adolescente como “aborrecente” e protagonista do aumento dos índices da violência no país é considerado como um equívoco, pois, de acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) – apud Rosa (2001, p.190) – a pesquisa sobre o perfil da faixa etária dos crimes realizados em 2001, em vários estados do Brasil, aponta que 90% dos crimes cometidos

⁴ A referência mencionada não possui número de página.

no país são praticados por maiores de 18 anos de idade e apenas 10% dos crimes são praticados por adolescentes.

Um segundo equívoco a ser desmistificado é o de que imputabilidade é sinônimo de impunidade, pois, de acordo com Volpi (2001, p. 63), “criou uma confusão na cabeça das pessoas que passaram a pensar que o Estatuto é uma lei feita para proteger bandidos, é esta a expressão corrente”.

E, como aponta Saraiva (2014, p. 211), outra máxima do senso comum é a de que “com ‘menor’ não dá nada”, isto é os adolescentes que cometem atos infracionais não sofreriam nenhum tipo de punição ou estas seriam brandas demais, pois se subentende que as medidas socioeducativas não são punitivas, pois os adolescentes não seriam “encarcerados” e passariam apenas alguns meses cumprindo as medidas, no máximo três anos, diferente do tempo de punição destinada a um adulto que comete o mesmo tipo de crime.

O terceiro equívoco é analisado por Rosa (2001) e Volpi (2001) da seguinte maneira: os adolescentes autores de atos infracionais respondem sim pelos atos que praticam, e o fazem de acordo com as diretrizes do ECA, ou seja, sendo submetidos a julgamento dentro do devido processo legal, e o tratamento dado a esse adolescente que cometeu ato infracional é mais contundente do que o aplicado a um adulto.

Se fizermos uma analogia entre a nova Lei de Execuções Penais e o ECA, mesmo praticando o mesmo crime como, por exemplo, o homicídio, um adulto primário tem prerrogativa de aguardar a sentença em liberdade e até pode pagar sua pena em liberdade; já o adolescente infrator que comete o mesmo crime fica aguardando o seu julgamento por um período de 45 dias na condição de internação em meio fechado.

Porém, se o adulto tiver bons antecedentes, ele poderá cumprir um sexto da pena – que ficaria em três anos –, se ele tiver bom comportamento, e, à certa altura a pena pode progredir para o regime aberto. Além de que o adulto possui o direito ao benefício de indultos de Dias das Mães, Natal, Ano Novo etc. Isto é, benefícios que não são concedidos ao adolescente com prática de ato infracional, que cumpre medida socioeducativa de internação.

O quarto equívoco apontado por Saraiva (2014) é o de que adultos se servem de adolescentes para a prática de crimes, porém, se faz curioso, pois, pretende-se estender a lei ao adolescente “mandado”, e esse é o mesmo sistema que não é capaz de alcançar o “mandante”? Ou seja, se esse sistema é tão eficaz, por que não é capaz de respon-

sabilizar o mandante? Pois, reprimindo o mandante logo se exclui a demanda, e acrescenta que “enquanto o coautor adolescente foi privado de liberdade, julgado e sentenciado, estando em cumprimento de medida, seu parceiro imputável (...) sequer teve seu processo em juízo concluído, estando frequentemente em liberdade”.

O quinto equívoco é o argumento de que o adolescente de 16 anos já pode votar e, mediante esse poder, pode escolher vereadores e até mesmo o presidente da República. Portanto, já possui discernimento e responsabilidade e por essa razão já pode ir para a cadeia. Entretanto, o voto aos 16 anos é facultativo e a imputabilidade é compulsória, além de que a grande maioria dos adolescentes infratores sequer exerce o seu direito ao voto, pois não possuem consciência e informação sobre o seu potencial como eleitores (SARAIVA, 2014).

O sexto e último equívoco é sobre a argumentação do discernimento, pois se acredita que o adolescente de hoje é mais informado e por esse motivo amadurece mais cedo. Todavia, não entra em discussão que mesmo o adolescente tendo acesso a uma gama de tecnologias, tais como a TV e a internet, presentes em todos os lares brasileiros, por sua vez essas mídias também possuem o papel de informar e desinformar, além do que, considerando o desenvolvimento intelectual, qualquer criança de sete anos de idade também é capaz de discernir entre a natureza ilícita dos atos, ou seja, que é errado é “feio”, matar, roubar, furtar e machucar o outro, isto é, todo ser humano deveria ser submetido ao processo penal desde que seja capaz de distinguir o “bem” do “mal” (SARAIVA, 2014).

Assim, verificamos a quebra dos mitos que imputabilidade não é sinônimo de impunidade ou responsabilidade, e que a reforma da Constituição Federal visando à redução da maioridade penal é um grande desserviço e retrocesso no que tange às conquistas alcançadas pelas políticas voltadas para a garantia dos direitos da Criança e o Adolescente.

Considerações finais

Este artigo pretendeu trazer um maior aprofundamento a respeito das atuais políticas voltadas para o adolescente autor de ato infracional, a análise crítica a respeito das deficiências apresentadas por essas políticas, o papel da mídia na divulgação da temática, a visão punitiva da sociedade sobre esses adolescentes e a discussão sobre a redução da maioridade penal.

A deterioração e as condições desumanas das unidades de internação são matérias recorrentes da mídia, que tem o papel de denunciar os abusos, maus-tratos e rebeliões, porém ainda há quem acredite que o mero cerceamento desses adolescentes é a solução para a redução da criminalidade.

A violência institucional, funcionários e policiais mal treinados, mal pagos e equipados, contribuem para o aumento da violência cometida contra os adolescentes infratores.

É sabido sobre a disparidade da mortalidade entre jovens negros e jovens brancos e que essa problemática possui cunho socioeconômico. Porém, por que matamos tantos jovens negros no país e por que eles possuem mais chances de serem mortos?

A seletividade do sistema penal observado no perfil racial e etário apresentado pela pesquisa afirma o genocídio da juventude, pobre, negra e favelada, e para superar essa realidade é necessário que sejam apresentadas políticas públicas que visem à redução da vulnerabilização da juventude negra e a superação da desigualdade.

O apelo da sociedade civil pelo rebaixamento da maioria penal é inerente ao sentimento de insegurança da sociedade frente à falência dos setores de segurança pública, acreditando que esses setores não são capazes de combater a demanda da crescente criminalidade, e que sua autoria é atribuída aos adolescentes e à ineficiência da aplicação do ECA.

Mesmo diante da realidade apontada e da quebra dos mitos da argumentação para a redução da maioria penal, a sociedade punitiva ainda defende que a prisão do adolescente infrator é a única solução para a diminuição da criminalidade.

Entretanto, é preciso que sejam apresentadas melhores condições de tratamento para os adolescentes que cumprem medidas em unidades socioeducativas, pautadas nos princípios dos direitos humanos e diretrizes do SINASE no sentido de que esses indivíduos alcancem com sucesso a sua ressocialização junto à sociedade.

Contudo, a redução da maioria penal não é solução e sim um grande retrocesso penal e social, pois, se recairmos nessa teórica, a redução da maioria penal se tornará cada vez mais gradativa, isto é, tampouco discutiremos a redução da imputabilidade penal para crianças, porém as mais afetadas ainda seriam essas as vulnerabilizadas, negras e faveladas.

Referências

- BRASIL. **Código de Menores**. Lei Federal nº 6.697 de 10/10/1979.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05/10/1988.
- _____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069 de 13/07/1990.
- _____. Presidência da República. Secretaria Geral. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil**. Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br>. Acessado em: 17/12/16.
- _____. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)** Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília/DF: Conanda, 2006.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ traça perfil dos adolescentes em conflito com a Lei**. Disponível em :<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/58526-cnj-traca-perfil-dos-adolescentes-em-conflito-com-a-lei>- Acessado em: 15/12/16.
- DA SILVA, Leandro Rocha. Na mira da mídia: reflexões sobre as relações entre a mídia, crime e identidade. In: SALES, Mione Apolinario e RUIZ, Jefferson Lee de Souza. **Mídia, questão social e Serviço Social** (org.). 3. ed., São Paulo: Cortez, 2011, p. 261-276.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Imputabilidade e inimputabilidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXV, n. 77, março/2004. São Paulo: Cortês, p. 79-94.
- _____. Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. In: **Revista Agora: Políticas Públicas e Serviço Social**. Ano 1, nº 1, outubro de 2004 ISSN-1807-698X, p.1-10. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br>
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 18. ed., São Paulo: Cortez, 2009, p. 27.
- JUNIOR, Rolf Koerner. A menoridade é carta de alforria? In: VOLPI, Mario (Org.) **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional & reflexões acerca da responsabilidade penal**. 6. ed. rev. ampl., São Paulo: Cortez, 2014, p. 163-207.
- REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PROTEÇÃO DOS JOVENS PRIVADOS DE LIBERDADE. In: VOLPI, Mario (Org.). **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional & reflexões acerca da responsabilidade penal**. 6. ed. rev. ampl., São Paulo: Cortez, 2014. p. 107-132.
- RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irma e PILOTTI Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. (Orgs.) 3. ed., São Paulo: Cortes, 2011, p. 225-266.
- ROSA, E. T. S. Adolescente com prática de ato infracional: a questão da inimputabilidade penal. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 67, São Paulo: Cortez, 2001, p.190-198.
- RUIZ, Jefferson Lee de Souza. **Direitos Humanos e concepções contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2014, p. 240.
- SANTOS, A. M. D. e GROSSI, P. K. Mídia e consumismo na infância: clivagem da violência invisibilizada. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXVI, n. 83, setembro/2005. São Paulo: Cortês, p. 117.

SARAIVA, João Batista Costa. A idade e as razões: não ao rebaixamento da imputabilidade penal. In: VOLPI, Mario (Org.). **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional & reflexões acerca da responsabilidade penal**. 6. ed. rev. ampl., São Paulo: Cortez, 2014, p. 209-221.

SCHERER, Giovane Antonio. **Serviço Social e arte: juventudes e direitos humanos em cena**. São Paulo: Cortez, 2013, p. 23-71.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. **Entre a proteção e punição: o controle socio-penal dos adolescentes**. São Paulo: Editora Unifesp, 2011, p. 88-173.

VOLPI, Mário. Mitos e possibilidades do atendimento a jovens em conflito com lei. **No mundo da rua: alternativas à aplicação de medidas socioeducativas**. Associação Beneficente São Martinho (org). Rio de Janeiro: Associação Beneficente São Martinho, 2001, p. 60-68.

_____. **O adolescente e o ato infracional**. (org). 10. ed. São Paulo: Cortez, 2015, p. 61-86.

WAISELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2016**. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf. Acessado em: 15 de dezembro de 2016.

Os moradores das Residências Terapêuticas do município do Rio de Janeiro e o acesso ao Benefício de Prestação Continuada

*Amanda Salles da Silva*¹

Introdução

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício da Política de Assistência Social, individual, não vitalício e que garante o pagamento mensal de um salário mínimo à pessoa idosa, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. É um dos principais Programas de Transferência de Renda do país. O Ministério do Trabalho e Previdência aponta que o número de seus beneficiários quase triplicou nos últimos dez anos, passando de 1,6 milhão para 4,2 milhões de pessoas² e chegando a direcionar 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB).

A partir desses dados e de sua significância enquanto mecanismo de Proteção Social, o artigo busca registrar de que forma o acesso ao benefício pode, ou não, se efetivar como um direito a determinado segmento amparado por ele: os usuários da saúde mental, especificamente moradores das Residências Terapêuticas (RT).

Na literatura, é possível identificar produções que digam respeito à concessão desse recurso aos usuários da Saúde Mental, porém ainda há uma lacuna no que tange às RTs. Este estudo busca relevar os Serviços Residenciais Terapêuticos do município, a interlocução dos seus moradores e profissionais com o Instituto

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Castelo Branco (UCB), discente do curso de Pós Graduação *Latu Sensu* Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica (PUC/RJ). Assistente social do Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS); atualmente supervisora de Monitoramento Técnico do Projeto Serviços Residenciais Terapêuticos do Município do Rio de Janeiro, produziu este artigo sob orientação da professora doutora Ariane Rego de Paiva – Departamento de Serviço Social PUC/RJ.

² Fontes: Ministério da Saúde e Previdência e jornal *O Globo* online: <http://m.oglobo.com/economia/negocios/gasto-com-beneficio-para-idosos-deficientes-soma-39-bilhoes-19383417>.

Nacional de Seguridade Social (INSS), com os serviços da Política de Assistência Social (no nível local), e ainda cita as perspectivas a partir do Decreto 8.805/2016 que redireciona o acesso ao BPC pelo Cadastro Único – instrumento de coleta de dados e informações com objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país.

A pesquisa identifica como esses moradores reagem clinicamente, tanto aos percalços referentes ao processo de requerimento do BPC quanto a sua aquisição, o que pode representar para além de um auxílio financeiro: a construção de uma autonomia para esses sujeitos. Utilizando bibliografias de referências, examina marcos históricos da Assistência Social e da Saúde Mental perpassando por conquistas e dados relevantes dessas políticas.

Nessa direção, o artigo sinaliza de que forma esses impactos geram atravessamentos aos profissionais em serviço e o quanto o diálogo construído, historicamente, entre a Previdência, Assistência e a Saúde Mental é capaz de superar os entraves apontados.

Assistência Social como Política Pública e a garantia de direitos

Do processo de acumulação capitalista, num contexto de exploração excessiva, surge uma classe operária não atendida nas suas demandas e necessidades, com baixos salários e longas jornadas de trabalho e, com ela, a chamada “questão social” que, de acordo com Yazbek:

se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais, engendradas pelas relações sociais constitutivas de um capitalismo contemporâneo. Sua gênese pode ser situada no século XIX quando os trabalhadores reagem à exploração do seu trabalho resultante da revolução industrial (YASBEK, 2008, p. 02).

As políticas sociais públicas se configuram na relação entre Estado e sociedade para intervenção nas expressões da questão social. São expressões dos processos de formulação e implementação de ações de proteção social influenciados por diversos interesses econômicos, políticos e sociais, públicos e privados, materializadas em programas, projetos, serviços e benefícios que podem proporcionar a garantia de direitos e condições dignas de vida ao cidadão, de forma equânime e justa.

No Brasil, as políticas sociais surgem no início do século XX como alternativa para apaziguar os conflitos que existiam entre as classes sociais, conflitos estes decorrentes do processo de consolidação do sistema capitalista, na tentativa de harmonizar essas relações, atendendo aos interesses das classes dominantes, ao mesmo tempo em que também legitimavam o Estado junto às reivindicações da classe trabalhadora.

No campo dos direitos sociais, no Brasil, as políticas surgiram no período do governo de Getúlio Vargas, que registra mudanças de ordem econômica e social. Este, em 1930, numa ampla aliança política caracterizada “como um Estado de compromisso, e que impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileira” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 105), sanciona diferentes direitos sociais que asseguravam melhores condições no trabalho e na vida dos indivíduos, medidas que foram tomadas, menos por vontade e interesse dos governantes, mas sim pela pressão popular.

A Assistência Social, nesse contexto, tinha um sentido de provisoriedade, isolamento e desarticulação com outras práticas sociais. Transitou do assistencialismo clientelista para o campo da política social, em defesa dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, reorientou toda a malha de atuação política e assegurou o exercício dos direitos sociais, individuais e do desenvolvimento da sociedade brasileira. Promoveu mudanças fundamentais, incorporou as demandas dos movimentos sociais, que durante décadas provocaram os debates sobre direitos humanos, cidadania, democracia, controle social e a participação política. Avançou ao colocar a Assistência Social como uma das políticas de seguridade social, o que consiste em ações dos poderes públicos e da sociedade voltadas à garantia dos direitos referentes à saúde, previdência e assistência social. Essas ações têm como características: a universalidade na cobertura e no atendimento, descentralização da gestão administrativa, garantindo a participação da comunidade. E conforme seu art. 203, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes

carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Esse conceito de assistência social se amplia a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 07/12/93, que passa a considerar a Assistência Social como direito social. Contribui para o rompimento da visão centrada na caridade e no favor de cunho tradicionalmente paternalista e clientelista do poder público, visão associada às “Primeiras Damas”, marcada por um caráter de “benesse” que transformava o usuário em “assistido”, “favorecido” e não como cidadão, usuário de um serviço a que tem plenos direitos. Confere assim, a assistência social o *status* de política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

A LOAS gera a base que consolida a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), promulgada em 2004. Um processo que percorreu longos anos e que acabou por orientar as ações de proteção social à população em situação de vulnerabilidade, garantindo: 1) segurança de sobrevivência; 2) segurança de acolhida; e 3) segurança de convívio. É a Política Nacional de Assistência Social que apresenta diretrizes para efetivação da Assistência Social como um direito do cidadão e responsabilidade do Estado.

Com base na PNAS, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é instituído, tendo como objetivo a regularização de todas as ações socioassistenciais em território nacional. Significa dizer que a rede de serviços, ações e benefícios da assistência se reorganiza por intermédio de suas complexidades e níveis de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média ou alta complexidade). E os municípios são reconhecidamente autônomos para fazerem a gestão da Assistência Social, por serem o *locus* privilegiado para a tomada de decisões e para a regulação dos procedimentos necessários para a implementação desse novo modelo de política pública.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) são unidades públicas municipais destinadas ao atendimento e desenvolvimento de serviços, programas e projetos de acordo com as

especificidades de cada usuário e de seus familiares. Os CREAS ofertam serviços de caráter intervencionista atuando quando há violação de direitos, e os CRAS, possuem intervenções preventivas trabalhando para a minimização e superação das desigualdades sociais. Nesse contexto de minimização das desigualdades e da legitimidade da Assistência Social como um direito é que o BPC surge como um dos principais benefícios da política. Coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e operacionalizado pela Previdência Social (INSS), é concedido no valor de um salário mínimo, destinado a pessoas idosas de 65 anos ou mais e as com deficiência, não amparadas por quaisquer sistemas previdenciários (benefício não contributivo) e cuja renda familiar mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Foi na Constituição Federal que ganhou um *status* de direito e sendo regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social: Lei nº 8.742 de 7/12/1993, e ainda Leis: 12.435 de 06/07/2011, 12.470 de 31/08/2011 e 13.146 de 06/07/2015 que alteraram o LOAS e, por conseguinte, os Decretos nº 6.124/2007, 6.564/2008, 7.617/2011 e 8.805/2016.

No ano de 2016 o Decreto 8.805, de 7 de julho, alterou a forma de inscrição e acesso ao BPC, sendo as unidades da prefeitura responsáveis pelo atendimento e orientações às famílias sobre o Cadastro Único e ao BPC, além da inclusão e atualização das informações. Conforme o calendário disponibilizado na Portaria Interministerial, o programa prevê a inclusão das pessoas com deficiência em 2018.

A averiguação da deficiência e do grau de impedimento depende de avaliações sociais e médicas dos profissionais do INSS. O Serviço Social fica responsável em constatar os “fatores ambientais” e a parte social de “atividades de participação”, e o perito em avaliar as “funções do corpo” e as “atividades e participação” médicas. Para tal, o Código Internacional de Funcionalidade (CIF), publicado em 2011 pela Organização Mundial de Saúde (OMS), instituiu subsídios para essas apreciações biopsicossociais e a determinação do grau de incapacidade do sujeito.

O BPC se configura como um Programa de Transferência de Renda que busca consolidar um processo coletivo para a construção de uma política social de caráter permanente e não assistencialista. Embora constituinte da Política de Assistência, o benefício é operacionalizado pela Previdência Social por intermédio do Instituto Na-

cional de Seguridade Social (INSS), tópico que será abordado com detalhamento mais adiante.

Saúde mental no Brasil e os Serviços Residenciais Terapêuticos: uma longa jornada

A Psiquiatria, historicamente, teve marcos de muita violência e segregação social no Brasil. Desde o Brasil Colônia, os transtornos psiquiátricos eram enfrentados com princípios sanitaristas e de reordenamento social. A Família Real fomentou asilos com funções correcionais, recolhendo mendigos, criminosos, malandros, loucos e marginalizados de um modo geral. A loucura ficou por muito tempo a encargo das ações e instituições assistencialistas e de cunho punitivo. Os desvios de comportamento eram contidos e submetidos a castigos físicos e as Santas Casas de Misericórdia, embora exemplos de espaços caritativos, não detinham o comprometimento com a reabilitação clínica do sujeito.

Após 1830, através da comissão da Sociedade de Medicina do Rio de Janeiro (SMRJ) e com base em estatística quantitativa de loucos na cidade, concluiu-se que esses sujeitos eram merecedores de locais de convivência específicos.

É a partir deste momento que os loucos passam a serem considerados doentes mentais merecedores, portanto, de um espaço social próprio para reclusão e tratamento. Antes, eram encontrados em todas as partes: ora nas ruas, entregues à sorte, ou nas prisões, ou nas casas de correção, ora em asilos de mendigos, ora ainda nos porões da Santa Casa de Misericórdia. Em enfermarias ou hospitais era muito raro encontrar um louco submetido a tratamento (AMARANTE, 1994, p. 74).

O pioneirismo do Hospício Pedro II em 1852, no Rio de Janeiro, ratifica a institucionalização como alternativa para as mazelas da loucura, poupando a sociedade da obrigação de convívio com os insanos. A loucura ganha um contorno tutelar acreditando que o distanciamento e a alienação sob intervenção médica – que à época ainda não exercia seu pioneirismo absoluto – eram capazes de responder aos transtornos mentais.

Da década de 1930 em diante, as intervenções do Estado são impulsionadas por um conceito preventivo: a eugenia. A educação do su-

jeito a fim de moldá-lo de acordo com os padrões sociais e de “normalidade” da humanidade. Na ocasião, práticas como choques insulínicos, cardiazólico, eletroconvulsoterapia e lobotomia, são naturalizadas aos manicômios, além de outras ações abusivas da farmacologia e de técnicas violentas de contenção aos internos (AMARANTE, 1994). Esse modelo hospitocêntrico e de negação aos direitos humanos emoldurou as próximas gerações dos hospícios no Brasil.

Das décadas seguintes até a Reforma Psiquiátrica, os modelos de atenção a pessoas com transtornos mentais no Brasil foram marcados por políticas segregacionistas. Tendência que começa a sofrer mudanças a partir da II Guerra Mundial, quando os hospitais psiquiátricos e os seus métodos começam a ser questionados, pois geravam privação de liberdade e desrespeito aos direitos humanos.

Na década de 1960 a Previdência Social sofre mudanças que atingem diretamente o setor Saúde e, consequentemente, ao subsetor de Saúde Mental. Com a unificação dos Institutos de Aposentadoria, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) é criado e fica como responsável pela gestão dos recursos. Um descompasso que fortaleceu a chamada “*indústria da loucura*”, onde investimentos em manicômios foram intensificados e revelaram-se um grande negócio para o governo. Nesse período o investimento de dinheiro público nos empreendimentos privados de saúde favorecia corporações médicas em detrimento do setor público (BRAVO, 2000).

Esse cenário da Saúde foi sustentado na década seguinte (1970), criando uma conexão entre Assistência e a Previdência, mas se manteve como um privilégio aos trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho. No período, houve a reforma do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS): que compreendia o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência (IAPAS). Essa associação não descaracterizou a mercantilização da Saúde, ao contrário, fortaleceu o viés empresarial e de imposição de lucratividade com o setor (BEHRING, 2011).

O fluxo do dinheiro público para a esfera privada nesse período é revelado no fato de que entre 1965 e 1970 a população em hospitais públicos permaneceu a mesma enquanto a clientela em instituições conveniadas remuneradas pelo poder público saltou de 14 mil em 1965 para trinta mil em 1970 (PITTA, 2011, p. 4.583).

No mundo, as formas de lidar com a loucura foram ganhando novos direcionamentos e, a partir de experiências italianas, Franco Basaglia³ apresentou a reinserção familiar e comunitária como alternativas positivas para o tratamento terapêutico às pessoas com transtornos mentais. A Psiquiatria Democrática Italiana mais tarde serviria de inspiração ao movimento da Reforma Psiquiátrica no Brasil.

Não há como dissociar o Movimento da Reforma Psiquiátrica⁴ do Movimento da Reforma Sanitária, que questionavam o modelo mercantilizador da saúde em prol de uma saúde como direito universal, contra aos tratamentos perversos aos quais os pacientes eram submetidos, assim como questionavam as condições precárias de trabalho dos profissionais sujeitos à repressão política do país. A eclosão de movimentos sociais e de militâncias da Saúde Mental, com a participação de familiares e trabalhadores, delineou o percurso das lutas por direitos e pela construção de uma cidadania ignorada àqueles que sofriam transtornos psíquicos.

Contudo, será a partir do Congresso de Trabalhadores de Bauru/SP (1987) que se sedimentará a ruptura ideológica com os moldes da psiquiatria vigente e haverá pactuação de um novo ideário de saúde mental brasileira, marcado pelo lema: por uma “sociedade sem manicômios”. Expressão que provoca uma discussão sobre a desinstitucionalização e que também repensa sobre novas práticas aos tratamentos psiquiátricos (AMARANTE,1994, p. 81).

O declínio da ditadura militar, o processo de redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal em 1988 compuseram o panorama histórico de novos direitos sociais, trabalhistas e políticos. A Saúde foi regulamentada como um direito compondo com a Assistência Social e Previdência, o tripé do Sistema de Proteção Social brasileiro chamado de Seguridade Social.

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) a partir da regulamentação da Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990 amplia a acessibilidade à Saúde reunindo princípios norteadores dessa estrutura. O SUS inova e tem como diretrizes fundamentais a universalidade, a equidade e a integralidade das práticas de saúde, descentralizando ações, buscando resolutividade e participação social.

³ http://www.ufrgs.br/e-psico/etica/temas_atuais/luta-antimanicomial-franco.html

⁴ A Reforma Psiquiátrica caracteriza-se por um movimento social que envolve mudanças dos serviços assistenciais a clientela com sofrimento psíquico, a partir de novos pressupostos éticos e técnicos de novas diretrizes mundiais da Política de Saúde Mental.

É nesse contexto de avanços que a Saúde Mental registra suas conquistas por meio de regulamentações, sendo a principal delas a Lei Federal 10.216/2001 que impulsiona uma Política Nacional às pessoas com transtornos mentais, sancionando direitos e legitimando um modelo de cuidado extra-hospitalar e ofertando outros serviços, além da internação. A portaria GM 336/2002 estabelece a implantação dos Centros de Atenção Psicossociais (CAPS). Sendo resultado de outro movimento histórico da saúde mental: “a luta anti-manicomial”. O objetivo é que os CAPS sejam dispositivos estratégicos e substitutivos aos hospitais psiquiátricos – uma das alternativas para o desmantelamento da estrutura manicomial que foi erguida ao longo dos anos.

Os serviços substitutivos aos hospitais psiquiátricos não se resumem aos CAPS, embora estes representem as referências na prestação do cuidado, mas em uma Rede de Atenção Psicossocial que inclui: comunidade, hospitais gerais, estratégias da saúde da família, órgãos de defesa de direitos humanos, associações, família, articulações com outras políticas e, claro, outras alternativas de serviços de desinstitucionalização como Moradias Assistidas e os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT), no qual se inserem as Residências Terapêuticas (RT).

A longa institucionalização dessas pessoas retirou delas a experiência de viver fora dos muros de um manicômio. Nesse sentido, o direito a uma convivência familiar e comunitária é o mesmo que proporcionar resposta aos anos de enclausuramento a que foram submetidos, visando o resgate da sua dignidade e cidadania. A proposta de uma residência como alternativa de inclusão social surgiu, na mesma década, com os lares abrigados, e posteriormente em 2000, com as Portarias 106/2000 e 1.220/2000, do Ministério da Saúde, que introduziram os Serviços Residenciais Terapêuticos no SUS.

A Residência Terapêutica (RT) é um importante dispositivo para a garantia da liberdade, autonomia e respeito ao paciente, que em sua maioria passou anos internado em unidade de longa permanência, muitas vezes privado de seus direitos. A RT humaniza a relação com esse usuário e o dignifica como cidadão. A questão central é ofertar uma moradia e possibilitar a pessoa habitar a cidade. Não se trata de um serviço de saúde, mas local para morar e viver articulado a tudo que cada cidade e território têm disponíveis. Nas RTs os moradores não são pacientes, embora recebam cuidados intensivos,

com acompanhamento técnico diário e permanente. Cada SRT pode se diferenciar em relação ao seu tipo de complexidade, variando o número de moradores e, por conseguinte, os recursos humanos presentes, conforme detalhamento abaixo:

Modalidades de Residências Terapêuticas:

- Tipo I – Baixa complexidade: modalidade de moradia destinada àquelas pessoas com internação de longa permanência que não possuem vínculos familiares e sociais. A lógica fundamental desse serviço é a criação de um espaço de construção de autonomia para a retomada da vida cotidiana e reinserção social. O SRT Tipo I deve acolher no máximo oito moradores, não podendo exceder esse número.
- Tipo II – Modalidade de moradia destinada àquelas pessoas com maior grau de dependência, que necessitam de cuidados intensivos específicos, do ponto de vista da saúde em geral, que demandam ações mais diretas com apoio técnico diário e pessoal, de forma permanente. Esse tipo de SRT deve acolher no máximo dez moradores, não podendo exceder esse número. O encaminhamento de moradores para SRTs Tipo II deve ser previsto no projeto terapêutico elaborado por ocasião do processo de desospitalização, focado na reapropriação do espaço residencial como moradia, na construção de habilidades para a vida diária referente ao autocuidado, alimentação, vestuário, higiene, formas de comunicação e aumento das condições para estabelecimento de vínculos afetivos.

O processo de entrada de um paciente em uma RT é discutido entre as equipes multidisciplinares em espaços conhecidos como Grupos de Trabalho (GTs): que contam com profissionais, os institutos de referências, CAPS e Coordenações de RT, e outros atores envolvidos, respeitando sempre o Projeto Terapêutico Singular do indivíduo e iniciando um processo de desinstitucionalização, que segue os critérios estipulados na portaria 3.090/2011⁵.

⁵ Os institutos de referências, públicos, existentes na cidade do Rio de Janeiro, atualmente, são: Instituto Municipal Nise da Silveira e o Instituto Municipal Juliano Moreira. E o número de CAPS vinculados às RTs do município totalizam 17 nas dez Áreas Programáticas (AP).

Importante revelar que a casa, ainda que vinculada ao CAPS de referência, não se destina como espaço de tratamento. Embora as RTs disponham de equipes específicas destinadas ao cuidado profissional desses moradores, elas não devem e não podem reproduzir a lógica institucional. O cuidado em uma RT não pode ser confundido com tutela ou protecionismo. Esse tem sido um dos grandes desafios para o cotidiano de uma RT: uma casa que não pode se caracterizar como extensão do CAPS. No CAPS, o morador a partir do seu Projeto Terapêutico Singular é acompanhado regularmente, orientado por uma nova matriz de cuidado – a atenção psicossocial.

Acesso dos moradores das Residências Terapêuticas ao BPC: interpretando os dados

Atualmente, no município do Rio de Janeiro, existem 84 Residências Terapêuticas distribuídas nas zonas oeste, norte e sul e 439 moradores que utilizam esse serviço⁶. As equipes totalizam o contingente de 534 profissionais, onde 19 são coordenadores, 45 acompanhantes terapêuticos, 425 cuidadores (diurnos e noturnos) e 45 técnicos de enfermagem que atuam por segmento⁷. As equipes são contratadas em regime celetista por uma Organização Não Governamental (ONG) que realiza a cogestão dos Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT) no município.

Essencial registrar que esse modelo de gerenciamento compartilhado de um Serviço de Saúde é garantido por Lei no âmbito de parcerias público-privadas. O município do Rio de Janeiro, a partir de deliberações específicas, regulamenta a complementaridade dos serviços de saúde, estabelece convênios e neles se enquadram os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT). Nessa modalidade, a Secretaria Municipal de Saúde, através da Superintendência de Saúde Mental (SSM), em 2015 implanta um modelo, compartilhando responsabilidades, no qual: as diretrizes políticas e técnicas são orientadas pela SSM e o monitoramento operacional e administrativo é da ONG conveniada.

As casas ou apartamentos são mantidos por contratos de alu-

⁶ Dados registrados pela Superintendência de Saúde Mental do município do Rio de Janeiro

⁷ Segmento: modalidade de Gestão das Residências Terapêuticas do município do Rio de Janeiro.

guéis em prazos determinados – com exceção de Vila Stella do Patrocínio, pertencente ao Instituto Juliano Moreira –; as despesas com concessionárias (luz, telefone e abastecimento de água) e ainda serviços de TV a cabo são de responsabilidade da instituição, assim como as manutenções dos imóveis. Mensalmente cada morador dispõe de uma quantia mensal de R\$ 200,00 em cartões alimentação como auxílios também garantidos pela instituição cogestora.

Nenhum recurso de RT é concedido diretamente pela via da Assistência Social. Inferese, pelo entendimento do senso comum, que esse manejo é possível desdobrando em grandes impasses registrados entre Assistência Social e Saúde Mental, inclusive com intervenções do poder Judiciário, que, por vezes, desconhecendo as particularidades do serviço, assemelha equivocadamente a RT às instituições de abrigo da Política de Assistência Social, como as Unidades de Reinserção Social (URS), concedendo liminares que atravessam o processo de desinstitucionalização.

Dados de 2015 apontam que dos 356 moradores de RT do município, 111 dependiam exclusivamente⁸ do BPC; significa dizer que aproximadamente 30% dessa população não detinham outras fontes de renda ou benefícios. Atualmente existem dois benefícios restritos aos usuários da Saúde Mental, que podem ser acessados pelos moradores de RT:

1. Bolsa Municipal de Incentivo a Desospitalização (Bolsa Rio), regulamentada pela Lei Municipal 3.400 de 17/05/2002 é classificada em:
 - Tipo I: no valor de R\$ 880,00 para aqueles que irão para as Residências Terapêuticas; e Tipo II: no valor de R\$ 1.760,00 para aqueles que retornam à família de origem, família acolhedora ou moradia assistida.
2. Programa de Volta para Casa (PVC): do governo federal, regulamentado pela Lei 10.708 de 31/07/2003 concede um benefício no valor de R\$ 412,00.

O BPC não é uma alternativa para aqueles moradores que não se enquadram nos critérios do PVC ou Bolsa Rio, e sim uma possibilidade de inclusão em outro Programa de Transferência de Renda, podendo, inclusive, ser acumulado com os demais benefícios da saúde

⁸ Dados obtidos pela Organização Não Governamental que realiza a cogestão do serviço.

mental. O BPC não é cumulativo com outros benefícios da Seguridade Social como seguro-desemprego, aposentadoria e pensão.

O cotidiano aponta que o BPC acaba sendo o recurso financeiro prioritário para esses usuários, uma vez que sua requisição – diferente dos demais benefícios da saúde mental – independe da alta hospitalar. Esse processo pode garantir ao sujeito, ainda dentro do manicômio, inúmeras possibilidades que fortaleçam o seu processo de desinstitucionalização. No que tange à transição para uma Residência Terapêutica, por exemplo, significa dizer que esse futuro morador poderá utilizar o dinheiro como instrumento de socialização, adquirindo suas próprias mobílias (sem que elas sejam do hospício), escolhendo suas roupas (sem que elas sejam resultados de doação), montando um enxoval de acordo com suas especificidades, transitando pela cidade (de transporte público ou não) de fato, participando de ações que concretizem a mudança para a casa e potencializem seu projeto terapêutico.

Dependendo do instituto ou hospital psiquiátrico, o inverso desse cenário ainda é uma realidade. Muitos pacientes não dispõem do benefício – seja pela não solicitação, pela sua retenção ou até mesmo pelo seu indeferimento – e ainda assim são indicados pelos GTs⁹ aos Serviços Residenciais Terapêuticos, fazendo com que a instituição cogestora intervenha financeiramente para a operacionalização do processo. Outro entrave é que alguns, ao chegarem à RT, não apresentam o mínimo de documentações comprobatórias para a requisição do benefício, tornando o percurso moroso e fazendo com que os técnicos da RT e do CAPS assumam essa responsabilidade.

Outra prática recorrente é a família ou curador reterem esse benefício, entendendo que o mesmo é dispensável ao paciente em função de todo aparato hospitalar/institucional disponibilizado. A situação é agravada enquanto morador de uma RT, pois é comum os familiares associarem o serviço de saúde a uma casa particular, onde o usuário provém de todos os recursos necessários para sua subsistência, incluindo equipe, auxílio alimentação e a possibilidade de acesso a outros benefícios. Além disso, o papel provedor que o BPC exerce nessas famílias que, em muitos casos, é a principal fonte de renda, e que por questões de sobrevivência é retido de forma parcial ou integral. Um movimento delicado, que corre o risco de sustentação pelas equipes por entenderem que o vínculo entre os atores é mais importante que o aspecto financeiro.

⁹ GTs: Grupos de Trabalho da Saúde Mental, realizados por áreas programáticas.

Situações diversas instituem os profissionais de RT e de CAPS a convocarem todos os envolvidos no sentido de elucidação do que é o serviço, da importância que o BPC tem na vida desse morador (enquanto um direito) e, em última instância, notificação pelo uso indevido desse curador, solicitando intervenção do Ministério Público (MP). Se comparada com as demais ações, a intervenção do MP e, conseqüentemente, a suspensão do benefício, pode apresentar certa morosidade além de expor o técnico responsável (coordenador ou acompanhante terapêutico) – eles acabam sendo transmissores diretos das decisões do MP aos familiares.

O Cadastro Único tornou-se obrigatório para requerimento e concessão do benefício inferindo-se que os Serviços de Saúde Mental, o que inclui as Residências, devam procurar o CRAS de referência antes de requererem o BPC para seus usuários. O fluxo continua o mesmo: agendamento do atendimento em uma agência mais próxima da residência pelo telefone 135 da Central de Atendimento da Previdência, ou pelo *site* da Internet: www.previdenciasocial.gov.br, entretanto com a obrigatoriedade de informação do número de Cadastro Único. Segundo a Cartilha do Ministério de Desenvolvimento Social (MDSA)/2017, a Assistência Social realizará: acolhida aos requerentes, prestação de orientações pertinentes ao benefício, realização ou recadastramento do cadastro único, identificação das potencialidades dos beneficiários, encaminhamento para as demais políticas e serviços e acompanhamento familiar incluindo visitas domiciliares. Não cabe ao CRAS nem a outro equipamento da assistência a concessão do benefício; essa normativa tem como proposta um acompanhamento sistemático dos beneficiários do BPC e a garantia da Assistência Social como uma das principais portas de entrada para esses requerentes. Há uma nota informativa dizendo das exceções para essa regra que são: pessoas idosas, pessoas com deficiências interditadas total ou parcialmente, sem referências familiares e com representantes legais: tutores, curadores ou guardiões. Para esse grupo há a dispensa da obrigatoriedade do cadastro único. O enquadramento dessa definição para os moradores do Serviço Residencial Terapêutico ainda é uma questão e gera dúvidas à gestão dos serviços. O próprio formulário de requerimento do benefício no campo “tipo de domicílio” não oferta a Residência Terapêutica como opção, obrigando as equipes a rasurarem o documento para justificarem o requerimento junto aos moradores. Porém, esse contexto

pode significar a aproximação entre os dispositivos de Saúde Mental e assistência fomentando uma interlocução que está fragilizada até então. Esse movimento ainda é incipiente e apresenta resistências de ambos os lados.

Ainda segundo a Cartilha do Ministério de Desenvolvimento Social (MDSA)/2017, a deficiência é descrita como “... *impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais*”. Essa definição é consoante com as Leis 12.435 de 2011 e 12.470 de 2011, que ratificam que os impedimentos em longo prazo são aqueles que incapacitam as pessoas para a vida independente e para o trabalho, atribuindo essa avaliação ao médico perito do INSS, e que tal benefício pode ser cessado a partir do ingresso do indivíduo no mercado de trabalho.

Um conceito paradoxal à proposta de uma Residência Terapêutica que se justifica pelo resgate da cidadania, promoção da (re) inserção social – o que inclui apreensão e desenvolvimento de um projeto terapêutico que possibilite exercício de um ofício laborativo. Em 2007, Amarante já apontava a necessidade de revisão das regulamentações do BPC às pessoas com transtornos mentais, pois ao passo que o indivíduo tem garantido um direito, ele não pode exercer quaisquer atividades que caracterizem uma atividade profissional (AMARANTE, 2007).

Embora exista a prerrogativa de uma avaliação psicossocial, ainda fica a critério do médico perito a responsabilidade legal do reconhecimento desse direito previsto em lei, muitas vezes utilizando uma lógica hegemônica previdenciária desconsiderando outras questões (SPOSATI, 2004). Um engessamento burocrático e de critérios biologicistas que dificultam a compreensão do adoecimento mental e a subjetividade da clínica.

Determinados moradores das Residências Terapêuticas que aguardavam o deferimento do benefício, tiveram seus pedidos negados em função de apresentarem no momento da perícia um “discurso organizado” e a não observância de “um quadro psíquico de forma aparente”, ainda que estivessem de posse do laudo do psiquiatra do CAPS de referência e que fossem usuários de um serviço da saúde mental. Outros que, por situações de crise¹⁰, se-

¹⁰ Entende-se como crise um quadro de sofrimento psíquico resultado de uma sucessão de fatores e/ou episódios vivenciados pelo sujeito.

quer conseguiam chegar às perícias, ou quando não, “fugiam” do local associando o posto do INSS à instituição de internação psiquiátrica. Esses casos não receberam quaisquer exceções nos atendimentos, obrigando os profissionais responsáveis a reagendarem as perícias e a dependerem do lapso temporal e da disponibilidade dos institutos – que só nos últimos dois anos registraram mais de oito meses de greves.

Esses mesmos moradores retornam às RTs vivendo às expensas dos demais, dependendo da compreensão e da escolha de todos para a diluição dos gastos coletivos (o que nem sempre é possível), tendo suas atividades limitadas, seus desejos privados e, dependendo do quadro de convivência, seus transtornos psíquicos cronicados, já que para muitos deles o dinheiro é uma questão clínica que reflete no Projeto Terapêutico Singular. Pequenas situações do cotidiano como ir à padaria, ao cinema, custear o salão de beleza, comprar cigarros, parecem simplórias aos olhos da sociedade, mas ganham uma dimensão incomensurável a esses sujeitos que por muitos anos tiveram suas singularidades negadas. Outros desdobramentos delicados como a concessão de “empréstimos” pelos profissionais – maioria cuidadores – aos moradores, com intuito de mitigarem “seus sofrimentos” e minimizarem “suas dívidas”, causam embaraços. Um movimento que diz de uma solicitude mas que pode, facilmente, cristalizar a constituição de um poder abusivo. Aquele que detém o dinheiro se reconhece num posicionamento hierárquico dentro da RT, por entender ser o provedor daquele que é submisso aos seus empréstimos. Uma simbiose das relações que invita as equipes a mediar esses conflitos.

Toda essa dinâmica atravessada ao dia a dia de uma RT gera situações adversas onde crises passam a surgir com maior recorrência, convocando as equipes de forma mais intensa, principalmente aos cuidadores de plantão, que sinalizam sobrecarga e desgaste no trabalho. Desdobramento como faltas ao trabalho, trocas de plantão, pedidos de substituição normalmente atrelados a situações de insuportabilidade do trabalho em uma RT.

Outra medida emergencial é submissão desses moradores a um auxílio da instituição cogestora no valor de R\$ 412,00 mensais, intitulado como uma bolsa temporária, sujeita à aprovação da Superintendência da Saúde Mental e limitada a 20 moradores

do projeto¹¹. Esse valor, além de provisório e menor que o BPC, não garante a satisfação das necessidades básicas do morador, condicionando-o também à dependência financeira coletiva da casa. Uma iniciativa complementar, e extremamente frágil, por não se tratar de uma política pública regulamentada, e podendo ser desconstruída em qualquer tempo.

Considerações finais

O Brasil ainda enfrenta desafios enormes quanto à desigualdade social que atinge proporções e características que mobilizam diferentes atores sociais. Inúmeras famílias e indivíduos ainda vivem na pobreza, o que aponta que as políticas públicas se ressentem de uma ação mais efetiva. As principais conclusões obtidas neste estudo indicam que há um distanciamento histórico entre as Políticas de Assistência Social, a Previdência e a de Saúde Mental, demonstrando a fragilidade da seguridade social na proteção dos cidadãos.

O engessamento dos processos e a desarticulação dos serviços (que deveriam atuar em rede) afetam diretamente os moradores de RTs que, embora tenham um direito legalmente reconhecido, vivem às margens de uma estrutura excludente e de uma sociedade preconceituosa, que nega ou desconhece a trajetória de lutas e de movimentos sociais atrelados à Saúde Mental. Lugar de “louco” continua sendo nos hospícios, e tratar de uma Residência Terapêutica, mesmo que para os atores envolvidos, ainda é falar de abrigo, de um lar assistencial ou de outras definições distorcidas. As regulamentações que instituem o serviço e a Reforma Psiquiátrica são bem publicizadas entre a Saúde Mental, seus dispositivos e gestores de RT, e pouco alcançam os cuidadores que ainda atuam na mediação dos conflitos utilizando-se do senso comum.

Pela delicadeza que envolve a clínica do morar, muito foi observado do esforço, quase sobrenatural, dos CAPS, coordenações de RT e equipes técnicas em desconstruírem equívocos enraizados tanto no cotidiano de uma Residência Terapêutica, quanto nos demais serviços públicos e espaços que não lidam com a saúde

¹¹ O quantitativo de moradores dependentes dessa bolsa sempre ultrapassava o número de bolsas disponibilizadas. Dados obtidos em 2016 junto à Organização Não Governamental que gerencia o serviço.

mental. Fazer o médico perito “compreender” o que é um SRT, esclarecer à funcionária do INSS que é possível agendar uma perícia domiciliar na casa por ser um serviço de saúde, convencer o juiz, em audiência, que a RT não é uma unidade de reinserção social, são exemplos naturalizados e que ilustram a ausência de interlocuções em nível intersetorial.

O enquadramento dos transtornos psíquicos e dos seus fatores sociais às exigências da Previdência, evidenciam a ignorância sobre a questão do sofrimento mental e banalizam a concessão do recurso que deveria ser utilizado como instrumento de (re)inserção social, e que acaba sendo alvo da burocratização do sistema.

O Decreto Federal 8.805/2016 que altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, publicado em uma decisão unilateral pelo governo federal e sem a participação do Conselho Nacional de Assistência Social, consolida uma normatização fria e meramente administrativa. Ao passo que oferta um acompanhamento dos beneficiários do BPC a partir da obrigatoriedade do cadastro único, reflete na desorganização e sobrecarga dos equipamentos da assistência, ainda sem preparo e estrutura para o atendimento dessa determinação. Fato é que a aproximação dos Serviços de Saúde Mental e Assistência a partir dessa obrigatoriedade pode incidir em novas construções, ou “desarranjos” institucionais. O acesso ao BPC a partir do cadastro único ratifica seu recorte econômico fragilizando o seu papel inclusivo.

Com todos os desafios apresentados, o benefício ainda ocupa um lugar singular para os moradores dos Serviços Residenciais Terapêuticos. É a partir de sua aquisição que é possível pensar na construção de uma cidadania “perdida”, na recuperação de um direito violado, na elevação da qualidade de vida desses sujeitos em processos de desinstitucionalização.

Faz-se necessário que gestores, técnicos, trabalhadores e, principalmente, representantes das políticas, envolvidos na garantia desse direito, não reafirmem a lógica neoliberal e excludente das políticas focalizadas, mas imprimam ações efetivas de sustentação de um benefício conquistado constitucionalmente e de extrema relevância para uma parcela que vive em extrema vulnerabilidade social.

Referências

- AMARANTE, Paulo. (Org.) **Psiquiatria Social e Reforma Psiquiátrica**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- _____ et al. **Loucos pela vida**: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
- _____ et al. **Saúde Mental e Atenção Psicossocial**: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- BEHRING, E. R. B.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 213 p.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. LOAS (1993). **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Entenda o SUS**. 2017. Disponível em <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/entenda-o-sus>> Acesso em 15 jan. 2017.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Guia prático para Técnicos e Gestores da Assistência Social sobre as alterações nas regras de operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. 2017. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br>> Acesso em 08 jan. 2017.
- BRASIL. Portal Brasil. **Cadastro Único**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2010/03/cadunico>> Acesso em 08 jan. 2017.
- FONSECA, Tatiana. O processo de Revisão do Benefício de Prestação Continuada e a Política de Assistência Social: um estudo sobre o benefício concedido às pessoas com deficiência no Município do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social do curso em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), 2007.
- MOTA, A. E. S.; BRAVO, M. I. S. **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- PITTA, A. M. Um balanço da Reforma Psiquiátrica brasileira: instituições, atores e políticas. In: **Ciência & Saúde Coletiva**. São Paulo: USP, 2011.
- SPOSATI, A. O. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.
- _____ et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- YAZBEK, M. C. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após 10 anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.
- YAZBEK, M. C. Questão social: desigualdade, pobreza e vulnerabilidade. In: IEE. **Curso de Capacitação de Gestores Sociais**. São Paulo: IEE, 2008.

A política de assistência social para população em situação de rua em Niterói: consolidação e desafios

Suzana de Lemos Ferreira¹

Introdução

Com o objetivo de analisar a trajetória das políticas públicas de enfrentamento às questões sociais que permeiam o fenômeno, o presente estudo aborda a consolidação da política para população em situação de rua no município de Niterói, a partir da criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004), por esta representar o primeiro instrumento normativo federal que assegura a cobertura de serviços a esse segmento populacional.

O presente artigo científico tomou como base metodológica a análise de documentos, em especial do município de Niterói, destacadamente atas do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Nit), relatórios da Secretaria Municipal de Assistência Social de Direitos Humanos, *Diário Oficial*, resoluções e decretos, de forma a possibilitar a leitura panorâmica da consolidação das políticas públicas em prol da população em situação de rua, além de utilizar referências bibliográficas que subsidiaram o entendimento sobre esse segmento social que possui variados e complexos fatores.

A proposta está assim organizada: o debate se inicia por uma abordagem teórica sobre a estrutura do sistema capitalista e suas estratégias para alavancar a acumulação de riquezas que perpassa pelo cerne da criação do fenômeno. Na segunda parte serão elucidadas as características gerais da população em situação de rua que, após

¹ Bacharel em Serviço Social pelo Centro Universitário Plínio Leite (UNIPLI). E-mail: suzannalemos@gmail.com. Artigo apresentado como requisito final para obtenção do título de Especialista pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), na Pós-Graduação *Lato Sensu* em Assistência Social e Direitos Humanos, sob a orientação da professora doutora Heloisa Helena Maciel Mesquita. Artigo dedicado à memória do professor doutor Marcio Eduardo Brotto, idealizador, coordenador dessa Pós-Graduação e subsecretário de Direitos Humanos e Educação Permanente da SASDH de Niterói, pela sua contribuição na realização desta pesquisa, pelo seu carinho e dedicação acadêmica que muito acrescentou ao nosso conhecimento científico, aprimorando o nosso fazer profissional.

a compreensão das peculiaridades, serão abordadas as criações das políticas públicas federais, dentre elas, a Política Nacional para População em Situação de Rua e os procedimentos designados à Política de Assistência Social. O estudo segue ilustrando a forma como a Política de Assistência Social foi se estruturando ao longo do tempo no município de Niterói, finalizando com o debate sobre os desafios e propostas para a continuidade da consolidação das políticas públicas em prol da população em situação de rua no município.

I - As condições histórico-estruturais do fenômeno população em situação de rua

O fenômeno População em Situação de Rua tem início nas cidades pré-industriais, por volta do século XV e se generaliza em toda parte da Europa Ocidental no final do século XVIII, após a transformação dos trabalhadores do campo em trabalhadores assalariados em plena conjuntura da acumulação primitiva. Esse período significou a expropriação do produtor rural, que teve suas terras roubadas ou confiscadas por métodos violentos para a apropriação dos capitalistas.

Após a expulsão dos trabalhadores rurais de suas propriedades (local que proporcionava meios de produção própria, cultivo, moradia e combustível) restou apenas a venda da sua força de trabalho nos centros das cidades onde se localizava o núcleo industrial. No entanto, a absorção desses trabalhadores rurais pela indústria não aconteceu com a mesma velocidade em que foram despejados, seja por razões de dificuldade de aptidão ao novo modelo de produção e disciplina de trabalho, ou pela incapacidade de absorção da indústria. Nessas condições históricas, o fenômeno da população em situação de rua nasce no seio do pauperismo² generalizado subsidiando as condições necessárias ao desenvolvimento do modo de produção capitalista (SILVA, 2009).

Segundo Marx, a existência de uma massa trabalhadora excedente é necessária para a prática de acumulação do capital que passa a contar com seu exército industrial de reserva, ultrapassando as

² Sobre pauperismo, entende-se uma parte da superpopulação relativa que vive em péssimas condições de existência, não absorvida pela indústria. Significa uma parcela da população que sobrevive pelo sustento da arrecadação do Estado que reverte em recursos financeiros em benefícios ou programas prestados por serviços sociais. Marx classificou de “asilos dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva” (Marx, 1988, p. 747) (apud SILVA, 2009, p. 25-26).

necessidades de expansão do capital e sendo útil para garantir a dependência social do trabalhador ao capitalista de maneira absoluta.

A inexistência de propriedade e renda fez com que muitos dos ex-camponeses passassem a viver nas ruas dos centros industriais, chamados de “mendigos”, “ladrões”, “pivetes” ou “vagabundos”. Diante essa realidade, leis severas contra a “vadiagem” foram criadas para impor aos trabalhadores o exercício obrigatório do trabalho por baixos salários e impedimento à busca por melhores condições empregatícias. Talvez essa seja uma das primeiras medidas de enfrentamento ao fenômeno, podendo-se observar que tal enfrentamento, desde o início, remete à individualização dos problemas sociais e a culpabilização do sujeito pela sua realidade.

A quantidade de trabalhadores induzidos ao desemprego ou ao trabalho precarizado sempre correspondeu às mudanças periódicas do ciclo econômico, presente desde o início da fase industrial. Com o objetivo de estabilizar o capital em seus ciclos (de auge econômico, potencial acumulativo, e crises econômicas), diversificados modelos de produção foram criados e desmontados no processo da reestruturação produtiva no decorrer do século XX.

Ao longo da história houve muitas transformações no mundo do trabalho, incidindo sobre a classe trabalhadora e sobre os que integram o exército industrial de reserva. Além das novas formas organizacionais, novas relações e condições de trabalho foram engendradas nessas transformações perniciosas à classe trabalhadora. Com isso, foram introduzidas políticas desregulamentadoras dos direitos trabalhistas, acumulação flexível, adesão às tecnologias mais avançadas e modo de trabalho polivalente. Porém tais medidas não foram capazes de evitar novas crises: os níveis de pobreza aumentaram e a desigualdade social se mostrou mais elevada nas últimas décadas do século passado (SILVA, 2009, p.70-71).

Com a queda do Estado de Bem-Estar Social, após a crise de 1973, a política neoliberal tomou espaço no cenário político, se intensificando na década de 1990, impondo mudanças no investimento público do Estado. Em meio a esse desmonte, o Estado perde sua potência regulamentadora do mercado e dos interesses da luta de classes, enfraquece suas ações nas políticas de proteção social em face dos limites impostos pelas políticas neoliberais pertencentes a um Estado burguês, reduz o poder sindical e eleva a altos níveis a exploração do trabalho. Sobre a característica do Estado capitalista, Harvey afirma que:

O Estado constitui a entidade política, o corpo político, mais capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação do capital para preservar o padrão de assimetrias nas trocas mais vantajoso para os interesses capitalistas dominantes que trabalham nesse âmbito (Harvey, 2004, p. 111) (apud SILVA, 2009, p. 80).

Nesse sentido, a incorporação do novo modelo de reestruturação produtiva conduz à reordenação do papel do Estado, gerando impacto na realidade da classe trabalhadora e agravando a realidade da população em situação de rua, que sai em desvantagem com o desmantelamento das políticas públicas de proteção social e de enfrentamento às expressões da questão social.

As características gerais do fenômeno

As configurações gerais do fenômeno População em Situação de Rua são a multiplicidade de aspecto, características e segmento social. Como aponta Silva (2009, p.91-136), o fenômeno é uma síntese de múltiplas determinações, variações históricas e elemento de relevância na composição da pobreza na sociedade capitalista, elegendo alguns aspectos para caracterizar o fenômeno. O primeiro aspecto se relaciona aos múltiplos fatores determinantes, salientando que literaturas contemporâneas enfatizam questões de ruptura de vínculos familiares e comunitários, ausência ou insuficiência de renda, não inserção no mercado de trabalho formal, uso e abuso de álcool e outras drogas, e questão de desabrigo. Outros aspectos são a intensa expressão da questão social vivenciada pelos sujeitos, a concentração dessa população nos centros urbanos, particularidade do território, tendência a naturalizar o fenômeno como parte da sociedade contemporânea, e o preconceito e estigma direcionado a esse público.

Além desses aspectos, destaca-se um subgrupo composto por mulheres. Segundo o Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2009, p. 157), o número de mulheres que compõe esse segmento é pouco expressivo. A razão disso está na hostilidade e risco social e pessoal que as ruas representam a essas mulheres, em virtude das suas especificidades femininas. Os espaços das ruas possuem características masculinas, exigem força bruta para preservação da vida frente aos variados tipos de violências e preconceitos

direcionados ao público feminino, por ser socialmente considerado um público “frágil”, demandando a criação de estratégias de sobrevivência. Dessa forma, a exposição à situação extrema torna difícil a “adaptação” das mulheres à vida nas ruas, o que remete à compreensão de que esse subgrupo merece maior atenção do poder público na oferta de serviços de proteção social, em especial serviços de acolhimento institucional.

Ressalta-se que, por mais heterogêneo que seja esse segmento social, reconhece-se aspectos em comum encontrados nessa população, e um deles é a extrema pobreza. Sem o objetivo de aprofundar o debate, é importante elucidar o tema para compreender a pobreza como uma das condições definidoras da população em situação de rua.

A primeira reflexão conceitual se baseia na literatura marxista, que ensina que o processo gerador da pobreza está presente nas peculiaridades da relação capital/trabalho, na alienação da força de trabalho ao capitalista e nas condições necessárias à sua produção e reprodução. Na mesma direção, Boschetti fala sobre o assunto:

A existência e persistência da pobreza e das desigualdades sociais estão determinadas pela estrutura capitalista de apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida (MARX, 1987), e não apenas pela má distribuição equânime de seus produtos e serviços (BOSCHETTI, 2004, p. 111) (apud SILVA, 2009, p. 128).

A segunda observação refere-se às literaturas contemporâneas, em que a autora Yasbeck (2012, p. 290) conceitua a pobreza como “uma categoria multidimensional, e, portanto, não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças”.

Esses embasamentos teóricos contribuem para o entendimento de que o fenômeno da População em Situação de Rua se manifesta pela ausência da propriedade dos meios de produção somada ao pouco ou nenhum acesso às riquezas socialmente produzidas, portanto fruto oculto das características da estrutura econômica em seu processo de acumulação e produção do exército industrial

de reserva. Dessa forma, pode-se observar que o fenômeno está mais atrelado às condições da estrutura socioeconômicas que em comparação às questões subjetivas dos sujeitos, como é facilmente identificado no discurso do senso comum presente na sociedade e, por vezes, nos discursos de profissionais das instituições de atendimento a esse público.

II - Rompendo com a invisibilidade: as primeiras normativas federais de atenção à População em Situação de Rua no Brasil

Historicamente, o não reconhecimento da população em situação de rua como sujeito de direitos se materializou na falta da criação de políticas públicas e sociais para seu enfrentamento. A “atenção” a esse público foram práticas higienistas de recolhimento das ruas, institucionalização obrigatória, benefícios para retornar aos seus lugares de origem, restrições de acesso às políticas públicas por questões burocráticas de documentação e comprovante de residência que impedem o acesso aos serviços. A inexistência de programas destinados à população em situação de rua, a escassez de iniciativas de proteção social retratam a omissão do Estado e/ou a inadequação do atendimento prestado, revelando a invisibilidade do fenômeno.

Entretanto, mesmo com pouco olhar do Estado, esse segmento se manteve ao longo da história. A exclusão do acesso aos serviços e políticas sociais resultou em ponto de união desse segmento social evidentemente frágil, heterogêneo, com pouco conhecimento da condição de classe trabalhadora que o caracteriza e, apesar dos limites que a realidade lhes impõe na questão de organização, a população em situação de rua se uniu pelas necessidades de respostas imediatas de proteção social e se articulou aos movimentos sociais para reivindicar seus direitos (SILVA, 2009, p. 179).

No Brasil, a relação da população em situação de rua com as políticas públicas historicamente foram iguais em todo país. Segundo Silva (2009, p. 188), não há estudo sobre a origem da população em situação de rua anterior à década de 1990, e, até o ano de 2003 inexistiam informações de iniciativas ou políticas públicas direcionadas a este segmento em âmbito federal. Somente no ano de 2004 as políticas públicas para a população em situa-

ção de rua se iniciam no Brasil, e serão representadas no quadro abaixo:

Tabela 1: Normativas federais de atenção à População em Situação de Rua:

Normativas federais de atenção à População em Situação de Rua	
2003	<ul style="list-style-type: none">• Acolhimento do governo federal das solicitações dos movimentos da População em Situação de Rua e catadores de materiais recicláveis;
2004	<ul style="list-style-type: none">• Resolução CNAS nº 145 de 15 de outubro de 2004: Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Primeiro instrumento que assegura a cobertura de serviços para População em Situação de Rua.
2005	<ul style="list-style-type: none">• I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua;• Lei nº 11.258 de 30 de dezembro de 2005, que altera o parágrafo único do art. 23 da LOAS: “Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: II - às pessoas que vivem em situação de rua”, assegurando a cobertura dessa população, reconhecendo-os como sujeitos de direitos.
2006	<ul style="list-style-type: none">• Decreto s/nº, 25 de outubro de 2006: o MDS institui e coordena o Grupo de Trabalho Interministerial (GIT) que objetiva elaborar estudos e propostas de políticas públicas para a inclusão social das pessoas em situação de rua.• Portaria MDS nº 381 de 12 de dezembro de 2006: Garante recursos de cofinanciamento federal para apoiar a oferta de serviços aos municípios com mais de 300 mil habitantes com presença de pessoas em situação de rua.
2007/2008	<ul style="list-style-type: none">• I Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua.
2009	<ul style="list-style-type: none">• II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua;• Resolução CMAS nº 109 de 11 de novembro de 2009: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, dentre eles, serviços destinados à população em situação de rua na Proteção Social Especial.• Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro, institui a Política Nacional para População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

Nesse processo de validação do fenômeno, é importante destacar a definição do termo População em Situação de Rua definido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome(MD-S)³ no ano de 2005 que contribuiu para dar significado ao fenômeno

³ Em 2016, em face ao *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, o presidente que assumiu o governo fez reformas administrativas como a fusão de dois ministérios. Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) passou a ser Ministério do Desenvolvi-

e viabilizar a compreensão para a criação de políticas públicas mais aproximadas da realidade desse público, sendo conceituada na Política Nacional para População em Situação de Rua, em 2009, como um grupo populacional heterogêneo que tem em comum a extrema pobreza, cujos vínculos familiares são frágeis ou foram interrompidos, e utilizam a rua ou logradouros públicos como o espaço de moradia e sustento por não possuírem moradia convencional regular.

A criação da Política Nacional para População em Situação de Rua (2009) representou grande avanço nas políticas públicas e importante conquista para aqueles que integram o fenômeno. Estruturado em dois eixos, o referido documento implementa em todo o país de forma descentralizada, articulada entre a União e demais entes federativos, serviços e programas interdisciplinares e intersectoriais envolvendo as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. Além disso, instituem Comitês Gestores Intersetoriais compostos por participantes de entidades representativas para o monitoramento do atendimento a essa população e a criação de centros de defesa dos direitos humanos.

Tais direcionamentos retratam esforços dos movimentos sociais compostos por pessoas em situação de rua que lutaram, e ainda lutam, pela efetivação dos direitos e das normativas em prol do seu desenvolvimento social pleno, visando superar a segregação e exclusão de acesso aos direitos e às políticas sociais, historicamente vivenciadas pela população em situação de rua.

A Política Nacional para População em Situação de Rua e os Serviços da Política de Assistência Social

A Política de Assistência Social é recente na história do Brasil. Ao longo do tempo, a questão social se manteve longe das formulações políticas e os serviços socioassistenciais eram prestados aos trabalhadores que possuíam vínculo formal de emprego; aos que não possuíam, restavam os serviços executados pelas instituições não governamentais, em grande parte religiosas, estruturadas no conceito da caridade. Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, intitulada Constituição Cidadã, a Assistência Social se consolida como política pública inserida no âmbito da Seguridade Social

mento Social Agrário(MDSA).

junto à Saúde e à Previdência Social, conforme o disposto no artigo 194, disciplinada pelos artigos 203 e 204 da CF88.

A partir disso, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Nº 8.742/1993, que estabelece a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Em seguida, ocorreu a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (-SUAS) em 2005, conforme parâmetros da LOAS. Ressalta-se que, somente após a concretização desses mecanismos legais foi possível desenhar uma política pública que interviesse na questão da População em Situação de Rua no país.

Nessa direção, a Política Nacional para População em Situação de Rua (2009), estruturada na interdisciplinaridade e intersetorialidade, estabeleceu a cada uma das políticas públicas o desenvolvimento de mecanismos de atenção a essa população. Referente à Política de Assistência Social foi estabelecida a reestruturação da acolhida, a inscrição das pessoas em situação de rua no Cadastro Único (CadÚnico), a inclusão em programas e benefícios governamentais como Programa Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada, a inserção de crianças e adolescentes no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a promoção de incentivos à frequência escolar em parceria com a política de educação, a promoção da inclusão produtiva para oferecer oportunidades de trabalho em parceria com as políticas públicas de geração de renda, e a sistematização das informações de indicadores e dados territoriais das questões de vulnerabilidade e risco social e pessoal que esse segmento vivencia.

Dessa forma, a PNAS (2004), organizada na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), oferta à população em situação de rua a Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade que se organiza em: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI), que oferece “serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos” (BRASIL, 2009, p. 19).

O Serviço Especializado em Abordagem Social se caracteriza pela Proteção Social Proativa; ocorre de forma continuada e permanente, realizando a busca ativa a fim de identificar o segmento, conhecer o perfil da população e o território, encaminhando-os à rede de serviços locais.

O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) oferece, em especial, atendimentos, orientações individuais e grupais acerca de direitos, acesso à documentação civil, realiza encaminhamentos à rede, desenvolvimento de sociabilidades, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, contribui para o desenvolvimento de potencialidades dos usuários, de forma a colaborar com a elaboração de novos projetos de vida. Além disso, seus espaços possibilitam a realização de higiene pessoal, serve de espaço para guarda de pertences, alimentação e referência de endereço para o usuário para o cadastro de benefícios governamentais.

Os Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade constituem o Acolhimento Institucional às pessoas que possuem vínculos familiares ou comunitários rompidos ou fragilizados, que se encontram em situação de risco pessoal ou social e que utilizam os espaços das ruas como moradia. Segundo a Tipificação (BRASIL, 2009), as unidades realizam atendimentos de acordo com o perfil da demanda, oferecendo atendimento personalizado: Abrigo Institucional e Casa de Passagem para adultos e famílias, e Abrigo Institucional para mulheres em situação de violência.

Dentre os serviços ofertados nas unidades, enfatiza-se o acompanhamento psicossocial, planejamento de novos projetos de vida construídos conjuntamente entre a equipe técnica e o usuário, promove o desenvolvimento da autonomia dos sujeitos, acesso à documentação civil, inserção no mercado de trabalho, fortalecimento de vínculos afetivos familiares e comunitários, acesso à rede de garantia de direitos, encaminhamentos às políticas públicas setoriais, garantia da segurança alimentar, dentre outros. Ressalta-se que a composição da equipe técnica de cada unidade ou serviço corresponde às normativas estabelecidas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) SUAS (2006).

Sobre o acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais, cabe uma ênfase ao Cadastro Único para Programas Nacionais, o CadÚnico, e seus aspectos relacionados ao cadastro das pessoas em situação de rua. O Decreto nº 6.135 de 2007 garante o cadastramento dessa população, considerando suas especificidades, em decorrência das condicionalidades que impediam o acesso dessa população aos serviços e benefícios pela falta de documentações e comprovante de endereço, representando significativo esforço para a ruptura da distância que separa o segmento dos seus direitos sociais.

A Política de Assistência Social para População em Situação de Ruano Estado do Rio de Janeiro

Historicamente, a população em situação de rua é considerada um problema do município. Com a LOAS e demais regulações de proteção social específicas para a população em situação de rua, a esfera estadual é chamada a uma corresponsabilidade, tanto para assessoria técnica, como financeira e, por vezes, para garantir a oferta dos serviços. No Estado do Rio e Janeiro há um histórico relacionado à oferta de serviços à população em situação de rua, mesmo antes da LOAS, ou mesmo antes da CF/1988. Embora não seja questão a ser aprofundada no momento, registra-se o fato de o Estado possuir equipamentos voltados a essa população para os serviços hoje denominados de alta complexidade, como é o caso da Fundação para a Infância e Adolescência (FIA) e da Fundação Leão XIII. Também foram instituídos, na década de 1990, serviços como Hotel Popular e o Restaurante Popular, que abrange a população em situação de rua.

A partir de 2004, com a PNAS aprovada, grande parte dos serviços citados se manteve, ainda que precariamente. Na lógica do cofinanciamento, o estado passa a cofinanciar aos municípios os serviços de proteção social básica e especial, onde essa população era atendida. Cabia ao estado criar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, conforme previsto na Política Nacional para População em Situação de Rua, o que nunca ocorreu, embora se identifique algumas iniciativas nessa direção.

Nesse sentido, conforme estabelecido nas diretrizes da Política Nacional para População em Situação de Rua, cabe aos municípios a execução dos serviços de forma intersetorial que garanta a promoção de direito de proteção às pessoas em situação de rua. No âmbito do município de Niterói (RJ) houve muitos desafios, como será visto a seguir.

III - A Política para a População em Situação de Rua no município de Niterói

Niterói, município situado na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, fundada em 1573, foi capital estadual fluminense até a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, em 1975. Com quantitativo de 495.696.000 habitantes, possui uma das maiores médias de renda domiciliar *per capita* mensal do Brasil. Segundo

o IBGE, em 2015, o município se destacou com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Segundo a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2007/2008), estima-se quantitativo de 529 pessoas com esse perfil em Niterói.

No que se refere à existência dessa população no município, entende-se que muitas são as razões que podem levar uma pessoa a escolher viver nas ruas, mas, certamente, o pano de fundo dessa expressão da questão social está relacionado a um processo histórico de exclusão, de não reconhecimento do cidadão de direitos. A escolha de permanência em determinadas cidades, envolve entender a localização do centro urbano e o que o mesmo pode oferecer, como a maior circulação, a infraestrutura, a arquitetura e a própria geopolítica. Nesse sentido, Niterói oferece “atrativos” por, mesmo que de forma precária, possibilitar a geração de trabalho; por exemplo, pode-se perceber a quantidade de materiais recicláveis descartados nas grandes cidades, o que tem influenciado crescente número de pessoas em situação de rua a utilizar essa atividade como forma de subsistência. É de fácil acesso na cidade, áreas comerciais, bancárias, religiosas, áreas de lazer, como as praias. Esse conjunto de coisas facilita a venda de mercadorias de baixo valor comercial, a guarda de carros, à obtenção de doações, fruto da generosidade do niteroiense, como por parte das instituições filantrópicas e religiosas que fornecem alimentação e abrigo, o que tem sido atraente para população em situação de rua.

A Política de Assistência Social para a população em situação de rua no município foi desenhada ao longo do tempo por diferentes propostas de gestão. Destacado pelo seu progresso na implementação do SUAS, Niterói contou com a forte atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Nit) no controle social, discutindo a condução e a formulação da política municipal.

Nas Atas do CMAS/Nité possível observar o desenho que a Política de Assistência Social foi se moldando a partir das diversas propostas de ação apresentadas pelas gestões, deliberadas e publicadas em forma de Resolução no *Diário Oficial* do município⁴. Cabe destacar que Niterói desenvolve ações voltadas à população em situação de rua antes da regulamentação da PNAS, por meio do Programa Rumo à Cidadania.

A partir do marco da criação da PNAS (2004), a Casa da Cida-

⁴ Niterói não conta com um D.O. próprio; suas publicações são realizadas em jornais de grande circulação no município.

dania Florestan Fernandes, onde anteriormente era ofertado albergamento no período noturno, passou por reformas para a ampliação de vagas e ampliação do serviço para atendimento às famílias com crianças, conforme consta na Ata CMAS da Reunião Extraordinária ocorrida no dia 17 de fevereiro de 2004.

O Plano de Ação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), 2005, contém programas e projetos voltados ao atendimento à população em situação de rua. São eles: ações de geração de renda, prevenção ao uso de drogas; acompanhamento psicológico, Casa de Acolhida, Casa Lar, Casas de Passagem, Centro de Atendimento Integral e Integrado a Crianças e Adolescentes (CAIICA), Centro de Convivência, Grupos de Convivência, Núcleo de Atendimento à Mulher, Prevenção à Dependência Química, Programa Rumo à Cidadania e Programa Sentinela (RESOLUÇÃO CMAS Nº 02/05).

Em 2006, a gestão apresentou ao CMAS/Nita composição da Proteção Social Especial estruturada no Programa Rumo à Cidadania, compostos pelos serviços de Rota ou Ronda Social (serviço de abordagem 24 horas), Centro de Referência para População em Situação de Rua, Centro de Convivência, Casa da Cidadania Florestan Fernandes⁵ e Centro de Referência para Catadores de Papelão (Ata CMAS Nº02/06).

Em 2007, houve a criação do Grupo de Trabalho Intersetorial Rumo à Cidadania que foi importante na realização de estudos sobre o fenômeno, servindo de suporte para a elaboração de propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua (*DIÁRIO OFICIAL*, 17 de maio de 2007). Outros serviços socioassistenciais foram ofertados, também, por instituições privadas através de subvenções sociais. A diretriz era de cogestão e parte dos serviços eram realizados em unidades próprias do município, ou em unidades cedidas pelo estado. Na Deliberação do CMAS, publicada no *Diário Oficial* no dia 29 de março de 2007, pode-se constatar a aprovação do repasse de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social para as instituições que tinham trajetória de trabalho com população mais excluída⁶.

⁵ Importante esclarecer que mesmo antes da LOAS, em face da grande demanda da população em situação de rua no município, já existia um abrigo noturno, denominado Casa Santo Expedito.

⁶ Identifica-se o trabalho do poder público-sociedade civil, em diferentes momentos, firmado com diferentes instituições, a exemplo da Central de Oportunidades, da Federação Espírita do Estado do Rio de Janeiro, da Associação das Damas de Caridade São Vicente de Paulo, entre outras.

Com a regulamentação da Tipificação Nacional (2009), no ano de 2010, é inaugurado o Centro de Referência Especializado de Atendimento para População em Situação de Rua (Centro Pop), por intermédio do termo de aceite para dispor dos recursos de cofinanciamento federal para a expansão de serviços socioassistenciais para desempenhar o acompanhamento especializado ao segmento (Ata CMAS nº02/09). Dessa forma, o Programa Rumo à Cidadania deixa de existir.

Em 2011, o Comitê Gestor Intersetorial de Planejamento, Execução, Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas do município voltadas para a População em Situação de Rua é instituído pelo Decreto Municipal nº 10.980, representando um marco na trajetória política da população em situação de rua no município, pois fortaleceu a criação de estratégias para o plano de ação das políticas públicas setoriais. Através desse comitê foi elaborado o Plano Municipal da Pessoa em Situação de Rua, apresentado e aprovado pelo CMAS em 2015, que se encontra na Procuradoria Geral do município para publicação, conforme registros na Ata CMAS de 06 de abril de 2016.

Com a reordenação dos serviços socioassistenciais no município, algumas políticas públicas foram implementadas através de Termos de Aceite do Plano Brasil sem Miséria, que dispôs de recursos federais para o cofinanciamento aos serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI-CREAS), Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop) e Serviço de Acolhimento para População de Rua, conforme Resolução CMAS nº.19 de 2012.

Nesse mesmo viés, a SASDH adere ao Termo de Aceite do Programa de Promoção de Acesso ao Mundo do Trabalho, conhecido como AceSuasTrabalho (Ata CMAS Nº09/13), e em 2014, o CMAS aprova o Termo de Adesão ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) – Resolução CMAS nº. 13/14.

Para a expansão e reordenamento do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias estipuladas nas Resoluções CNAS nºs. 11 e 32 de 2014, foi apresentado à reunião extraordinária do CMAS o Plano de Acolhimento Municipal de 2015, incluindo pessoas em situação de rua como público alvo. O referido plano foi aprovado com ressalvas pelo CMAS/Nit, entretanto não houve a sua publicação e, com isso, ainda não está em vigor (Ata CMAS nº04/15 de 11 de março).

Dando continuidade à expansão da oferta de serviços à proteção

social especial, por intermédio do cofinanciamento federal – Resolução CMAS n.º 09/14 –, a Casa da Cidadania Florestan Fernandes mais uma vez expande sua quantidade de vagas, oferecendo 50 vagas ao acolhimento institucional, muda de local e separa o público feminino do masculino. Com isso, foram criadas duas novas unidades: a Casa de Acolhimento Arthur Bispo do Rosário, inaugurada em 24 de julho de 2015, destinada ao público masculino com idades entre 18 a 59 anos incompletos, dispondo de 26 vagas; e o Centro de Acolhimento Feminino Lélia Gonzalez, criado em 31 de março de 2016, que se insere no “serviço de acolhimento institucional para mulheres em situação de violência” conforme estabelecido na Tipificação Nacional (2009); a unidade oferece 50 vagas ao acolhimento institucional de famílias (casais com/sem filhos), mulheres (com/sem filhos) e transexuais em situação de vulnerabilidade social, extrema pobreza, vínculos familiares rompidos ou fragilizados, com iminente risco pessoal ou social decorrente de variados tipos de violência de gênero que estejam necessitando de proteção social para romper com ciclos de violência. Convém destacar que, ao todo, o município dispõe de 126 vagas para o acolhimento institucional para pessoas em situação de rua, embora a pesquisa indique número superior de demandantes.

Conforme preconiza a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a Política de Assistência Social de Niterói realiza a intersetorialidade por meio de ações conjuntas com a política municipal de Saúde pelo Programa Consultório na Rua⁷, que atua na prevenção e no tratamento de doenças que circundam o segmento e prestam serviços nas unidades de acolhimento institucional, para que, em caso de alta hospitalar, o tratamento médico continue. As equipes de Saúde Mental também desempenham importante articulação para a condução do trabalho social, pois facilitam o acesso aos Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS, CAPSI, CAPS Álcool e Drogas) e atuam em conjunto na elaboração de planejamentos e estratégias de intervenção ao usuário, conforme as suas necessidades. Outras articulações remetem aos órgãos judiciários, organizações privadas, cartórios, Ministério do Trabalho, Previdência Social, universidades para o estudo do fenômeno e realização de atividades psicossociais com os usuários, além das demais políticas públicas setoriais: educação, trabalho, habitação, Coordenadoria de Políticas e

⁷ PORTARIA N.º 122, de 25 de janeiro de 2011: Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua.

Direitos das Mulheres (CODIM). São realizados serviços socioassistenciais de cadastramentos da população no CadÚnico, inclusão nos programas e benefícios sociais, serviço de acolhimento institucional, segurança alimentar, inclusão de crianças e adolescentes das famílias acolhidas, na escola com o suporte dos Conselhos Tutelares e acompanhamento da frequência escolar junto à política de Educação.

Apesar de todas as conquistas e implementação da Política de Assistência Social ao longo dos anos, ressalta-se que o município de Niterói enfrenta desafios na implementação do SUAS nos dias atuais, principalmente no âmbito da Proteção Social Especial (média e alta complexidade) em relação ao fenômeno população em situação de rua.

Considerações finais

O retrato da trajetória de consolidação das políticas públicas para população em situação de rua no Brasil, objetivo desta pesquisa, revela que a estruturação das ações e serviços destinados a esse segmento social são bastante recentes nas agendas governamentais, se comparado ao tempo de existência do fenômeno. Por décadas a população em situação de rua vivenciou total exclusão dos seus direitos fundamentais, sofreu invisibilidade política e discriminação gratuita por diversos segmentos da sociedade.

A afirmação dos direitos, hoje consagrados, ganhou institucionalidade, conforme foram ocorrendo avanços no campo normativo e legislativo, inicialmente pela PNAS em 2004, e posteriormente, na Lei Orgânica de Assistência Social, através da Lei 11.258/2005. Após a consagração desses dispositivos legais, o advento da Política Nacional para População em Situação de Rua em 2009, significou importante avanço na consolidação dos direitos desse segmento populacional, porém, sua efetivação e implementação ainda ocorre de forma gradativa, com muitos desafios para concretizar as ações estratégicas estabelecidas nas políticas públicas setoriais que estão preconizadas nesse documento.

No município de Niterói, apesar de toda trajetória política na consolidação do SUAS e seu processo histórico de formação e reestruturação de serviços à população em situação de rua, visto neste estudo, atualmente enfrenta desafios sobre a continuidade da implementação da política para população em situação de rua, demandando medidas que gerem resultados que ultrapassem o que já está estabelecido no município.

A reflexão que se faz em torno desses desafios perpassa pelas condições em que tais serviços estão estruturados. Apesar da criação das unidades, investimentos materiais, estruturação de serviços e esforços para consolidar o SUAS no município, ainda existem impasses que dificultam o trabalho social com esse segmento. Uma dessas dificuldades se refere ao investimento na Gestão do Trabalho que garanta a qualidade e continuidade da execução da Política de Assistência Social.

De acordo com Guimarães et al. (2016), a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos teve seu primeiro quadro funcional de servidores efetivos no ano de 2008, através do único concurso público. No entanto, o atual quadro de funcionários da SASDH é composto por pequeno número de funcionários estatutários, onde grande parte do quantitativo de trabalhadores possui vínculos precários por meio de contratos temporários⁸, ou por cargos comissionados. Sobre esse aspecto convém observar a NOB/RH SUAS (2006) que determina que as equipes de referência que desenvolvem os serviços socioassistenciais sejam compostas por servidores públicos efetivos, pois a estabilidade do quadro técnico é fundamental para a garantia da continuidade, eficácia e efetividade dos serviços e ações ofertadas, não sendo possível com vínculos de trabalho precário, como contratos temporários.

Nessa direção, a grande rotatividade de profissionais gerados por esses vínculos empregatícios, incide diretamente na qualidade da prestação dos serviços, partindo do entendimento de que o trabalho com a população em situação de rua demanda uma atuação que contemple atendimentos continuados e permanentes. Essa questão é crucial no trabalho social, pois a equipe precisa estar sintonizada com as necessidades específicas dos sujeitos, e a consciência da complexidade da situação de rua demanda tempo e estudo. É necessário, ainda, que a equipe busque firmar vínculos de confiança com os usuários para obter o conhecimento de sua história, sua relação com o território, identificar as relações familiares, redes sociais que eles possuem, observar suas dificuldades e, principalmente, as suas potencialidades e capacidades de forma a possibilitar a construção de novos projetos de vida, sendo esse um dos principais objetivos do serviço.

Em contrapartida, a interrupção do acompanhamento técnico e

⁸ Com cofinanciamento de recursos dos planos Brasil sem Miséria e Rio sem Miséria.

o recomeço das ações com novos profissionais dificultam o andamento das estratégias planejadas presentes nos planos de atendimento ou de acolhimento, que consolidam a reinserção social dos que compõem o segmento, podendo acarretar inclusive, na descontinuidade do acompanhamento, atrapalhando os avanços pessoais e coletivos. Cabe enfatizar que todos esses aspectos dificultam a condução da política pública e a consolidação da Política Nacional para a População em Situação de Rua no âmbito municipal.

Outro aspecto importante incide no reconhecimento das questões sociais vivenciadas pela população em situação de rua, enquanto responsabilidade do estado, que se tornou possível graças às lutas políticas da população em situação de rua ocorridas nos últimos anos. Somente após a mobilização e organização desse segmento nos movimentos sociais, conseguiu-se obter visibilidade do Poder Público, criando-se bases sólidas para a construção de uma política pública de enfrentamento às mazelas sociais que perpassam o âmbito do fenômeno.

Dessa forma, é imprescindível incentivar a continuidade da participação social desses usuários nos espaços deliberativos e participativo, como fóruns, conselhos e no próprio Comitê Gestor Intersetorial do município voltadas para a População em Situação de Rua onde, segundo informação dos funcionários que atuam no referido comitê, as reuniões têm sido esvaziadas em face do não comparecimento dos usuários. A participação social nesses espaços permite aos usuários o diálogo entre os pares, com os gestores das políticas públicas. No rol da gestão participativa é permitida a exposição dos usuários sobre a sua realidade, seus anseios e angústias, podendo contribuir na elaboração de estratégias, criação de serviços, programas e projetos para a melhor condução das políticas públicas direcionadas a essa população e protagonismo da mesma.

No decorrer da pesquisa foi possível identificar que os espaços das unidades socioassistenciais possuem condições e instrumentais técnicos e teóricos propícios para a realização do trabalho político-pedagógico, tão importante na instrumentalização dos usuários no seu processo de empoderamento, servindo de estratégia para promover e fortalecer a mobilização e participação social conforme estabelecido nas diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Esse movimento materializa o exercício da cidadania da população usuária, contribui para o conhecimento dos direitos que os

pertencem, uma vez que, somente dessa forma, o fenômeno social, historicamente excluído das pautas do governo, ganhou visibilidade, começou a fazer parte das agendas governamentais dando origem às políticas e direitos criados até hoje.

Por fim, o último ponto importante para o debate dos desafios encontrados para a continuidade da consolidação do SUAS e da Política Nacional para População em Situação de Rua no município de Niterói, parte da compreensão de que é essencial potencializar a formação permanente dos profissionais do serviço especializado, para que esse serviço se oriente sob uma perspectiva crítica dessa realidade, na compreensão da dimensão social do fenômeno que passa por relações entre capital e trabalho, portanto, fruto oculto das características da estrutura econômica em seu processo de acumulação e produção do exército industrial de reserva, muito mais do que questões subjetivas dos sujeitos.

Essas reflexões conduzem à análise acerca das medidas necessárias a serem tomadas. O primeiro ponto parte do entendimento de que existe uma população a ser ouvida e que o incentivo à participação social é primordial no processo de condução da política. Segundo, que é imprescindível criar normatizações e realizar a publicização dos documentos criados que instituem os serviços destinados à população em situação de rua, pois segundo informações de profissionais da gestão, não houve a publicação do Plano Municipal de Acolhimento, o que interfere na qualidade da condução desses serviços. Isto revela a necessidade de avançar na prestação de informações da gestão, aos profissionais, aos usuários e à sociedade.

No entanto, para o alcance de resultados, que vão para além do já estabelecido na Política Municipal de Assistência Social, é vital a implementação do quadro efetivo de funcionários e avançar no trabalho de formação continuada dos profissionais, por ser medida para oferecer garantias à continuidade da efetivação das políticas para população em situação de rua, evitando o desmantelamento dos serviços diante das mudanças de gestões, para que não sofra solução de continuidade e os direitos não fiquem comprometidos.

Referências

BOCHETTI, Ivanete. Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? In: SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, SNAS, 2005.

_____. Lei n. 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. Decreto n. 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a **Política Nacional para a População em Situação de Rua** e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009). Brasília, MDS: 2009.

_____. Lei Orgânica de Assistência Social. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Senado Federal, 1993.

_____. Procuradoria Geral do Município de Niterói. **Decreto nº 10.980/2011**. Institui o Comitê Gestor Intersetorial de Planejamento, Execução, Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas do Município voltadas para a População em Situação de Rua

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Operacional Conjunta nº 07- SERNAC- SNAS**. Brasília: MDS, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua**. Vol. 2, Brasília, 2011.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE NITERÓI – CMAS/NIT. **Atas**, 2004-2016.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB RH/SUAS Anotada e Comentada**. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

GUIMARÃES, Gabriel Siggelkow; COSTA, Joelma Santos da; BROTTTO, Marcio Eduardo; SILVA, Patrícia Baptista Barreto da. **A Gestão da Assistência Social e Direitos Humanos – O Centro Pop e seus Desafios**. O Social em Questão. Rio de Janeiro, ano XIX, nº 36, 2016, p. 377-398.

HARVEY, David. O novo imperialismo. In: SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

MARX, Karl. O Capital. In: SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento**. São Paulo, Serviço Social e Sociedade, nº. 110, 2012, p. 288-322.

Sites Pesquisados:

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dados gerais domicí-
pio. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=330330>> Acesso em 15 de jan. 2017.

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes>> Acesso em: 17 de dez.2016.

A Tribuna. Disponível em: <<http://www.niteroi.rj.gov.br/do.html>> Acesso em 15 de jan. 2017.

Bolsa Família e as suas condicionalidades: análise das motivações para evasão e infrequência escolar na vida dos adolescentes¹

Barbara da Silva Lucas²

Introdução

O presente trabalho pretende abordar a problemática da evasão escolar e infrequência de adolescentes tendo como referência de estudo o bairro de Magalhães Bastos, zona oeste da cidade do Rio, e a relação com a permanência no Programa Bolsa Família, a partir do trabalho no Projeto Aluno Presente, tendo em vista a condicionalidade da matrícula e frequência regular à escola para acesso e permanência como beneficiário.

Os estudiosos da área de educação tiveram sua atenção voltada para o alarmante fato oficializado através dos dados do Censo IBGE de 2010 de que cerca de 24 mil indivíduos, entre crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, se encontravam fora da escola ou em risco de evasão escolar somente na cidade do Rio de Janeiro.

A grave situação, dentre outras mobilizações, impulsionou alguns pesquisadores e Organizações Não Governamentais na perspectiva de implantarem projetos que visassem minorar esse quadro. Nesse sentido, após concorrer ao financiamento do projeto pela Fundação *Education Above All* – organização do Qatar que trabalha com projetos de educação e que possui um programa chamado *Educate a Child* – e ter conseguido o financiamento, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação do Rio, a Cidade Escola Aprendiz – ONG

¹ Este artigo científico foi realizado a partir do trabalho enquanto articuladora local do Projeto Aluno Presente. A modalidade artigo científico é parte fundamental para a conclusão de curso da pós-graduação *Lato Sensu* em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio, e sua construção foi orientada pela professora doutora Valéria Pereira Bastos, do departamento de Serviço Social da PUC-Rio cuja área de pesquisa é voltada para o estudo das Questões Socioambientais, Urbanas e Formas de Resistência Social.

² Assistente social e aluna de Pós-Graduação em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio.

com experiência na área de educação – construiu o projeto “Aluno Presente” e iniciou dando seus primeiros passos na direção da reinserção de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola e na sua permanência nas unidades escolares.

Diante dos dados oficiais, foi elaborado pelo Observatório de Favelas³ um diagnóstico da cidade do Rio de Janeiro que indicou que a região mais afetada pela evasão e/ou infrequência escolar das crianças e adolescentes estava localizada na zona oeste da cidade, mais especificamente na área da 8ª Coordenadoria Regional de Educação que abrangia os seguintes bairros: Guadalupe, Padre Miguel, Santíssimo, Magalhães Bastos, Bangu, Deodoro, Jardim Sulacap, Realengo, Campo dos Afonsos, Senador Camará e Vila Militar.

A primeira equipe de profissionais denominados articuladores locais foi composta por profissionais com formação na área das Ciências Humanas e em dezembro de 2013 iniciou sua atuação na região com maior índice de evasões indicada pelo diagnóstico, e somente meses depois foi se expandindo para todas as 11 coordenadorias existentes na cidade, sendo que até setembro de 2014 toda a cidade do Rio de Janeiro contava com a atuação do projeto.

O trabalho foi efetivado e foram realizados contatos direto com as famílias indicadas pela busca ativa e também com apoio de listas oficiais fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação; famílias que vinham vivendo a situação dos filhos encontrarem-se em situação de evadidos ou com efetiva infrequência escolar. Portanto, a ideia era promover a inclusão dessas crianças nas unidades escolares, viabilizando condições através de parcerias com as demais instituições da sociedade civil e setores públicos, para que elas não evadissem e se sentissem motivadas a permanecer na escola.

O bairro do nosso estudo, conforme já informado, será Magalhães Bastos, primeiro por pertencer ao grupo de bairros indicados pelo diagnóstico realizado, e segundo por ser um bairro populoso, estimativa de 24.430 habitantes, carentes de infraestrutura local, embora contem com algumas escolas de ensino fundamental e ensino médio, unidade de saúde básica e atualmente pela via expressa Transolímpica, que liga os bairros de Deodoro a Recreio dos Bandeirantes; mas no escopo da assistência social não há no bairro uma

³ “O Observatório de Favelas é uma organização da sociedade civil de pesquisa, consultoria e ação pública dedicada à produção do conhecimento e de proposições políticas sobre as favelas e fenômenos urbanos”. Para maiores informações: www.observatoriodefavelas.org.br

unidade de atenção básica da política, isto é, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), pois a que atende o território está localizada no bairro de Realengo. Por sinal, a cobertura abrange uma extensão territorial muito grande, que vai de Realengo a Deodoro, o que dificulta o alcance da política com maior qualidade pela população, levando-se em conta também o pouco quantitativo de profissionais do CRAS, cujo trabalho se torna muito difícil também para os técnicos, sendo necessário talvez, mais um equipamento físico para operacionalização da política de assistência social que possa redimensionar de forma mais equilibrada o atendimento à população usuária dos serviços.

A partir da experiência vivenciada no projeto, de início pudemos identificar dois fatores que nos indicaram as demandas efetivas no processo de evasão e/ou infrequência escolar, a saber: primeiro, a grande incidência de indivíduos na faixa etária entre 12 anos a 14 anos completos; e a principal motivação para a evasão/infrequência apontou para o desinteresse pelo processo de escolarização, ocasionado, dentre outras questões, mas principalmente, pelo não interesse dos adolescentes pela escola, já que os projetos pedagógicos atuais não absorvem elementos que sejam atrativos aos jovens. Somente a transmissão do conhecimento científico não forma um sujeito crítico, capaz de entender e questionar o *status quo*. Com isso, ambos os dados se relacionam diretamente.

A atuação do projeto no bairro permitiu um acúmulo de informações coletadas através das entrevistas realizadas no período de janeiro de 2014 a julho de 2016, que favoreceram algumas análises sobre as famílias atendidas na região, pontos que abordaremos a seguir.

Em complementação à análise obtida com a atuação do projeto, foi utilizado como instrumental para a construção deste trabalho, a escuta a uma diretora de escola de ensino fundamental do bairro, buscando trazer a visão da educadora sobre as apreensões do universo escolar, sobre os sujeitos envolvidos no processo, tentando entender a partir disso se a escola pode ser um obstáculo à permanência do aluno na escola.

A partir das questões que envolvem a evasão/infrequência, soma-se a isso o desejo de tentar refletir sobre as dificuldades que famílias que vivenciam tal situação enfrentam para a permanência no programa diante das condicionalidades exigidas, somadas à falha de interlocução das políticas setoriais.

1 - Magalhães Bastos sob a ótica do projeto: motivações para o abandono e/ou infrequência escolar

Para entender a realidade socioeconômica das famílias e a dinâmica que as envolve, o trabalho inicialmente realizado nos permitiu fazer um levantamento das demandas familiares, quando pudemos compreender quais os motivos para as crianças/adolescentes estarem fora da escola/infrequentes, qual a renda familiar, se são ou já foram beneficiários de algum programa de transferência de renda, grau de escolaridade do responsável, dentre outros. Essa abordagem nos auxiliou no sentido de compreender a realidade das famílias e traçar um perfil socioeconômico, objetivando buscar estratégias para auxiliá-las na construção de alternativas que permitam a superação de possíveis questões que possam cercear seus direitos.

A partir do perfil analisado no bairro, concluiu-se que em mais da metade das famílias: os responsáveis trabalham, possuem ensino fundamental incompleto e possuem renda entre meio e dois salários mínimos. Dessa forma, se evidencia que se configuram por famílias de trabalhadores de baixa renda e pouco acesso à escolarização, o que pode ecoar diretamente na manutenção do aluno na escola. Esse reflexo pode ser decorrente de vulnerabilidade social vivenciada pela família ou pelo fato de os responsáveis precisarem sair para trabalhar e não conseguirem ter o controle sobre a frequência escolar, ou talvez ainda pela pouca escolarização, os responsáveis não compreenderem a importância do ensino. Baseado em Paiva (1992), BACKX (2006) diz que:

A criança oriunda da classe trabalhadora dificilmente encontra em seu convívio condições de perceber oportunidades futuras a partir da escola: sua família, quando tem essa informação, nem sempre consegue transmiti-la de modo convincente, seja por suas dúvidas ou por dificuldades discursivas decorrentes de uma baixa escolaridade (BACKX, 2006, p. 130-131).

Outro ponto que nos foi permitido identificar e entender consiste no fato de o maior índice de infrequentes, ou que evadiram das unidades escolares, pertencem à faixa etária de 12 anos a 14 anos completos; portanto, o foco maior está voltado para os adolescentes, e, sendo assim, este artigo tende a focar mais nesse público-alvo do que nas crianças.

Em primeiro lugar, o motivo principal pela evasão ou infrequência escolar apontado pelo estudo está relacionado ao desinteresse do aluno pela escolarização, tendo em vista que a forma como o ensino é ministrado não apresenta atratividade na fixação dos adolescentes ao ambiente escolar. Acredita-se que tal fato possa estar relacionado a inúmeras dimensões, tais como: escola sem estratégias pedagógicas que permitam o interesse dos jovens pelo processo escolar e que saibam lidar com as diferenças existentes entre as pessoas, e não queiram apenas encaixá-las em determinados padrões sociais; professores despreparados e desmotivados pela desvalorização profissional, dentre elas os baixos salários, são aspectos que não cabem ser aprofundados neste momento. Esses fatores podem refletir diretamente na não compreensão por parte dos adolescentes da importância da escolarização e do que ela de fato significa.

O desinteresse pela escolarização pode estar atrelado também ao papel que a escola significa na vida dos alunos hoje. Com processos pedagógicos que não atraem o alunado, principalmente adolescentes, em sua fase de descobertas e formatação de personalidade, a educação formal pública necessita trazer para dentro dos muros da escola aspectos do cotidiano de seus discentes, fatores que envolvam a realidade das classes populares, habitualmente público-alvo desse segmento. Baseado em Paulo Freire, a escola deve ser caracterizada por uma troca de conhecimento dos sujeitos envolvidos, independentemente de sua classe social e sua posição na sociedade. Formar o aluno para ser um cidadão, crítico e que consiga fazer a leitura do mundo tal como ele é, e não apenas passar-lhe o conhecimento acadêmico, se faz extremamente iminente para que a escola passe a cumprir sua função social. Concordando com Freire (2002):

Por isso mesmo pensar certo coloca ao professor ou, mais amplamente, à escola, o dever de não só respeitar os saberes com que os educandos, sobretudo os das classes populares, chegam a ela – saberes socialmente construídos na prática comunitária – mas também, como há mais de trinta anos venho sugerindo, discutir com os alunos a razão de ser de alguns desses saberes em relação com o ensino dos conteúdos. Por que não aproveitar a experiência que têm os alunos de viver em áreas da cidade descuidadas pelo poder público para discutir, por exemplo, a poluição dos riachos e dos córregos e os baixos níveis de bem-estar das populações, os lixões e os riscos que oferecem à

saúde das gentes. Por que não há lixões no coração dos bairros ricos e mesmo puramente remediados dos centros urbanos? Esta pergunta é considerada em si demagógica e reveladora da má vontade de quem a faz. É pergunta de subversivo, dizem certos defensores da democracia. Por que não discutir com os alunos a realidade concreta a que se deva associar a disciplina cujo conteúdo se ensina, a realidade agressiva em que a violência é a constante e a convivência das pessoas é muito maior com a morte do que com a vida? Por que não estabelecer uma necessária 'intimidade' entre os saberes curriculares fundamentais aos alunos e a experiência social que eles têm como indivíduos? Por que não discutir as implicações políticas e ideológicas de um tal descaso dos dominantes pelas áreas pobres da cidade? A ética de classe embutida neste descaso? Porque, dirá um educador reacionariamente pragmático, a escola não tem nada que ver com isso. A escola não é partido. Ela tem que ensinar os conteúdos, transferi-los aos alunos. Aprendidos, estes operam por si mesmos. (FREIRE, 2002, p. 15).

Além de não permitir o acesso a elementos alternativos de atração para o alunado, um sistema escolar que exige um padrão específico de aluno, não compreendendo suas diferenças ideológicas e culturais, acarreta também no desinteresse pela escolarização, já que o mesmo não se sente pertencente àquele mundo e não mais vê sentido em persistir trilhando um caminho que não o aceita, não o reconhece em meio as suas diferenças. Dessa forma, o processo de escolarização não se faz primordial na vida dos adolescentes, já que não conseguem enxergar a importância desse processo em seu presente e futuro.

Outro fator que pode acarretar em alunos desestimularem do prosseguimento ao ensino está relacionado à defasagem escolar, o que também pode estar atrelado a fatores relacionados à dificuldade de aprendizagem e reprovação escolar. Com métodos didáticos de aplicação em massa do conhecimento técnico, sem que o ensino seja ministrado com técnicas pedagógicas atraentes que despertem o interesse do jovem, isso acaba por refletir na reprovação escolar e no chamado fracasso escolar. Quando vivenciam a situação de reprovação escolar por anos seguidos, esses alunos se encontram em situação de distorção idade-série e, com isso, não sentem desejo pela permanência em turmas com crianças menores que cursam grupos regulares.

De acordo com o sistema educacional vigente na Secretaria de Educação do Município do Rio de Janeiro, o início da fase das matrículas de alunos no período regular se apresenta quase no fim de cada ano letivo através da pré-matrícula digital, quando alunos que estejam em situação de distorção idade-série⁴ precisam realizar uma avaliação para medir seus conhecimentos, e possam ser encaminhados a cursar turmas de projeto de correção de fluxo escolar⁵. Os alunos que são matriculados ao longo do ano letivo já não possuem mais essa possibilidade e, então, são inseridos em turmas regulares, independentemente de sua idade – somente os que possuem 16 anos ou mais devem ser incluídos em turmas do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA).

Mesmo com o entendimento que os projetos de correção de fluxo precisam ter uma sequência ao longo do ano e por isso não podem acolher novos alunos que estejam fora da escola fora do período habitual de matrículas por questões pedagógicas, a questão da inserção do aluno em defasagem em turmas regulares pode causar constrangimentos ao aluno. O adolescente se vê partilhando do ambiente escolar com crianças com idades inferiores, o que fatalmente pode levar ao desinteresse pela escolarização e, conseqüentemente, ao abandono escolar.

O segundo ponto referente às motivações pela evasão/infrequência escolar ocorre sobre as demandas de saúde ou necessidades educacionais especiais. As questões de demanda de saúde de alunos infrequentes envolviam regularmente o fato de alunos faltarem por motivos de doença e os responsáveis não comunicarem a situação à escola ou comunicarem e, mediante a falta do atestado médico (muitas famílias tratavam em casa das doenças dos filhos por já saberem do tratamento a ser realizado ou por levarem em unidades de saúde pública que não concedem atestado médico), as ausências não poderiam ser justificadas.

As mudanças de domicílio, viagens ou deslocamentos frequentes

⁴ Alunos em distorção idade-série se caracterizam por aquelas crianças/adolescentes cuja série a ser cursada não corresponde mais à idade que possui (segundo as orientações do MEC), devido seguidos anos de reprovação escolar ou ocasionado pelo demasiado tempo em que ficou fora da escola.

⁵ Correção de fluxo escolar consiste em projetos realizados pelas Secretarias de Educação com apoio do MEC com o objetivo de corrigir a defasagem escolar através da criação de turmas formadas somente por alunos nessa condição, e também, normalmente, onde haja uma aceleração do conteúdo escolar durante o ano letivo a fim de que a escolaridade seja ajustada e retorne a seu fluxo adequado.

também aparecem como motivação para o adolescente estar fora da escola/infrequente. Ocorre que durante a identificação da criança ela se encontra nessa situação, pois chegou de outro bairro ou município e sua família ainda não conseguiu vaga escolar em seu novo local de moradia. O mesmo, claro, ocorre inversamente. Há mudanças do bairro de Magalhães Bastos para outras localidades e a criança/adolescente, da mesma forma, dependendo do tempo, perde a vaga na unidade escolar, necessitando assim percorrer todo um novo caminho para garantir uma vaga em unidade de ensino.

Aspectos relacionados a questões familiares ou de vulnerabilidade social também se mostram como fator que incide sobre a evasão/infrequência escolar. As expressões da questão social que se fazem presentes mostram que a política de educação pode estar sendo uma das expressões da falha/falta de acesso e interlocução de diversas políticas setoriais. A assistência social pode e deve se fazer presente na realidade social, não principalmente através dos programas de transferência de renda; estes, se fazem de extrema necessidade, mas deveriam ser complementares a uma política de redistribuição de renda em luta por uma sociedade menos desigual, aliada ao acesso de diversos serviços e oportunidades que possibilitassem de fato a proteção social.

Os fatores citados comprovam a urgente necessidade da comunicação e ação entre as políticas sociais para que haja uma rede de proteção social articulada que possa permitir de fato que os direitos sociais sejam efetivamente garantidos.

2 - O fator desistência pela escolarização: a experiência de uma diretora de ensino fundamental de Magalhães Bastos

Durante a construção das reflexões sobre o processo de evasão/infrequência escolar, foi possível ouvir uma profissional da área de educação do município que exerce a função de diretora de escola de ensino fundamental no bairro de Magalhães Bastos, como mais uma alternativa na busca de compreender as apreensões de uma técnica da ponta da política de educação e, a partir de sua fala, tentar compreender as questões que envolvem suas percepções sobre o papel da escola, as motivações para infrequência/evasão escolar, e ainda o papel dos sujeitos envolvidos neste processo, dentre outros aspectos.

Sendo assim, ao discorrer sobre o papel da escola na formação da pessoa, a educadora X relata que:

Sem prescindir da importância da família na formação da pessoa, considero a escola fundamental por ser um espaço de convivência onde circulam saberes, valores e vivências de enorme diversidade. Um trabalho bem executado, e isso envolve a atuação conjunta dos diversos segmentos que compõem o universo escolar, é capaz de desenvolver no educando capacidades que lhe permitirão interagir com toda essa diversidade, adequando-a aos seus valores e até mesmo excluindo experiências que pouco acrescentarão à sua vida pessoal (Educadora X, 2017).

Considera-se nessa análise que a escola, como um espaço de formação integrada entre seus sujeitos, se faz necessária para a construção de uma nova concepção de escola, formando cidadãos, críticos, e que é passo fundamental inclusive para a idealização de uma nova ordem social. Para isso, além dos sujeitos envolvidos no âmbito escolar, se faz necessário, como relata a educadora, considerar a família como um dos elementos centrais na formação da pessoa humana e esse elemento é primordial na constituição da pessoa. Questão essa ratificada na legislação, tanto na Constituição Federal de 1988 quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, onde mostra que a família, bem como comunidade, sociedade e poder público também devem proporcionar à criança/adolescente condições de acesso aos “direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”. (Constituição Federal, 1988). Esses elementos se configuram como a base para a permanência de adolescentes no espaço escolar.

A partir desse olhar se faz necessário ouvir também quais são as impressões que os alunos, que os professores e que a comunidade ao redor possuem sobre a escola. De acordo com a visão da educadora, como a escola funciona em tempo integral, analisa que a comunidade visualiza a unidade como espaço onde os adolescentes podem ficar em segurança pelo período de sete horas. Dessa forma, compreende-se que não se considera que a comunidade do entorno tenha a escola como espaço fundamental de formação de cidadãos, e sim apenas como estrutura que abriga jovens em boa parte do tempo.

Para a profissional ouvida, os alunos entendem a escola como espaço onde recebem o conhecimento através de conteúdos que não lhes são atrativos, portanto, faz com que se desinteressem pela escola. Essa realidade confirma as conclusões do tópico acima, que é de extrema importância para a garantia de que este jovem tenha interesse em prosseguir de forma prazerosa com o processo de escolarização que a escola se faça palco de interação entre os saberes e não apenas local de recepção e absorção de conteúdo de forma mecanizada.

Da mesma forma, ao analisar as percepções de docentes sobre a escola, considera que muitos ainda o fazem pela realização profissional, usando de técnicas diferenciadas do padrão utilizado, interagindo com os jovens, estabelecendo vínculos com eles, porém alguns fazem do trabalho apenas a obrigação para seu sustento.

No tocante às relações entre docentes e discentes, é avaliado pela diretora que:

Observo que, de um modo geral, a relação é conflituosa. Na minha opinião, dois motivos são primordiais para justificar o conflito: o 'fosso social' existente entre professor e aluno; e o desalinhamento entre o discurso e a prática. É claro que existem exceções para cada uma dessas situações. O fato é que docentes de classe mais abastada tomam como referência suas experiências de vida, calcadas em famílias bem estruturadas, com mãe e pai presentes, o que não encontra correspondência com a vida dos jovens estudantes. Quanto ao desalinhamento discurso/prática, observo que os valores abordados nos discursos são pouco ou nada materializados no dia a dia através das atitudes. A pedagogia da presença (Ensinar através das atitudes) é quase inexistente. Como posso penalizar o aluno que chega atrasado se eu mesmo ajo assim? Essa deveria ser uma reflexão permanente no ambiente escolar (Educatória X, 2017).

Com isso, percebe-se o trabalho doutrinador de fazer os jovens se encaixarem em padrões pré-determinados socialmente, indica também sua visão de mundo. As diferenças advindas das relações entre classes são expressas pelo discurso comparativo entre suas vidas e a de jovens oriundos de classes populares e que possuem em sua trajetória de vida elementos desestimuladores e falha no acesso de oportunidades. Sobre as percepções do homem no mundo, Freire (2007) diz que:

Se, de fato, não é possível entendê-los fora de suas relações dialéticas com o mundo, se estas existem independentemente de se eles as percebem ou não, e independentemente de como as percebem, é verdade também que a sua forma de atuar, sendo esta ou aquela, é função, em grande parte, de como se percebam o mundo (FREIRE, 2007, p. 82-83).

Como pontos principais que podem comprometer o interesse do aluno pela escolarização, são citados os seguintes fatores: “práticas pedagógicas pouco inovadoras; excesso de atividades acadêmicas; ausência de momentos de descontração e atividades extra-classe, como passeios”. Concordando com tal afirmativa sobre tal processo, verifica-se que se faz urgente uma revisão dos processos pedagógicos existentes, não tendo como objetivo principal somente a transmissão dos conteúdos acadêmicos de forma a massificar a produção do conhecimento. Além disto, é imprescindível além de formação adequada ao professor, condições para que ele exerça a profissão de modo a garantir que a função social da educação seja cumprida.

Com relação à exigência da frequência escolar como condicionalidade para permanência no Programa Bolsa Família, a educadora analisa que esse fator não é mais positivo de um modo geral, pois algumas das famílias agem com indiferença quanto à suspensão do benefício e não dão tanta importância à frequência escolar como condição para manutenção deste, o que acarreta na frequência abaixo do esperado, e a procura de informações sobre frequência por algumas famílias ocorre quando sofrem alguma sanção do benefício.

A situação ilustra o possível não entendimento dos responsáveis sobre a importância do processo de escolarização de seus filhos, ou até mesmo a desistência pela manutenção dos jovens à escola após longo histórico de infrequência, por não saberem mais lidar com as situações que envolvem o universo juvenil e, com isso, muitos acabam por abrir mão da continuidade da escolarização de seus filhos. Dessa forma, a situação corre em momento circular, já que muitos dos pais também abandonaram a escola no ensino fundamental, como visto através de pesquisa, por diversas motivações, mas também a repetição das histórias acabam por se fazer presente.

3 - A permanência das famílias no Programa Bolsa Família *versus* a infreqüência e/ou evasão escolar

No seio da luta de classes, as políticas sociais surgem tanto como resposta do Estado para amenizar as reivindicações da classe trabalhadora, que passam a insurgir por melhores condições de vida e de reprodução social no século XIX, quanto como forma de legitimação do Estado, que propõe as políticas também como forma de obter o apoio da classe trabalhadora.

O Programa Bolsa Família surge em 2004 como forma de unificação de todos os benefícios socioassistenciais concedidos na esfera municipal, estadual e federal. Sabendo que as políticas sociais se configuram como paliativas em relação ao trato da desigualdade social e da Questão Social promovida pelo sistema de produção capitalista, concordando com Yazbek (2003):

Os contrastes entre miséria e abundância observáveis ‘a olho nu’ em nossa experiência diária nos mostram que a evolução econômica do capitalismo brasileiro fortaleceu mais a desigualdade do que a diminuiu. Sabemos que o Estado, para obter legitimidade, necessita desenvolver ações que pelo menos no nível da aparência se voltem para o enfrentamento dessa desigualdade (YAZBEK, 2003, p. 40).

Desde a criação do Programa Bolsa Família sob a Lei 10.836/2004, o programa social de transferência de renda condicionado vincula, além de condicionalidades na saúde, também a exigência da matrícula e frequência regular à escola como um dos critérios fundamentais para acesso ao benefício.

Durante o período da pesquisa que origina o processo metodológico deste estudo, foi identificado pelo projeto que quase metade de crianças e adolescentes domiciliados no bairro e cadastrados no projeto (de 6 a 14 anos) são vinculados a algum programa social, eles e suas famílias. Desse quantitativo, a grande maioria se vincula ao Programa Bolsa Família. Como condição para direito ao programa, as famílias devem manter a frequência de minimamente 85% para crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 15 anos e 75% para jovens de 16 a 17 anos.

Por mais que existam legislações do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que norteiem a operacionalização das condicionalidades e suas respectivas ações através

da intersetorialidade, habitualmente essas diretrizes não ocorrem de maneira tão satisfatória e eficaz no trato das questões sociais. Como afirma a Portaria 321/2008 do MDS em seu capítulo I, inciso III, faz-se necessária esta interlocução:

III - sistematização de informações sobre famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em situação de descumprimento de condicionalidades para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades de tais famílias (BRASIL, Portaria 321/2008).

O processo de acompanhamento de frequência escolar de uma criança/adolescente vinculado ao programa ocorre de forma intersetorial, pois as escolas repassam a porcentagem da presença para o sistema do programa, através do projeto Presença, sendo, dessa forma, a frequência regulada através de mecanismos tecnológicos que podem ser inflexíveis no trato de diversas expressões da Questão Social que permeiam o cotidiano das classes populares.

Fruto da burocratização da gestão das políticas sociais, inflexibilidade e falta de articulação entre as políticas sociais, normalmente a única forma para que as faltas sejam abonadas nas escolas se faz mediante a apresentação de atestado médico em casos de doença; de forma geral, muitas vezes são desconsideradas situações em que haja alguma problemática familiar ou de vulnerabilidade social e, esses fatores, além de não humanizados, acabam por dificultar a situação de famílias diante do acesso ao programa de transferência de renda.

Dessa forma, a articulação intersetorial que se faz necessária para o funcionamento das políticas sociais e proporcionar o acesso aos direitos sociais, se torna falha e precisa ser reconsiderada. Cada instituição realizando apenas seu papel burocrático no atendimento das demandas, sem considerar a totalidade das necessidades humanas, os objetivos das políticas se esvaem. Concordando com Mioto & Schutz (2011):

Para garanti-los, as necessidades sociais devem ser contempladas por estas políticas de forma integral, ou seja, em sua totalidade. Por esta razão, o atendimento dessas necessidades por estruturas institucionais e posturas profissionais estanques é ineficiente. Não é possível garantir o direito à saúde, por exemplo, sem que sejam contempladas necessidades relacionadas

ao lazer, educação, saneamento básico, entre outras. No entanto, as políticas públicas e dos serviços públicos se configuram de forma setORIZADA (MIOTO, SCHUTZ, 2011, p. 3).

As sanções sofridas por famílias que descumpram alguma das condições de acesso ao programa são: advertência, bloqueio, suspensão (1), suspensão (2) e cancelamento, caso as faltas ocorram em cinco períodos consecutivos.

As reuniões ofertadas pelos CRAS para famílias em quebra de condicionalidade⁶, podem, por um lado, ser representadas pela tentativa de prevenir possíveis sanções futuras e definitivas, como o cancelamento do benefício, porém estão mais propensas a ser parte de uma responsabilização e conseqüente punição apenas das famílias para o cumprimento de condicionalidades do programa. Levando-se em conta que as políticas setoriais precisariam trabalhar em comunicação e ação conjuntas para a superação de questões que possam contribuir para a permanência de fato de um aluno na unidade escolar. Baseado e concordando com o pensamento de Dal Bello (2016):

Inflexíveis às desigualdades territoriais, os indicativos de descumprimento de condicionalidades na educação reforçam perspectivas individuais, limitando a política de assistência social na identificação da pobreza em suas multideterminações e, logo, no reconhecimento de direitos, almejados no fortalecimento intersetorial, no diálogo com as políticas setoriais, como é a educação (DAL BELLO, 2016, p. 240).

Além da necessidade de maior e melhor interlocução intersetorial, se faz necessária a revisão da divisão territorial dos aparelhos da Assistência Social. Os equipamentos atualmente precisam cobrir uma área territorial ou populacional muito extensa para poucos profissionais. Ocorre com isso uma demanda muito grande de acompanhamentos familiares aos quais os técnicos precisam atender, acompanhar, realizar relatórios e todas as demais questões que envolvem o trabalho profissional, e o que acaba por dificultar a plena garantia do direito social da Assistência Social.

⁶ Reuniões com famílias de quebra de condicionalidades se configuram quando algum membro da família infringe alguma das condicionalidades (na saúde, educação). Durante as reuniões no CRAS de seu território com técnica da unidade de assistência social são expostos temas para conscientização, para serem alertadas em casos de não ciência das faltas, retirada de dúvidas quanto à frequência regular à escola etc.

Uma observação importante realizada ao longo do trabalho enquanto componente do corpo técnico do projeto Aluno Presente, se faz presente na observação e reflexão sobre a quantidade de famílias que deixam de ter acesso ao programa, pois uma criança/adolescente na casa apresentou situações de falta e com isso a permanência da família como um todo ao programa é afetada, mesmo que as demais crianças/adolescentes do domicílio possuam a frequência exigida pelo programa, fazendo com que essa inflexibilidade seja um percalço no acesso aos direitos socioassistenciais.

Famílias que muitas vezes passam por situações de vulnerabilidade social, necessitam do auxílio financeiro, e após perderem essa renda se torna muito difícil reavê-la. Mesmo as políticas sociais representando aspecto paliativo no modo de produção capitalista, como já abordado, programas como o Bolsa Família – embora se façam necessárias outras questões além da transferência de renda para o trato da desigualdade social e da má distribuição de renda, que não cabem ser discutidas amplamente neste trabalho – são de extrema importância e representam um avanço na luta da classe trabalhadora. De acordo com Yazbek (2003):

Nesse sentido, do ponto de vista conceitual, não podemos deslocar a questão do âmbito estrutural da sociedade capitalista, tendo presente que o assistencial não altera questões estruturais; pelo contrário, muitas vezes as oculta. Isso não significa que se deva negá-lo ou não reconhecer sua necessidade histórica, pois as políticas de assistência, como as demais políticas no âmbito da gestão estatal da reprodução da força de trabalho, buscam responder a interesses contraditórios, engendrados por diferentes instâncias da sociedade, e assim não se configuram como simples produtos dos interesses dos ‘de cima’, mas como espaço onde também estão presentes os interesses dos subalternizados da sociedade (YAZBEK, 2003, p: 53).

Dessa forma, a gestão da condicionalidade não pode estar atrelada somente a informações digitais e rígidas; precisa da humanização do sistema no sentido de que os fatos sejam avaliados caso a caso, através de atendimento com assistentes sociais que possam tentar entender as circunstâncias de cada situação e assim interpretar o cenário entendendo que a quebra dessas condicionalidades podem (e devem) estar atreladas às expressões da questão social.

Considerações finais

A principal motivação para a evasão e/ou infrequência escolar, ou seja, para a desistência de jovens pela escolarização formal, requer também uma mudança estrutural no sistema educacional. Trazer para a escola atividades que estimulem o interesse do aluno pela escola, elementos que fazem parte de seu cotidiano e que possam favorecer sua permanência na escola podem ser alternativas para a mudança do quadro atual. Com elementos inovadores, conteúdos diferenciados do que comumente é posto, tendem a ser impulsionadores para a constante frequência e participação dos jovens no processo de aprendizagem.

Professores bem preparados, que norteiem a escolarização na emancipação do jovem enquanto ser social se fazem de extrema necessidade para a revisão da função da escola hoje. Docentes que respeitem e valorizem a diversidade cultural existente entre os sujeitos e saibam trabalhar sobre elas, não sobrepondo a produção em massa de informações sobre a troca que pode existir entre os saberes dos envolvidos no processo. Para isso se faz necessário também a valorização profissional não somente do professor, e sim de todos os agentes envolvidos na política educacional, onde o jovem pode também se sentir acolhido.

A falha de comunicação/ação e a burocratização institucional ainda se fazem presentes entre as políticas sociais hoje, mesmo que as resoluções governamentais se esforcem para a superação dos entraves intersetoriais, o cotidiano ainda é marcado por esses obstáculos. A não compreensão de profissionais e instituições de que a política precisa de elementos otimizadores para funcionar com qualidade e não apenas a realização estrita da função de cada profissional, sem ultrapassar as barreiras burocratizantes que permeiam a sociedade, se faz necessária para o objetivo central da intersetorialidade, que é o trabalho articulado das políticas sociais para a superação de vulnerabilidades sociais.

Na política de educação, por exemplo, se faz necessária uma interlocução mais direta com a política de saúde e assistência social para acessar um entendimento da infrequência escolar com uma visão mais humanizada. Para que em casos de necessidade, os alunos e suas famílias possam ser encaminhados para as unidades de saúde pública sem elementos burocratizantes e que o contrário também possa ocorrer, em casos em que a saúde necessite de orientações, encaminhamentos da escola, que as relações possam ser mais próximas e eficazes. Quando um aluno falta aulas por motivos de saúde, tendo passado pela unidade,

mesmo que a família não tenha acesso ao atestado médico/comparecimento, se faz urgente um mecanismo que possa permitir que a unidade passe a justificativa diretamente para o CRAS e escola, a fim de que todos os setores possam acompanhar a situação do aluno, entendendo-o em sua totalidade e não em ações fragmentadas, que não se relacionam e acabam por falir uma lógica de acesso ao direito, quando, muitas vezes, metade deles são alcançados por entraves em outras políticas.

As mudanças de municípios, estados, podem também fragilizar o acesso ao direito à educação quando obstruem a matrícula de uma criança em outra localidade por falta, por exemplo, de declaração de escolaridade. É sabido que a lei impõe que nenhuma documentação seja empecilho para a matrícula de uma criança, porém ainda ocorrem em unidades de ensino o obstáculo para a concretização do direito. Nesses casos, a intersetorialidade se faz necessária a fim de que haja uma integração entre as instâncias federativas em busca de acesso a documentações de forma simples, objetiva e sem impedimentos.

À Política de Assistência Social se faz indispensável reconsiderar diversos aspectos. Um deles é através de uma maior flexibilidade com relação às diversas problemáticas que podem envolver a permanência no programa, criando alternativas para as famílias que tenham passado por alguma situação de evasão ou seguidas infrequências de algum dos filhos, para que não tenham o benefício familiar integralmente suspenso.

Compreendemos que se faz necessária a revisão de divisões territoriais de cada CRAS, tanto por questões territoriais amplas de cobertura quanto pela quantidade de famílias que cada aparelho tem por responsabilidade. O acesso da população aos aparelhos pode ser prejudicado pela distância e também, como não há suficiente quantidade de técnicos que operam na política, por vezes os mesmos não conseguem corresponder adequadamente às demandas que lhes são impostas, deixando a desejar a oferta qualitativa dos serviços.

Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 24 de jan. 2017.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm Acesso em: 24 de jan. 2017.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 jan. 2017.

_____. **Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 07 jan. 2017.

_____. **Portaria 321, de 29 de setembro de 2008.** Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União; Poder Executivo, 2008. Disponível em: < <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Portaria-MDS-n321-2008.pdf>>

BACKX, S. O serviço social na educação. In: REZENDE, I.; CAVALCANTI, L. F. **Serviço Social e políticas sociais.** 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 121-37, 2008.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social, 2.)

DAL BELLO, M. Descumprimento de condicionalidade na educação: subsídios à política de assistência social. **O social em questão**, Rio de Janeiro, ano 19, v. 2, n. 36, p. 239-264, nov./dez. 2016.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Pedagogia do Oprimido.** São Paulo: Paz e Terra, 2007.

NERI, M. **O Programa Cartão Família Carioca: diagnóstico e desenho.** Rio de Janeiro. Centro de Políticas Sociais (CPS/FGV), 2010.

SILVA, M. O. da S. e L.; ALMADA, V. F. dos S. (coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 2003.

Sites consultados:

História do bairro de Magalhães Bastos. Disponível em: <www.magalhaesbastos.com.br/historia-do-bairro/> Acessado em 03/01/2017

Pesquisa de CRE's. WEB site Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. Disponível em: <www.webapp.sme.rio.rj.gov.br/jcartela/publico/pesquisa.do?cmd=listCres> Acessado em 03/01/2017

Bairros Cariocas em Armazém de Dados. Disponível em:

<www.portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index_bairro.htm> Acessado em 03/01/2017

Notícia Ministério da Educação (2005): “MEC lança Projeto Presença”. Disponível em:

<www.portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/3900-mec-lanca-projeto-presenca> Acessado em 08/01/2017

Ministério da Educação: “Acompanhamento da frequência escolar de crianças

e jovens em vulnerabilidade condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família". Disponível em:

<www.portal.mec.gov.br/pnaes/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/17451-acompanhamento-da-frequencia-escolar-de-criancas-e-jovens-em-vulnerabilidade-condicionalidade-em-educacao-do-programa-bolsa-familia-pbf-novo> Acessado em 08/01/20

Sanções sobre os descumprimentos do Programa Bolsa Família. Disponível em:<www.bolsafamiliacol.webnode.com.br/bolsa-familia/condicionalidades/san%C3%A7%C3%B5es/> Acessado em 08/01/2017

Sobre as Metas do Milênio. Disponível em:<<http://www.institutoatkwhh.org.br/compendio/?q=node/19>> Acessado em 10/01/2017

Site Projeto Aluno Presente. Disponível em:

<<http://www.alunopresente.org.br/>> Acessado em 13/01/2017.

Site Observatório de Favelas. Disponível em:

<http://observatoriodefavelas.org.br/> Acessado em 13/01/2017.

Tomada de decisão no interior da arena colegiada de controle social do Rio de Janeiro: o Conselho Estadual de Assistência Social em foco

Carolina Gilaberte Barbosa de Oliveira¹

1 – Introdução

Este estudo é fruto de reflexões realizadas no Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Assistência Social e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro² em consonância com as dimensões profissionais³, acadêmicas⁴ e empíricas da representação política no Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/RJ).

Tem por objetivo central examinar de que forma acontece a tomada de decisão no interior do CEAS/RJ, no âmbito do SUAS no Estado do Rio de Janeiro no período de 2014 a 2016.

Parte do pressuposto de que os espaços de controle social são instâncias de correlação de forças em que diferentes sujeitos sociais se articulam em torno de interesses distintos, onde o processo deci-

¹ Formação em Serviço Social pelo Centro Universitário Plínio Leite em 2009. Especialista em Políticas Públicas e Movimentos Sociais pela mesma instituição em 2010. Mestranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), compõe o Núcleo de Avaliação de Políticas Sociais (NAAP) e está inserida no Projeto de Pesquisa “A condução da política de assistência social no estado do Rio de Janeiro: um estudo sobre a gestão estadual. Assistente social da Prefeitura Municipal de Niterói vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. Membro da Comissão de Assistência Social do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) 7ª Região. Conselheira do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/RJ) (Gestão 2014-2016 e 2017 - 2019). Desenvolve pesquisas nas áreas de Assistência Social, Saúde e Direitos Humanos.

² Orientação da professora do Departamento de Serviço Social da PUC-RIO, Heloísa Helena Mesquita Maciel, doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre em Serviço Social PUC-RIO. E-mail: mesquita.heloisa@gmail.com

³ As dimensões empíricas da prática profissional: experiência na gestão com educação permanente, acolhimento institucional, trabalho social com famílias no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e como conselheira municipal de Assistência Social no município de Saquarema e Niterói.

⁴ Os estudos desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFF, e a participação no projeto de pesquisa coordenado pela professora doutora Monica Sena, intitulado “A implementação do SUAS em municípios do Estado do Rio de Janeiro”, foram fundamentais para a elaboração do estudo.

sório depende do desenho institucional e de um conjunto de regras e normas que vão direcionar a tomada de decisão.

Do ponto de vista analítico, interessa examinar como se dá a tomada de decisão no interior do conselho através das seguintes indagações: (a) como o CEAS está organizado em seu interior?; (b) como são as dinâmicas das reuniões?; (c) como são feitas as eleições para a escolha de presidente, vice-presidente e mesa diretora do conselho?; (d) quais são os instrumentos do conselho para exercer o controle social?; (e) qual o papel das comissões permanentes?; (f) quais são as regras que definem o processo de construção de pautas das reuniões?; (g) como os diferentes segmentos (gestores/usuários/organizações) estão representados no conselho?

Esse estudo se caracteriza por exploratório, como diz Triviños (1990, p. 35), pois tem o propósito de pesquisar um objeto de estudo novo ou pouco estudado. Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica, que buscou dar suporte teórico para a discussão.

A pesquisa documental⁵ contou com a análise das atas e pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CEAS/RJ no período de 2014-2016, e para isso foi feita a leitura de todos esses documentos; posteriormente, a sistematização dos dados através de uma tabela para observação da amostra e a identificação das questões que mais apareciam no plenário; contou também com a análise de outros documentos, como a Lei de Criação do Conselho, o Regimento Interno e legislações da Política de Assistência Social, onde, a partir daí, observou-se a dinâmica das reuniões e a estrutura do CEAS/RJ.

Também ocorreu a observação participante⁶, ou seja, o contato direto da pesquisadora com o fenômeno estudado, em participações nas reuniões ordinárias, extraordinárias, ampliadas da Comissão Intergestores Bipartite (CIB)⁷, conferências de assistência social municipais, estadual e nacional.

A escolha do recorte temporal resulta do período de gestão como conselheira estadual de Assistência Social, tendo como representa-

⁵ A pesquisa documental foi feita através da leitura de todas as atas e pautas da gestão de 2014-2016, material recebido via e-mail, através da representação política como conselheira estadual, foi criado um banco de dados do CEAS/RJ.

⁶ A representação como conselheira estadual de Assistência Social se deu a partir de indicação do CRESS 7ª Região, através da Comissão de Assistência Social em 2014.

⁷ A partir de indicação do CEAS/RJ, ata 217, de novembro de 2014, representação do conselho na CIB.

ção não governamental os trabalhadores do SUAS, pelo Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) 7ª Região.

A justificativa para o estudo reside na constatação de que tais colegiados têm se proliferado e assumido papéis importantes em nível estadual e que é escassa a literatura sobre o processo decisório dentro dessa arena.

Na primeira parte, faz-se algumas considerações a respeito da construção da Política de Assistência Social, tendo em vista os direcionamentos conjunturais que impactaram o processo de implementação do SUAS.

Na segunda parte, reflete-se sobre o desenho institucional e a dinâmica do CEAS/RJ, e como interferem nos direcionamentos do conselho. Esta análise é feita a partir da pesquisa documental e bibliográfica, no sentido de entender como os diversos atores se articulam no interior dessa arena e de como são realizadas as tomadas de decisão.

Nas considerações finais procura-se refletir sobre como o nível de regras e normas comprometem o grau de democratização e institucionalização do conselho. Dado que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados do controle social.

2 – A construção da política de assistência social e os espaços de controle social

Nos últimos anos o Brasil passou por uma série de transformações societárias que possibilitaram condições propícias para o aprofundamento dos valores democráticos e de participação.

Segundo Avritzer (2013, p. 11), já é lugar comum identificar o forte avanço da participação social com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram.

Resultados de lutas, mobilizações e resistências de movimentos sociais, trabalhadores e organizações afins, a Constituição Federal de 1988 consolidou a participação popular através do artigo 204 em seu inciso II⁸:

⁸ Participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A aplicação dos ditames constitucionais supõe fortes e sensíveis mudanças políticos institucionais e econômico-sociais nas relações e regras da sociedade brasileira, dos entes federativos que compõem o Estado brasileiro e dos agentes institucionais que operam a proteção social (SPOSATI, 2009, p. 47).

De acordo com Maciel (2014, p. 31), as profundas modificações normativas na área da Assistência Social sugeridas pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)⁹, pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e pelas Normas Operacionais Básicas (NOBs) encontram dificuldades de se materializar em função de uma série de fatores.

Em linhas gerais, pode-se relacionar tais dificuldades ao contexto histórico político e econômico da Assistência Social no Brasil e a sua vinculação a uma cultura fortemente marcada pelo personalismo, desqualificação e mandonismo. Alia-se a isso a baixa institucionalidade expressa, por exemplo, na carência de recursos humanos e financeiros.

É nesse contexto conjuntural que se fundamenta o pano de fundo de implementação da Assistência Social. No entanto, não bastava apenas formular e institucionalizar a política; era preciso implementar, o que, de acordo com Arretche (1998, p.1), “é grande a distância entre os objetivos e o desenho das políticas sociais tal como concebidos por seus formuladores originais”.

Dessa forma, o contexto histórico da Assistência Social torna-se relevante, primeiro porque é a partir dele que se consolida a proteção social no Brasil, sendo caracterizado pela ditadura populista do governo de Getúlio Vargas em 1945.

De acordo com Maciel (2014, p. 30), o governo Vargas se caracterizou por uma política fortemente assistencial, alienante, que impedia a formação de uma consciência de classe entre os trabalhadores, o que favorecia a legitimação da sua ditadura.

Como parte dessa cultura alienante assistencial ocorreu a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 28 de agosto de 1942, tendo como presidente a Sra. Darcy Vargas, esposa do então presidente da República Getúlio Vargas.

O fato da gestão ser exercida pela primeira dama, da ação institucional ser orientada pelo favor, pela benesse e da população atendida estar fora do mercado de trabalho, caracterizou o primeiro damismo

⁹ Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

como marca forte na assistência no país, facilitando a sustentação do uso privado e clientelista da proteção social no Brasil e dificultando o entendimento da Assistência Social como um direito de todos.

Segundo Maciel (2014, p. 33), com o fim da ditadura varguista a LBA teve sua missão redimensionada e continuou a existir por longo tempo. Em 1969 ganhou *status* de “fundação” vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social e como pessoa jurídica de direito privado era responsável pela assistência à maternidade, à infância e à adolescência, orientação reafirmada como objetivo da assistência social na Constituição Federal de 1988.

Resumidamente, conforme os estudos de Maciel (2014, p. 50), a LBA passou por diversos reordenamentos, mas sempre se manteve vinculada à vontade política de quem estivesse no poder. Terminava, assim, deixando de lado sua missão estatal e atuava de forma segmentada e centralizada mesmo quando a diretriz da descentralização já estava constitucionalmente colocada.

Trata-se do contexto onde aparece uma dicotômica relação entre reconhecimento da política pública de Assistência Social sob responsabilidade do Estado e sua trajetória histórica marcada por práticas clientelistas, benemerentes, caritativas e filantrópicas.

Em 1988, após a promulgação da Constituição Federal, foi atribuída à Assistência Social o caráter de política pública, no entanto, tendo em vista a conjuntura política e econômica do país, o então presidente da República, Fernando Collor de Mello, vetou a LOAS, refletindo o então modelo societário neoliberal que preconiza ajustes fiscais, sociais, privatizações e um estado mínimo. Trata-se de um modelo que vem sendo criticado por alguns autores, entre eles, Rodrigues (2010, p. 100), na ótica da assistencialização da Seguridade Social, isto é, constituição de uma seguridade minimalista, emergencial e focalizada na pobreza absoluta.

Em 1993, com o governo de Itamar Franco (1992-1994), a LOAS foi sancionada. Ainda que algumas das propostas desejadas tenham sido vetadas, tratou-se de uma importante conquista que desafiava o país nas mudanças no campo da Assistência Social.

Nessa direção, em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso, extingue a Legião Brasileira de Assistência. Desse modo, os anos 1990 são marcados por tímidas iniciativas na área da Assistência Social em detrimento de iniciativas do terceiro setor e do voluntariado, a exemplo do programa Comunidade Solidária.

A retomada da construção de um sistema descentralizado e participativo para a área da Assistência Social, com base nos princípios e diretrizes constitucionais, somente ocorre nos anos 2000, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República.

Agregando sujeitos políticos organicamente vinculados à defesa da Assistência Social como política pública afiançadora de direitos, o governo Lula cria condições para a implantação do SUAS, definido como sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social. De acordo com Silva (2013):

Embora já estivesse prescrita desde a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, a criação de um sistema único, descentralizado e participativo só foi impulsionada apenas dez anos depois, no primeiro governo do presidente Lula, em 2003, coincidindo com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social que deliberou pela imediata formulação e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (SILVA, 2013, p. 9).

É nessa direção que o novo desenho da política prevê a participação da sociedade civil, dentro dos espaços governamentais, através do controle social, fato importante que vem ganhando força através da existência de múltiplas instâncias de negociações capazes de ampliar os canais de participação.

Fung e Wright (2003, p. 57) apontam a correlação de forças como uma das variáveis na determinação do sucesso e do fracasso dessas instituições. Onde as forças sociais colaboram entre si e compartilham o poder decisório, os desenhos de tipo *botton up*¹⁰ terão mais chances de vingar.

Em Avritzer (2009, p. 89), o sucesso da participação depende da interação entre a sociedade civil e sociedade política em que as variáveis políticas e culturais têm relevância, uma vez que influenciam a escolha do próprio desenho institucional.

¹⁰ - De acordo com Baptista (2011, p. 150), o *botton up* pressupõe que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução.

Para Dagnino (2006, p. 5), coincidência entre o projeto político dos representantes do Estado e da sociedade civil, em um contexto político é caracterizado de confluência perversa.

No entanto, mesmo tendo diversos pontos de vista em análises dessas arenas colegiadas, existe reconhecimento da Assistência Social como dever do Estado, o que implica na exigência de definições de mecanismos de escuta e de decisão colegiada.

É nesse cenário que são trazidas as seguintes indagações: (a) como o Conselho Estadual de Assistência Social está organizado em seu interior?; (b) como são as dinâmicas das reuniões?; (c) como são feitas as eleições para a escolha de presidente, vice-presidente e mesa diretora do conselho?; (d) quais são os instrumentos do conselho para exercer o controle social (e) qual o papel das comissões permanentes?; (f) quais são as regras que definem o processo de construção de pautas das reuniões?; (g) quais são as regras de composição do conselho e quem pode participar?; (h) como os diferentes segmentos (gestores/usuários/organizações) estão representados no conselho?

3 - O CEAS no Rio de Janeiro: do controle social à tomada de decisão

De acordo com os estudos de Maciel (2014, p. 54), em meados da década de 1990 o governo do Rio de Janeiro foi assumido por Marcelo Alencar (1995-1998). Foi um momento em que a economia do estado sofreu novo processo de mudança. Em 1993, o então governador, saiu do PDT e se filiou ao PSDB, mesmo partido do presidente da República à época e, como àquele, também realizou amplo programa de privatizações inspirado no modelo neoliberal.

É nesse contexto político e econômico que é criado o CEAS/RJ, órgão superior de deliberação colegiada, de caráter permanente, vinculado à Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), sendo instituído pela Lei 2.554 de maio de 1996, em sua composição, a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil com direito a voto.

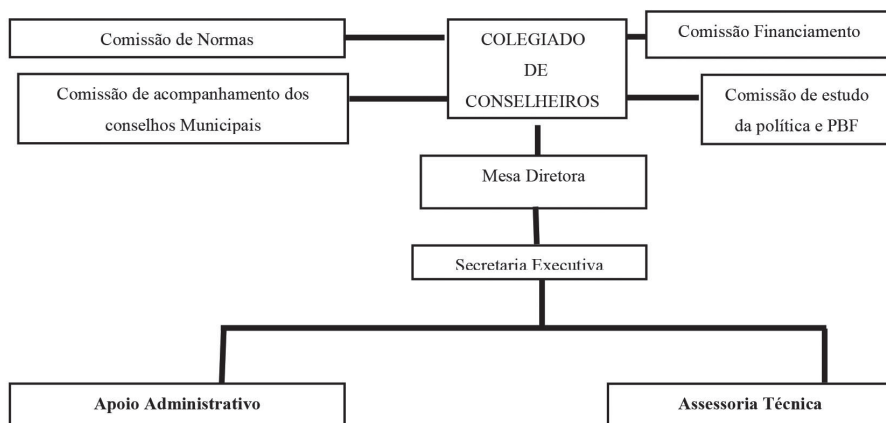
De acordo com Pires e Vaz (2010, p. 254), é a partir do arcabouço legal fornecido pela Constituição Federal de 1988 e as regulações subsequentes que esses colegiados se tornam fundamentais no pro-

cesso de concepção e execução de políticas públicas (desde a decisão a sua implementação e seu monitoramento).

Nessa direção, compete ao CEAS, segundo o artigo 2 da Lei de Criação: participar da formulação da política estadual de Assistência Social; coordenar a fiscalização da observância dos direitos e garantias atinentes à sua área de atuação; normatizar as ações e regular a prestação dos serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social; garantir a efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, atuando na formulação de políticas, apontando estratégias de controle e de execução das mesmas; convocar ordinariamente, a cada dois anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Estadual de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; apreciar e aprovar critérios de transferência de recursos para os municípios, considerando para tanto indicadores que informem sua equitativa distribuição com base, preferencialmente, nos fatores inerentes à população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social prestados à população por órgãos e entidades públicas e privadas, a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais resultantes dos respectivos projetos; estabelecer diretrizes e apreciar os programas anuais e plurianuais de gestão e desembolso do Fundo Estadual de Assistência Social; definir critérios de qualidade para a funcionamento dos Serviços de Assistência Social de âmbito estadual; elaborar e aprovar seu Regimento Interno; divulgar no *Diário Oficial* do estado, o resumo das atas das reuniões, bem como as contas do FEAS; receber e encaminhar aos órgãos competentes denúncias formuladas por cidadãos e/ou entidades sobre a não realização de Conferências Municipais de Assistência Social e o não cumprimento da LOAS.

O conselho possui caráter deliberativo, normativo, regulador, consultivo e fiscalizador da política estadual de Assistência Social e suas representações ocorrem de acordo as diretrizes da Lei de Criação do conselho e de seu Regimento Interno¹¹. O CEAS está estruturado através do seguinte formato:

¹¹Resolução 007/2001.



Fonte: CEAS: Fortalecimento da participação e do controle social para a gestão democrática e transparente (p. 10).

Observa-se no cronograma uma estrutura para que o conselho responda pelo seu conjunto de competências, exigindo dos conselheiros disponibilidade para participar das comissões bem como uma estrutura técnica administrativa que assessoros os mesmos na qualificação das deliberações e no monitoramento das tomadas de decisões.

Nessa direção, o CEAS/RJ é uma arena colegiada onde a tomada de decisão está ancorada na dinâmica das reuniões, e elas ocorrem mediante o calendário anual pactuado¹² e ao recebimento das pautas e atas via e-mail e posteriormente a realização das assembleias, onde ocorrem a aprovação das atas e outras pautas. É no interior do plenário que se configuram as tomadas de decisões através do voto.

3.1 – Caracterização e organização do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/RJ)

Além da estrutura organizativa já mencionada, o CEAS tem o processo deliberativo definido por: plenário, mesa diretora, comissões permanentes, comissões especiais e membros de apoio.

O plenário possui diversas funções, dentre elas, eleger o presidente e o vice-presidente. As eleições para presidente e vice-presidente do CEAS são realizadas a partir das determinações do Regimento Interno do conselho. Segundo o artigo 7º, o CEAS elegerá dentre os

¹² Resolução nº 80 de 9 de dezembro de 2014 e Resolução CEAS nº 1 de fevereiro de 2015, dizem respeito ao calendário de 2015 e 2016 respectivamente.

seus membros titulares, por votação secreta e maioria simples, um presidente e um vice-presidente, em chapa conjunta e paritária.

O mandato de presidente e vice-presidente tem por duração o período de um ano, permitida uma única recondução por igual período, através de eleição na assembleia subsequente ao fim do mandato da atual presidência.

Prevista no organograma de estruturação do conselho, a Secretaria Executiva deve ser ocupada por profissional de nível superior, que tem como função promover e praticar atos de gestão técnico-administrativa necessários ao desempenho das atividades do conselho e dos órgãos integrantes de sua estrutura; dar suporte técnico operacional ao conselho, visando subsidiar as realizações das reuniões do colegiado; dar suporte técnico operacional às comissões temáticas e grupos de trabalho; assessorar a presidência e vice-presidência no cumprimento das funções específicas, coordenando as atividades, conforme determinado pela presidência; elaborar e submeter à presidência as pautas das reuniões; providenciar a publicação dos pareceres, resoluções e extrato de ata do conselho no *Diário Oficial* do estado; assessorar os trabalhos das comissões permanentes; coordenar a elaboração de relatórios sobre as atividades do conselho; encaminhar as atas das reuniões aos membros do conselho; controlar a correspondência recebida e expedida; registrar as deliberações do conselho e exercer outras atividades que lhe forem atribuídas, para tanto conta com assessoria técnica e administrativa para realizar tais ações.

Com relação à infraestrutura das reuniões, a Lei 12.4345¹³ no artigo 16, prevê que o órgão gestor deva providenciar a infraestrutura do conselho garantindo recursos materiais, humanos, financeiros e, inclusive, as despesas referentes a passagens e diárias dos conselheiros e representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

Necessário destacar o Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS), instituído pela Lei do SUAS, regulamentado pelo Decreto nº 7.636/2011. É através desse índice que é avaliada a qualidade da gestão da PNAS nos territórios. Seu valor varia de zero a um, sendo que quanto mais perto de um, melhor seu desempenho na gestão e maior será o valor de apoio fi-

¹³ Lei do SUAS que alterou a Lei nº 8.742/1993 - LOAS.

nanceiro repassado pela União para que se invista em atividades voltadas para o aprimoramento da gestão do SUAS e do controle social.

Nessa direção, quais são os instrumentos para exercer o controle social? O controle social feito pelos conselhos acontece pela discussão, análise, acompanhamento e aprovação de dois instrumentos de planejamento da política pública: planos de assistência social e orçamento correspondente, tendo por base o artigo 30 da LOAS¹⁴.

Todo planejamento tem como característica principal a definição de objetivos que devem ser cumpridos dentro de um determinado período de tempo. Assim, planejar é uma tarefa que auxilia em termos de clareza dos objetivos que o conselho busca, o tempo para realizar e os recursos que vão ser usados para realizar o que foi previsto. Fazendo uma interlocução com o plano de ação de 2014-2016¹⁵ do CEAS, o mesmo possui algumas metas a serem atingidas, no entanto, de acordo com a análise documental feita, muitas ações planejadas acabam ficando de fora. A alteração da Lei de Criação do conselho e o Regimento Interno é uma delas, conforme pode-se verificar na ata 215, de setembro de 2014, onde a gestão 2012-2014 vinha discutindo a atualização da Lei de Criação do conselho; haviam encaminhado ao setor jurídico da SEASDH para as possíveis alterações, no entanto, com o fim da gestão, essa ação acabou se perdendo, não recebendo continuidade pela nova gestão 2014-2016.

Ações planejadas como os encontros descentralizados do CEAS com os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do Estado do Rio de Janeiro e o resgate das minicapacitações destinadas aos conselheiros estaduais, antecedendo as reuniões ordinárias, foram resultados de planejamento e tiveram consequências exitosas.

Outra meta do plano de ação diz respeito ao fortalecimento das comissões permanentes. Estas têm como objetivo estudar e aprofundar o tema discutido para subsidiar as tomadas de decisões, e podem realizar visitas técnicas institucionais, com o apoio técnico do conselho e da SEASDH.

As comissões permanentes são compostas pela comissão de financiamento, comissão de normas e legislações, comissão de acom-

¹⁴ É condição para os repasses, aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata essa lei, a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social - Plano de Assistência Social.

¹⁵ Resolução CEAS 082/2014.

panhamento dos conselhos municipais de assistência social, comissão de estudo da política e programa de transferência de renda.

Podem ser criadas, também, comissões especiais para contribuir para o exame de questões que, não sendo da competência das comissões permanentes, sejam consideradas relevantes para a política de Assistência Social ou para atender objetivos do próprio conselho, fato que pode ser observado na ata 219, de fevereiro de 2015, através da resolução 83/2015, que instituiu a comissão organizadora da Conferência Estadual de Assistência Social de 2015.

Tendo em vista o conteúdo das discussões, a mesa diretora é composta pelo presidente, vice-presidente, um secretário geral e um secretário adjunto, eleitos através da indicação do presidente do conselho estadual. Possui papel relevante pois tem a responsabilidade de formular as pautas da reunião, de acordo com artigo 32 do Regimento Interno do conselho.

Na análise das atas uma insatisfação relevante aparece quanto à execução das atribuições da mesa diretora, ou seja, na ata nº 220, de abril de 2015, a conselheira da sociedade civil questiona a ausência da mesma nas assembleias e a não participação na construção das atas. Ações como essa podem direcionar a tomada de decisão de forma vertical de acordo com interesses governamentais, já que a formulação da pauta nem sempre é resultado de reuniões da mesa diretora, sendo muitas vezes definida pelo poder público e encaminhada ao CEAS.

As pautas devem ser encaminhadas previamente a todos os conselheiros, com antecedência mínima de cinco dias consecutivos, para as reuniões ordinárias, e de três dias consecutivos para as reuniões extraordinárias. Em caso de urgência ou de relevância, o plenário do conselho, por voto da maioria simples, poderá alterar a pauta.

Cabe ressaltar que as pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades e nem sempre chegam ao conhecimento das organizações, pois chegam aos conselheiros com o prazo muito curto e nem sempre possibilitam que os conselheiros promovam discussões com suas bases.

Pode-se identificar tensões relevantes que podem comprometer o caráter das decisões do CEAS, e essa contradição aparece na pauta de prestação de contas do FEAS de 2013, ata nº 214, de agosto de 2014. A prestação de contas foi aprovada com ressalvas, em seguida reprovada; no entanto, era um momento de transição das gestões do

conselho; quando a pauta retornou ao conselho, a mesma foi aprovada conforme a ata 225, de setembro de 2015.

A tensão e a contradição relatadas revelam a possível presença de interesses políticos por parte dos atores, e revela também a fragilidade dos registros que não sustentaram deliberações anteriores que tinham dependência da memória dos conselheiros e os que permaneceram na nova gestão não souberam esclarecer os fatos que levaram a deliberação a ser aprovada. Portanto, revelam também que os conselheiros não são tão preparados para assumir a missão, como deveriam.

Outra questão que pode comprometer a continuidade das ações do conselho diz respeito às constantes mudanças de gestores¹⁶ e a ausência de conselheiros nas reuniões ordinárias, que acabam por não acontecer por falta de quórum¹⁷, comprometendo a continuidade das ações que acabam não sendo retomadas.

3.2 - Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/RJ): sua composição e seus desafios

De acordo com o Regimento Interno, no artigo 3º, o CEAS/RJ é composto por 20 conselheiros titulares e respectivos suplentes, distribuídos paritariamente entre os representantes dos órgãos públicos, em número de dez, sendo oito indicados pelo Estado e dois representantes dos municípios.

A paridade, segundo Tatagiba (2002, p. 57), foi considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo, dessa forma, a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório.

O artigo 4º propõe que as representações governamentais e seus suplentes sejam nomeados pelo governador do estado, oriundos de órgãos públicos em cumprimento ao Decreto nº 25.496, de 10/08/1999, alterado pelo Decreto nº 27.796 de 23 de janeiro de 2001.

Sendo um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), um representante da Defensoria Pública Ge-

¹⁶ Como consta na ata nº 219, de fevereiro de 2015, posse da secretária estadual, Sra. Tereza Consentino, e na ata de nº 228, de fevereiro de 2016, posse do ex-deputado Paulo Mello.

¹⁷ Nessa gestão, não tivemos as assembleias de janeiro, julho e agosto de 2016.

ral do Estado (DPGE), um representante da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SEAPEC), um representante da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), um representante da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), um representante da Secretaria de Estado de Saúde (SES), um representante da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), um representante da Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB).

Nesse quesito de representação governamental, é importante destacar que o gestor estadual pode influenciar na tomada de decisão pois possui recursos políticos e de governo para implementar decisões. A posição do gestor possui um papel relevante uma vez que

A democratização da gestão pública pode ser um fator determinante do êxito de participação em conselhos. Dela depende, em grande parte, o sucesso do funcionamento dos fóruns, viabilizando ou obstaculizando pelo tipo de acesso dos participantes a infraestrutura de apoio e à pauta de questões a serem decididas no nível estadual da administração pública (CÔRTEZ, 2004, p. 253).

Outra questão que vem caracterizando a trajetória de participação governamental, é a baixa rotatividade dos conselheiros; muitos estiveram presentes em gestões passadas, fato que pode ser confirmado pela representação da SEPLAG, que esteve presente também na gestão de 2010-2012, podendo facilitar assim as tomadas de decisões no interior do conselho.

No que diz respeito às representações dos municípios, conforme o artigo 5º, na área de órgãos públicos serão eleitos em fórum próprio, com divulgação e acompanhamento de todo o processo por parte do CEAS, no qual poderão fazer parte todos os municípios do estado, mediante a convocação do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS).

A representação do COEGEMAS no interior do CEAS se configura com um protagonismo importante pois, dependendo do projeto societário que defendam, podem direcionar avanços democráticos, como consta na ata 223, de setembro de 2016, onde o colegiado se posicionou através de uma carta de repúdio, contrário ao Decreto 8.805/2016, que alterou a normativa do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social, Decreto 6.214/2007.

A representação não governamental, ou seja, da sociedade civil,

mencionada na resolução CNAS nº 237/2006 e no artigo 6º do Regimento Interno do CEAS, diz respeito à eleição em fórum próprio, com ampla divulgação e acompanhamento de todo o processo de candidatura e eleição, por parte da comissão eleitoral do CEAS¹⁸, com o acompanhamento do Fórum Estadual de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro e fiscalização do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

O controle social é um componente importante na conformação de uma esfera pública cujo requisito central é a existência de sujeitos coletivos dotados de autonomia e representatividade legítima, permanentemente ativa pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação. (RAICHELIS, 2000, p. 85).

O desafio do conselho é trazer os usuários para dentro dessa arena; em se tratando das organizações de usuários juridicamente constituídas, exige-se que esses sujeitos façam parte dessa estrutura organizacional, mediante a participação efetiva nos colegiados de origem.

Dessa forma, a resolução CNAS nº 24, de 16 de fevereiro de 2006, vem reforçar o protagonismo dos usuários, contribuindo, assim, para que sejam representados por quem conhece e vivencia suas necessidades e questões cotidianas. Na ata 225, de setembro de 2015, pode-se notar o esforço do CEAS em realizar reunião ampliada com os usuários no auditório da Central Única de Trabalhadores (CUT), buscando mobilização coletiva para inserção desses usuários no CEAS, entre outras ações.

No entanto, mesmo após as inúmeras regulações e normatizações, observa-se a ausência do mesmo; fato que pode ser confirmado nesta gestão, onde as representações não são dos usuários da política e sim de representantes de instituições. Fato analisado por um autor que discute o tema:

O assistido na condição de beneficiário não se constitui como sujeito do seu destino ou como porta voz de seus direitos e reivindicações. A sua condição subalterna autoriza que ou

¹⁸ Resolução nº 35 de 31 de julho de 2014, dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social na gestão 2014-2016.

tros – benfeitores – representem os seus interesses. A subalter-
nidade é um nutriente do paternalismo autoritário (CAMPOS,
2006, p. 109).

Com relação à democracia participativa, essa gestão do conselho consolidou suas representações por meio dos seguintes atores, conforme consta na Resolução 071/2014: Centro de Integração Empresa Escola (CIEE), Lar Fabiano de Cristo (LFC), Centro de Formação Profissional Alzira de Aleluia, Federação Estadual das Instituições de Reabilitação (FEBIEX), como representantes de entidades e organizações de assistência social de atendimento e assessoramento e defesa dos direitos; o Centro de Desenvolvimento da Qualidade de Vida, Instituto Geração da Hora, Centro Social Cultural Estrela do Amanhã, Movimento Mães da Cinelândia, como representantes de usuários e/ou organizações de usuários; e o CRESS 7^a Região e a CUT, como representantes dos trabalhadores do SUAS¹⁹.

Uma das questões que chama atenção refere-se ao CRESS. Instituição que teve protagonismo, juntamente com o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), na luta pela implementação da política de assistência como um direito da população e dever do Estado, possui cadeira cativa²⁰ no CEAS conforme consta no inciso 6º, artigo 4º do Regimento Interno do conselho. O que reafirma o histórico protagonismo do assistente social na luta pela organização democrática e participativa da Política de Assistência Social.

Dentre os diversos desafios que a sociedade civil possui, com certeza, a capacidade de mobilização em intervir na agenda governamental é uma das mais importantes, pois pode contribuir para a construção e implementação de políticas públicas mais igualitárias e menos desiguais. Outro desafio diz respeito à transparência das ações governamentais ou *accoutability*²¹ e, finalizando como pano de

¹⁹ Observa-se que nessa gestão, diferentemente das anteriores, a representação de usuários não contou com representantes de usuários de pessoa em situação de rua.

²⁰ Por ter uma visão mais progressista, defendendo um modelo societário menos desigual e igualitário, o CRESS 7^a Região solicitou sua desvinculação como membro nato, através do ofício 296/2016, fato que consta na ata 233, de setembro de 2016; a demanda foi encaminhada à Comissão de Normas do Conselho para apreciação e futuros encaminhamentos.

²¹ De acordo com Campos (1990, p. 48), *accountability* está diretamente relacionada à democracia: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes.

fundo, novos valores de justiça social são fundamentais no contexto da Assistência Social, tendo em vista que suas práticas perpassam o campo dos valores morais e de culpabilização do indivíduo. Como confirma um dos autores que discute o tema:

O controle social pode ser visto em três dimensões distintas e indissociáveis: a dimensão política (relacionada à mobilização para influir na agenda do governo, indicando suas prioridades); a dimensão técnica (relacionada ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão pública); e a dimensão ética (relacionada à construção de novos valores e referências fundados nos ideais de solidariedade, de soberania e de justiça social) (CAMPOS, 2006, p. 25).

Estar atento ao conjunto dessas dimensões no processo de tomada de decisão no interior dessa arena colegiada é o ápice do papel do CEAS, contribuindo de fato para a construção do sistema descentralizado e participativo através da formulação, implementação e monitoramento do SUAS.

4 – Considerações finais

Faz-se muito importante e necessário continuar pensando o SUAS e discutir sobre as arenas decisórias nele presente. Essa proteção, que sempre esteve ligada a uma perspectiva de caridade e filantropia, hoje se tornou uma política nacional e um sistema único, porém até hoje convive com visões voluntaristas relacionadas ao senso comum, como pôde ser visto em alguns momentos da pesquisa.

A pesquisa demonstra como os desenhos institucionais, dinâmicas de reuniões e regras influenciam nos direcionamentos de decisão do conselho, tendo os conselheiros baixa capacidade propositiva de influenciar, fato que confirma o pressuposto da pesquisa, onde é possível notar que o principal tema sobre o qual os conselheiros se debruçam diz respeito a sua própria dinâmica interna. Quanto aos temas mais relacionados ao controle social, o desenho da política pública, a transparência e as prioridades de investimento público, apesar de importantes, acabam ficando de fora, conforme analisado nas atas e pautas do conselho.

Outra questão importante que aparece diz respeito ao planejamento do conselho: poucos são os recursos para a execução das

atividades, apenas 3% do IGD, que não sendo monitorados pelos conselheiros acabam sendo utilizados com outras finalidades.

Identifica-se pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros para participar das reuniões, havendo muitas vezes falta de quórum nas plenárias, já que grande parte dos conselheiros são trabalhadores e o horário das assembleias não favorece quem está inserido no mercado de trabalho. Outra questão não menos importante diz respeito às capacitações permanentes, que são necessárias para melhor entendimento da representação, participação e do controle social, e que não vem acontecendo.

Nessa direção, pode-se concluir que o processo decisório se constrói a partir das determinações legais, das normas administrativas, nos padrões históricos de organização político-administrativa e nas relações dos gestores públicos com diversos grupos sociais, o que acaba direcionando o conteúdo das deliberações.

Cabe ainda ressaltar que a qualidade das atas não favorece uma análise mais próxima da realidade, visto que refletem superficialmente as discussões travadas em torno de assuntos, demonstrando inclusive pouca profundidade e possibilitando ao leitor um precário conhecimento de como se estabelecem as divergências e tomadas de decisões entre os atores envolvidos.

O estudo mostrou que o CEAS/RJ tem investido grande parte de suas ações no desempenho de funções técnicas e burocráticas, mantendo sua agenda direcionada às demandas provenientes do Executivo, enquanto o debate técnico político que envolve as decisões para consolidação do SUAS no estado acaba não sendo priorizado.

Para reverter esse quadro é necessário rever as rotinas dos conselhos e diretrizes institucionais para mudanças necessárias na prática cotidiana dos conselhos que confirmam maior centralidade ao exercício da política, em lugar da rotina burocrática da gestão.

5 - Referências

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC.

AVRITZER, L. Experiência democrática, sistema político e participação popular. Editora Fundação Perseu Abramo, Partido dos Trabalhadores 2013. In: **Um balanço da participação social no Brasil Pós-Constituição de 1988**.

_____. A dinâmica da participação social no Brasil. In: FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. **Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis sobre os conselhos municipais de políticas públicas?** Editora Cortez IPEA UFMG, 2010.

_____. In: PIRES, R. C.; VAZ, A. C. N. **Participação faz diferença?** Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. Editora Cortez, IPEA UFMG, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. Lei do SUAS. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, 2004.

_____. Cadernos de textos do MDS. VII Conferência Nacional de Assistência Social. Participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, 2009.

_____. Norma Operacional Básica Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS). Brasília, 2005.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172. Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps.

CAMPOS, Edval B. e MACIEL, Carlos Alberto B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº. 55. São Paulo: Cortez, novembro de 1997, pp.143-155.

_____. Assistência Social: do descontrole a controle social. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 88. São Paulo: Cortez, novembro de 2006, pp. 109.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Editora Paz e Terra, 2002. In: TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 57.

JUNIOR, Orlando, A. S.; RIBEIRO, Luiz C. Q.; AZEVEDO, Sergio. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Editora Revan, Fase, 2004.

MACIEL, Heloísa H. M. A participação na conformação da política de assistência social no estado do Rio de Janeiro (1980-2007). Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, 2014.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. **Normas para apresentação de teses e dissertações**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1980.

RODRIGUES, Mavi P. Balanço crítico do SUAS e o trabalho do assistente social. In: Seminário Nacional "O trabalho do assistente social no SUAS". Rio de Janeiro, UERJ: CFESS, 2011.

SILVA, Ionara F. O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000.

TRIVIÑOS, A.N.S. “Alguns temas no desenvolvimento de uma pesquisa”. In: **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1990.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 6.214/2014. Dispõe sobre o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social.

_____. Decreto nº 7.636/2011. Regulamenta o IGDSUAS.

_____. Decreto nº 8.805/2016. Altera a normativa do BPC/LOAS

_____. CEAS Fortalecimento da participação e do controle social para gestão democrática e transparente.2014.

SILVA, Elia D. A construção do SUAS: análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS de 2005. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2013.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

Responsabilidade social empresarial: afinal, que negócio é esse?

Cristinne Lira Pontes¹

Breve contextualização histórica

As últimas décadas do século XX e o início do século XXI foram marcadas mundialmente por transformações na ordem econômica, política, social e cultural, decorrentes do avanço do projeto neoliberal. Inserido em um contexto histórico caracterizado por restrições político-partidárias impostas pela ditadura militar, nas décadas de 1960 e 1970, além da atuação de movimentos sociais autônomos e politizados, o Brasil assiste à formação e consolidação de organizações não governamentais (ONGs) comprometidas com a luta por direitos sociais. Nesse período, tais organizações exerciam um papel relevante e eram reconhecidas “enquanto catalisadoras dos movimentos e aspirações sociais e políticas da população brasileira” (BNDES, 2001, p. 6).

Conforme apontado por Montaño (2010), “efetivamente, as chamadas organizações não governamentais surgem fortemente vinculadas aos movimentos sociais desses anos, procurando sua melhor organização, participação, articulação nas suas demandas, reivindicações e lutas” (MONTAÑO, 2010, p. 47). Contudo, cabe aqui uma diferenciação importante trazida por Paoli (2002):

Se o caminho aberto pelos movimentos sociais era fortemente politizado e implicava a demanda direta da população carente organizada por bens públicos, o caminho das ONGs opta por representar as demandas populares em negociações pragmáticas, tecnicamente formuladas, com os governos, dispensando a base ampliada da participação popular (PAOLI, 2002, p. 378).

¹ Assistente social formada pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), discente do curso de Pós- Graduação *Latu Sensu* Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos, da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio). No período de novembro de 2016 a janeiro de 2017 produziu este artigo acadêmico que corresponde ao Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação da professora doutora Valeria Pereira Bastos. E-mail: cristinnelira@yahoo.com.br.

A partir dos anos 80, muitos movimentos sociais que outrora lutavam contra o Estado começam a entrar em crise, sobretudo “com o advento dos regimes democráticos pós-ditaduras, com a retirada paulatina das agências financiadoras internacionais, com o retorno à vida política dos sindicatos e partidos proscritos” (MONTAÑO, 2010, p. 139). E foi nesse contexto que, nas décadas de 1980 e 1990, não somente no Brasil, mas em todo o mundo, as ONGs se concentraram, cresceram e ganharam mais visibilidade, conforme aponta Yazbek (1995):

(...) A partir da década de 80 crescem em todo o mundo um grande conjunto de organizações e iniciativas privadas atuando em benefício público. Assim, na sociedade brasileira nos defrontamos com o crescimento da presença de organizações privadas na construção de uma esfera de interesse público, não estatal. São as denominadas organizações sem fins lucrativos, não governamentais que envolvem um conjunto extremamente diversificado: desde as tradicionais entidades filantrópicas, assistenciais (religiosas ou laicas) até as modernas fundações empresariais que movimentam milhões de dólares anualmente (YAZBEK, 1995, p. 16).

Já nos anos 90, em um cenário econômico marcado por ciclos recessivos, desemprego estrutural, empobrecimento da população e agravamento da exclusão social, com a adoção do modelo econômico neoliberal, o Estado brasileiro, imerso em uma crise financeira sem precedente, torna-se mínimo e retira o investimento em obrigações públicas de proteção e garantia de direitos sociais. Essa retração por parte do Estado não ocorreu de forma ocasional, pelo contrário, tal reconfiguração se deu para atender às exigências impostas por países poderosos e instituições financeiras internacionais, e o resultado da aceitação das linhas econômicas de ajustamento estrutural e austeridade social expressas no Consenso de Washington não poderia ser diferente, pois, segundo Paoli (2002):

(...) provocou uma visível diminuição do interesse e da capacidade estatal de regulação e um encolhimento dramático do gasto público, em um cenário de aumento da dependência da economia brasileira aos movimentos financeiros internacionais de um capital globalizado imprevisível em suas investidas

especulativas, o que deixou claro o tamanho da vulnerabilidade externa da economia do país (PAOLI, 2002, p. 387).

E, contraditoriamente, enquanto o discurso em torno do reconhecimento de direitos era difundido, especialmente em virtude das recentes conquistas alcançadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – “Constituição Cidadã” –, a realidade social mais ampla evidenciava o desmonte e a retração dos investimentos no campo social.

(...) Se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere no contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional, onde se observa a desmontagem de conquistas no campo social e onde as políticas ortodoxas de estabilização da economia, com suas restrições aos gastos públicos, reduzem e direcionam os investimentos sociais do Estado (YAZBEK, 1995, p. 10).

Concomitantemente a esse processo, e não por acaso, ganha ênfase o termo sociedade civil, entendido como “espaço de grande diversidade de ações, atores e organizações que se unificam pela recusa em pertencer ao âmbito do Estado e do mercado” (PAOLI, 2002). Se no passado a sociedade civil atuou através de movimentos sociais organizados e depois através de organizações não governamentais, no final do milênio é no seio da sociedade civil que, segundo a autora, ocorre o deslocamento do ativismo político que defendia a cidadania e justiça social, para o ativismo civil voltado para a solidariedade. Essa mudança de paradigma é o ponto de partida para entender a entrada do empresariado no terreno do ativismo social.

A tentativa governamental de construir um discurso de legitimação para sua autodesresponsabilização social se dá dentro da sociedade civil, através da noção “público não-estatal”, com a proposta de um “terceiro setor”, alternativo ao Estado (primeiro setor) e ao mercado (segundo setor).

Ao analisar o ativismo social do empresariado brasileiro, Paoli (2002) assinala um traço particular: sua autoconstituição em responsabilidade social. Estrategicamente ele se aproxima da sociedade civil e do terceiro setor, aparecendo como um ator que, junto com outras organizações sociais não-governamentais, afirma sua disponi-

bilidade civil em contribuir, no âmbito privado e mercantil, para a redefinição do modo de operar as políticas públicas que se dirigem à integração social e profissional de parcelas da população. Veremos mais adiante como tudo aconteceu.

Mãos à obra!

O processo para a obtenção de dados deste trabalho deu-se pela realização de uma pesquisa qualitativa baseada em fontes empíricas por meio do levantamento bibliográfico, da pesquisa documental e da observação participante em nosso campo de atuação profissional.

O interesse e a motivação para iniciar a pesquisa surgiram após a leitura do texto “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”, de Maria Célia Paoli (2002). O texto é de uma riqueza singular e exige atenção redobrada e algumas releituras, tamanha sua complexidade. As contribuições apresentadas por Paoli (2002) demonstram a pertinência sobre o tema e são, em igual medida, intrigantes e envolventes.

A escolha do tema não foi aleatória, sobretudo porque durante as leituras realizadas percebemos que, a todo o momento, as informações existentes apontavam para aspectos da nossa realidade profissional como trabalhadora de uma ONG que dedicava o trabalho para ação com crianças e adolescentes voltados para área do esporte a qual denominaremos de Instituto X, durante o período de março de 2014 a fevereiro de 2016. Não cabe aqui pormenorizar o cotidiano profissional durante o período citado, ainda que as vivências tenham sido importantes e mereçam uma análise profunda, pois isso renderá outros debates. Neste estudo concentraremos nossa análise na ação social realizada pelo empresariado no chamado terceiro setor.

O Instituto X foi fundado no ano 2000 por um jogador tetracampeão mundial de futebol e atua junto a crianças e adolescentes – com faixa etária entre 6 e 17 anos –, e jovens – com faixa etária entre 18 e 24 anos –, “utilizando o esporte como ferramenta para o desenvolvimento social, em comunidades socialmente vulneráveis dos bairros de Guadalupe e Deodoro, Zona Norte do Rio de Janeiro” (INSTITUTO X, 2017). No que tange à delimitação territorial, a ONG em estudo abrange as seguintes comunidades: Muquição, Triângulo, Vila Eugênia, Conjunto Presidente Vargas, Ferroviária e Coreia, que fazem parte dos bairros citados..

(...) o esporte é uma ferramenta que facilita e impulsiona o aprendizado e, ao mesmo tempo, ensina valores importantes para a formação de cidadãos conscientes, eficientes e responsáveis, capazes de serem protagonistas do seu próprio desenvolvimento. Neste sentido, nos especializamos em transformar a simples prática esportiva não apenas em entretenimento, diversão, bem estar e qualidade de vida, mas, sobretudo, em desenvolvimento humano e transformação social (INSTITUTO X, 2017).

A ONG desenvolve atividades nas áreas de educação, esporte e cultura e para participar de tais atividades é necessário ser morador(a) das comunidades atendidas e estar devidamente matriculado(a) na rede pública de ensino. Atualmente, para atendimento aos educandos e suas famílias, o Instituto X dispõe de uma equipe multiprofissional formada por profissionais nas seguintes áreas: Artes, Educação Física, Psicologia, Pedagogia e Serviço Social.

A exemplaridade do Instituto X será o nosso ponto de partida neste estudo porque, ao longo do caminho que vamos percorrer, lançaremos mão de alguns temas transversais que estão intimamente ligados à responsabilidade social empresarial. É possível afirmar, em sua gênese, tal entidade não foi resultado de uma ação empresarial, contudo a vasta lista de apoiadores/patrocinadores que possui não nos garante que anos depois não tenha sido (e/ou seja) estrategicamente utilizada para esse fim.

O Instituto X surgiu por meio de uma iniciativa particular, fruto do sonho de um de menino, morador do Conjunto Presidente Vargas, localizado no bairro de Deodoro, que anos depois se tornaria realidade. Em entrevista ao jornal *Extra* em dezembro de 2015, seu fundador relata um pouco como tudo começou:

Quando eu cheguei aqui, aos 8 anos, tinha um campo de várzea, uma quadra cheia d'água, tipo um pântano. Mas eu fiquei fascinado. Tive um grande amigo chamado Antônio Carlos. Eu o ajudava a cuidar do campo e ele morreu tentando melhorar esse lugar. Ele estava trazendo novas traves para o campo a pé, de Bangu, pela Avenida Brasil, quando foi atropelado e morreu. Perdi meu pai aos 10 anos e fui amigo do Antônio até os 13. A morte dele me marcou muito. Esse amigo morreu, e o sonho dele ficou no meu coração (MARINHO, 2015).

Erguida com recursos financeiros do próprio jogador, a ONG foi inaugurada em junho de 2010 e somente no ano seguinte conseguiu uma parceria com a então operadora de celular ATL. A partir de então os rumos do Instituto X mudaram no que diz respeito à sustentabilidade econômica, sobretudo após ter recebido o suporte de empresas e consultorias especializadas.

É notório que, no decorrer dos anos, o Instituto X adequou-se às normativas específicas para respaldar sua atuação. Tal enquadramento institucional ilustra que não se trata de algo meramente burocrático, mas que a tendência do ajustamento em diversas áreas dentro da entidade visa atender às exigências legais. Exemplo disso é que, como ONG, a entidade requereu junto ao Ministério da Justiça a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), conforme disposto na conhecida “Lei do Terceiro Setor”:

Art. 1º-Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei (BRASIL, 1999, p. 1).

Cabe aqui registrar uma diferenciação fundamental entre ONG e OSCIP para seguirmos neste estudo. Apesar de ambas serem entidades típicas do terceiro setor e atuarem em área de interesse público com interesse social, ainda é bastante comum a confusão entre eles. Vejamos abaixo as definições trazidas pelo Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) na publicação da Série Empreendimentos Coletivos:

(...) ONG é um fenômeno mundial, onde a sociedade civil se organiza espontaneamente para a execução de certo tipo de atividade cujo cunho, o caráter, é de interesse público. A forma societária mais utilizada é a da associação civil (em contrapartida às organizações públicas e às organizações comerciais). São regidas por estatutos, têm finalidade não econômica e não lucrativa (SEBRAE, 2014, p. 9).

(...) OSCIP é uma qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por ini-

ciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria (SEBRAE, 2014, p. 10).

É importante destacar que no ordenamento jurídico brasileiro não existe a figura da ONG, sendo a sigla usada de maneira genérica para identificar organizações do terceiro setor – associações, cooperativas, fundações, institutos etc. (SEBRAE, 2016). Em suma: OSCIPs são ONGs que obtêm um certificado emitido pelo Poder Público federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos. Logo, pode-se afirmar que toda OSCIP é uma ONG, mas nem toda ONG é uma OSCIP.

Sendo essa organização uma OSCIP e considerada como uma entidade de assistência social, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei 8.742 de 07/12/93 –, possui também a Certificação de Entidades de Assistência Social (CEBAS) que “possibilita a isenção das contribuições sociais, a priorização na celebração de convênios com o poder público, entre outros benefícios” (MDSA, 2017). Além disso, possui registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS Rio) e no Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente (CMD-CA Rio), ambos relacionados a sua área de atuação. As certificações de regularidade que mantém junto a tais órgãos deliberativos são obrigatórias e lhe possibilita, além de desenvolver ações de assistência social e ligadas ao direito da criança e adolescente, participar na instância do controle social e, ainda, acessar recursos de fundos próprios.

Enfim, as contribuições trazidas por Paoli (2002) deram sentido a algumas suspeitas e provocaram uma série de inquietações e questionamentos que me levaram a refletir sobre o trabalho social realizado pelo terceiro setor, sobretudo aquele desempenhado pelo empresariado.

Como forma de nortear este estudo, na introdução faremos uma breve contextualização histórica sobre as mudanças ocorridas na virada do milênio; em um segundo momento abordaremos alguns conceitos tangenciados pelo discurso neoliberal. Munidos desse aporte teórico destacaremos as motivações para o investimento social privado à luz de diversos autores e especialistas da área. Por fim, abordaremos as consequências desse feito para a sociedade brasileira.

Da filantropia à responsabilidade empresarial

Para compreender melhor como se deu a aceitação da proposta de ação social empresarial na sociedade brasileira é necessário resgatar alguns conceitos importantes que estavam em voga, sobretudo na década de 1980, momento em que houve “a passagem das formas recorrentemente autoritárias de governo para uma democracia ampliada” (PAOLI, 2002, p. 378).

Tendo como pilar a filantropia, entendida nesse contexto como altruísmo, benevolência, caridade, doação, humanitarismo, piedade, solidariedade, empresas e empresariado não se restringiram a essa prática, mas foram além. Etimologicamente, a palavra filantropia deriva do grego *philos* “amigo”, “amante” e *anthropos* “homem”, “humanidade”, sendo assim “amor pela humanidade”. Se em tempos remotos a filantropia era entendida tão somente como uma espécie de virtuosidade que implicava ajudar ao próximo sem esperar nada em troca, passou a ganhar novos contornos, sobretudo no capitalismo neoliberal, global e flexível.

No sentido de envolver a sociedade nesse movimento, sobretudo para dar legitimidade a novas práticas próprias da estratégia neoliberal, cria-se uma nova cultura. Se outrora a sociedade civil era um espaço constituído por movimentos sociais autônomos e politizados, arena de lutas em defesa de direitos sociais, nesse contexto ganha novo sentido. Conceitos como cidadania, participação popular, solidariedade, são ressignificados para atender aos ditames dessa nova cultura.

Sob o pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do ‘controle social’ e da ‘gestão de serviços sociais e científicos’, desenvolvendo a democracia e cidadania, a dita ‘publicização’ é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas de responsabilidade estatal do chamado *terceiro setor* e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma *privatização* de serviços sociais e de parte dos fundos públicos. Esta estratégia de ‘publicização’, orienta-se numa perspectiva, na verdade desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direitos das políticas sociais (MONTAÑO, 2010, p. 46, grifo do autor).

Ainda que existam registros da aproximação entre o público e o privado já na década de 1930, conforme aponta Paoli (2002), é

somente em meados dos anos 90 que o empresariado surge como um novo ator a compor a heterogênea sociedade civil brasileira.

(...) grupos empresariais, imbuídos de um suposto sentimento de solidariedade, se colocam à disposição da sociedade para colaborar na implementação de programas sociais, emergindo como protagonistas notoriamente mais eficientes e eficazes no enfrentamento da questão social. (...) o Estado perde a centralidade como agente garantidor de direitos sociais e emergem as práticas baseadas na ideologia da solidariedade empresarial (JARDIM, 2010, p. 70).

A entrada organizada do setor empresarial em programas e projetos sociais foi legitimada no interior do terceiro setor, especialmente através de suas fundações e institutos associados. Esse setor reivindicava um modelo de regulação social mais eficaz que o realizado pelo Estado, a ser efetivado na sociedade civil, uma vez que a eficácia técnica nos serviços sociais de assistência era questionada. Assistíamos então, segundo Paoli (2002), a “inédita ocupação, pelo empresariado brasileiro, do espaço público não-estatal de ação social aberto pelo encolhimento, admitido pelo próprio governo, das garantias e direitos legais” (PAOLI, 2002, p.385).

O ingresso desse empresariado representava naquele momento a inserção da visão de mercado no terceiro setor e novas possibilidades de parcerias e de fontes de recursos para as instituições atuantes na área. Contudo, não se tratava apenas de uma controvérsia técnica sobre o modelo de gestão do social, “na expansão do terceiro setor, propunha-se de fato outro modelo para a resolução da questão social – centrado na generalização de competências civis descentralizadas, exercidas pelo ativismo civil voluntário em localidades específicas” (PAOLI, 2002, p. 380). Nesse sentido, segundo Paoli (2002):

Da idéia e da prática de filantropia, é acrescentada a palavra solidária, que se demarca agora como abertura voluntária das empresas privadas ao extravasamento da imensa carência dos pobres brasileiros, ligada, portanto, à prevenção do futuro e respondendo às demandas da reinserção social. Isto pode ser visto através do privilegiamento dos temas da infância, da família e da educação como áreas da responsabilidade social empresarial diante da crescente deterioração da vida coletiva (PAOLI, 2002, p. 386).

O enfoque a temas como educação, saúde, cuidado à infância ainda é muito atual. Esses direitos “são transformados em investimento em capital humano e colocados em terreno puramente dependente de uma boa e confiável gestão, a do setor agora denominado público não-estatal” (BNDES, 2001). Em meio a um cenário de desregulamentação estatal e desconstituição de garantias sociais de direitos universalizados, o chamado “público não-estatal” ainda hoje cumpre a agenda neoliberal ao preconizar a iniciativa individual e privada *versus* a ineficiência burocrática do Estado e a politização dos conflitos sociais. Nesse sentido, Groppo (2007) avalia que “a práxis das organizações do terceiro setor, inclusa a responsabilidade social, entre outros resultados, vem colaborando no ocultamento das causas mais gerais e fundamentais destes mesmos problemas sociais que diz combater” (GROPPO, 2007, p. 146).

Em consulta ao site da Associação Brasileira de **Organizações Não Governamentais (ABONG)**, tivemos acesso a uma relação de **fundações e institutos empresariais que, segundo a Figura 1 abaixo**, apontam algumas iniciativas privadas de organizações que atuam em diversos ramos no mercado. Baseados nessas informações podemos verificar que a maioria delas atua, sobretudo, com o segmento da infância/adolescência/juventude, concentrando investimentos essencialmente na área da educação.

Figura 1: Fundações/Institutos empresariais por áreas de atuação

FUNDAÇÕES/ INSTITUTOS EMPRESARIAIS	ÁREAS DE ATUAÇÃO				
	Cultura	Educação	Esporte	Qualificação Profissional	Saúde
Fundação Arcelor Mittal	X	X	X		
Fundação Bradesco		X			
Fundação CSN	X	X	X	X	
Fundação Itaú Social		X			
Fundação Roberto Marinho		X			
Instituto Arcor		X			
Instituto Avon					X
Instituto Ayrton Sena		X			
Instituto Ronald Mc Donald					X
Instituto Oi	X	X	X		

Fonte: ABONG, jan./2016.

Vejam, pois, a experiência pioneira da Filantropia Empresarial no Brasil, a saber: Fundação Abrinq, que figurou como a primeira entidade empresarial a organizar-se para ação social nos moldes de uma “filantropia cidadã”. Seu público alvo eram crianças pobres, em situação de risco pessoal e social como o caso de fome e má nutrição, desagregação familiar, trabalho infantil familiar, trabalho infantil forçado, violência, falta de acesso à escola. Segundo Paoli (2002), o modelo de ação social era apoiado na questão da ética empresarial, tentando mobilizar as empresas para uma responsabilidade social ampla para com seus funcionários, as comunidades onde estavam sediadas, regras éticas nos negócios, regras limpas de competição mercantil.

A Associação Brasileira de Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ) representa uma entidade de classe que tem como foco principal a representação dos fabricantes de brinquedo. Já a Fundação Abrinq tem por objetivo mobilizar a sociedade para questões relacionadas aos **direitos da infância e da adolescência**, tanto por meio de ações, programas e projetos, como por meio do estímulo ao fortalecimento de políticas públicas de garantia à infância e adolescência. Veremos mais adiante que foi pioneira em outros feitos e é uma referência na filantropia empresarial até os dias de hoje.

A parceria pública e privada

Desde muito cedo fomos instruídos a conceber a sociedade dividida em três grandes esferas: o Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil (terceiro setor). Essa visão setorizada dificulta a compreensão da totalidade social, sobretudo frente à ideologia neoliberal. Montañó faz diversas críticas a tal concepção, uma vez que trata-se de um recorte do social e afirma:

Recorte este, claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social. Como se o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista (MONTAÑO, 2010, p. 53).

Montañó afirma que o terceiro setor é um “conjunto de ‘entidades públicas não-estatais’, mas regido pelo direito civil privado” (2010, p.46), porém o autor não se limita a essa definição, e à

luz da ideologia neoliberal vai além. Segundo ele, o terceiro setor trata-se de:

(...) um fenômeno real inserido na e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social *de respostas as sequelas da 'questão social', seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da autoajuda e da ajuda-mútua*" (MONTAÑO, 2010, p. 22, grifos do autor).

Na obra *Terceiro Setor e Questão Social*, Montaño faz uma análise crítica sobre a origem, composição e características do então “terceiro setor” – assim chamado por ele. Em sua obra elenca as “debilidades conceituais” decorrentes da falta de rigor teórico e presentes na bibliografia hegemônica do tema. Ainda que tal reflexão não seja o foco do nosso estudo e acabe por nos conduzir para outros caminhos, consideramos tal leitura imprescindível para compreender esse conceito

Já no que tange ao conceito de responsabilidade social empresarial, Groppo faz uma importante reflexão sobre o padrão de intervenção no campo do terceiro setor, e produz um texto elucidativo sobre a questão. No artigo “Responsabilidade social empresarial e a mercantilização da solidariedade” o autor versa sobre “a contradição entre uma crescente “irresponsabilidade social” do capital e a propagada responsabilidade social de empresas ditas “cidadãs”, e paralelamente analisa o que chama de “responsabilidade conceitual”.

Os discursos que legitimam as ações do terceiro setor e da responsabilidade social fazem uso de conceitos e ideias chaves retirados do imaginário político e social recente brasileiro – como dito, cidadania, solidariedade, direitos sociais, igualdade, bem-estar e sociedade civil. Entretanto, estes termos ou conceitos-chave da práxis política dos movimentos sociais brasileiros recentes vêm sendo radicalmente ressignificados, metamorfoseados (GROPPO, 2007, p. 150).

Percebamos que não é possível tratar sobre a responsabilidade social empresarial descolada do terceiro setor, uma vez que é no contexto desse setor dito por muitos como “neutro” – por não ser nem

Estado nem mercado –, que ocorre a parceria entre o público e o privado, e se dá “uma espécie de privatização da esfera pública”, ou seja, trata-se de “setor público não-estatal” (GROPPO, 2007).

(...) a parceria entre o Estado e as ‘organizações sociais’ (instituída mediante a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999), mais que um estímulo estatal para a ação cidadã, representa a desresponsabilização do estado da resposta à ‘questão social’ e sua transferência para o setor privado (privatização), seja para fins privados (visando o lucro), seja para fins públicos (MONTAÑO, 2010, p. 47).

As políticas diretas ou indiretas da responsabilidade social empresarial provocam diversos efeitos na sociedade, o que garante a manutenção da estratégia neoliberal.

Deslegitimam-se os anseios de que um setor público articule demandas sociais das camadas populares na forma de direitos universalmente garantidos (...) Em contrapartida, legitimam-se os modos de atuação de um setor ‘público não-estatal’ que particulariza a intervenção social, que desmancha o espaço público das demandas sociais e o substitui por espaço privado de benemérito aleatório vinculado às decisões técnicas ou mercadológicas de agências governamentais e organizações da ‘sociedade civil’ (GROPPO, 2007, p. 158).

Ou seja, se por um lado a responsabilidade social empresarial torna-se um importante mecanismo para a valorização da marca da empresa, possibilita novas oportunidades de investimento do capital, bem como possibilita ganhos pecuniários com uso de recursos públicos, por outro, distorce o sentido original dos conceitos de sociedade civil, cidadania e solidariedade; despolitiza e esvazia a “questão social”; opera para o desmanche do espaço público e da própria máquina estatal – concebida como burocrática, ineficiente e corrupta (GROPPO, 2007).

Apontamentos importantes

No decorrer da pesquisa nos deparamos com uma série de termos e conceitos relacionados à responsabilidade social empresarial que circulam no âmbito das organizações, tais como: “Filantropia empresarial”, “Ativismo empresarial”, “Ação social empresarial”, “In-

vestimento social privado”, “Gestão empresarial socialmente responsável” e “Filantropia estratégica”. Não cabe aqui pormenorizar cada termo, ainda que por vezes tenham causado certa confusão. O simples fato de elencarmos alguns deles faz-se importante para compreendermos a relevância dessa temática na nossa sociedade.

Para além de publicações acadêmicas em diversas áreas do conhecimento, nota-se que esse campo dispõe de um aporte de informações de grande magnitude. As entidades buscam constantemente formação e aperfeiçoamento na área jurídica, de gestão, captação de recursos e de novos parceiros (patrocinadores, investidores), e, claro, de marketing. Em outras palavras, estão em busca de “fazer o negócio crescer”. A demanda crescente por assessoramento e por serviços especializados é notória. *Sites*, consultorias, profissionais especialistas, além de uma gama de estudos e publicações (revistas especializadas, por exemplo) sobre os mais variados temas de interesse do setor.

Conforme apontado por Paoli (2002), vimos que as ações sociais responsáveis propostas pelos programas de solidariedade social empresarial operam no sentido de: cuidar do social e criar uma consciência cidadã da classe empresarial através de ações de filantropia empresarial; retirar da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade. A autora avalia que é no “contexto de simultaneidade entre o encolhimento de políticas públicas voltadas à promoção das garantias dos direitos sociais, de um lado, e da abertura do espaço às ações sociais privadas, de outro, que se entende os alcances e limites da filantropia empresarial” (2002, p. 387).

A exemplaridade da Fundação Abrinq está muito além do seu pioneirismo como instituição filantrópica no Brasil; ela desbravou um campo ainda não explorado no espaço filantrópico e muito rentável, e desde então tem colhido os resultados positivos desse feito. Paoli (2002) destaca as seguintes realizações:

- Inaugura uma área eficaz de mobilização social das empresas.
- Explora as compatibilidades entre lucro e filantropia.
- Cria uma linguagem de cidadania e participação nos interstícios da linguagem mercantil dos interesses privados.
- Readapta sua estrutura com rapidez e transparência segundo o desenrolar de sua experiência.

- Transforma a aleatória ação filantrópico-caritativa das empresas em uma filantropia de “investimentos cidadãos” lucrativos.
- Cria um selo para certificar, segundo determinados parâmetros, a “Empresa Amiga da Criança”.

Sobre isso, Paoli (2002) conclui:

(...) é fora de dúvida seu sucesso em atrair todo tipo de empresas. Mais do que isso, concentrou sua campanha pelos direitos das crianças em setores acusados de exploração do trabalho infantil, e muitas das empresas acostumadas a seu uso estão agora certificadas, até mesmo operando e apoiando programas que beneficiam crianças (PAOLI, 2002, p. 402).

Considerações finais

Diante dos impactos sociais impostos pela ordem capitalista internacional e frente à falência das políticas públicas no país, organizações privadas que compõem o terceiro setor brasileiro (ONGs, entidades filantrópicas, fundações e associações empresariais) têm, muitas vezes, substituído o Estado em suas responsabilidades. Nesse movimento, “rompem a medida pública ampliada entre necessidade e direitos e não criam o cidadão participativo que comparece no mundo para além da figura passiva do beneficiário, sombra de quem o beneficia” (PAOLI, 2002, p. 380).

Nos últimos anos a participação de empresas nesse espaço tem sido crescente, especialmente a partir das fundações e institutos a elas vinculados. Nesse cenário, as empresas passam a ser importantes integrantes do terceiro setor ao gerir seus próprios projetos sociais ou, ainda, o que é bem comum, ao se associarem, com suporte técnico-financeiro, às organizações da sociedade civil que já desenvolvem projetos bem-sucedidos nos mais diversos campos de atuação, principalmente na educação, saúde, trabalho e renda e assistência social. A exemplo disso temos o Instituto X, que abordamos neste estudo, que, mesmo sendo uma iniciativa de um cidadão comum, contou ao longo dos anos com alguns patrocinadores e há alguns anos mantém uma grande parceria com a empresa multinacional de material esportivo de renome no cenário mundial.

As ações da responsabilidade social empresarial no Brasil figuram como práticas que desconstruem a referência pública e política para reduzir as injustiças sociais, enfatizando a noção de gestão eficaz de recursos sociais, cuja distribuição é decidida aleatória e privadamente, em detrimento da noção de deliberação participativa ampliada sobre os bens públicos. Conforme apontado por Jardim (2010):

A responsabilidade social corporativa ganha força no bojo do avanço da ideologia neoliberal, na medida em que o Estado reduz sua responsabilidade como garantidor dos direitos sociais conquistados constitucionalmente e passa a figurar como incapaz de proporcionar à população políticas públicas que deem conta da desigualdade social brasileira (JARDIM, 2010, p. 69).

Nota-se também a mudança na concepção de sociedade civil, esvaziada quase que por completo do seu caráter fundante voltado para o protagonismo popular, além de ser o espaço de reivindicações e lutas sociais. A sociedade civil passa a ser entendida tão somente como espaço constituído por ONGs e entidades sem fins lucrativos que atuam na ausência do Estado. Nesse sentido, se dá a crescente especialização das funções ampliadas das ONGs, entendidas cada vez mais como uma representação social especializada na mediação das demandas populares ao poder público.

Contudo, vale assinalar que tais ONGs não são as mesmas que figuravam na sociedade brasileira nas décadas de 1970 e 1980, a saber: politizadas, articuladas a partidos, sindicatos ou alas progressistas da empresa, pois de acordo com Gohn (1998):

(...) nos anos 90, as ONGs ganharam autonomia, hoje constituem um universo próprio no cenário organizativo, com inúmeras formas de expressão e espectros ideológico-político. (...) As ONGs dos anos 90 que estão se expandindo estruturam-se como empresas, autodenominam-se cidadãs, por se apresentarem como sendo sem fins lucrativos, atuam em áreas de problemas sociais cruciais (...) (GOHN, 1998, p. 14).

Observa-se também a defesa do social de forma particular, uma vez que os serviços sociais prestados retornam ao espaço da rentabilidade mercantil agregando potencialmente valor aos produtos. Dá-se assim a transposição da lógica financeira no plano das ações no

campo social. Aliada a isso ocorre a diferenciação de ações de visibilidade entre as entidades que buscam o favorecimento próprio e a autopromoção corporativa.

(...) a responsabilização privada do social é, na expressão de Yazbeck, despolitizadora da questão social, pois parte em princípio da desqualificação do poder público e, portanto, desconhece a possibilidade aberta pelo conflito interno no terreno das próprias políticas públicas para criar compromisso e qualidade diante dos cidadãos (YAZBEK apud PAOLI, 2002, p. 409).

Outra questão diz respeito ao voluntariado, o qual pode ser uma experiência fantástica de aproximação entre as pessoas no sentido de perceber o outro, mas também pode afastar o indivíduo da esfera política impedindo qualquer possibilidade de pensar políticas públicas.

Por fim, verifica-se que o crescimento da responsabilização privada pelo social compromete a renovação continuada da parte do serviço público. O empenho em reforçar o desmantelamento do setor público e a falência do Estado, bem como “o apagamento do sujeito cidadão autonomizado e diferenciado pela consciência e práticas cidadãs de ter direitos (...) representa um quadro de risco” (PAOLI, 2002, p. 413).

Consideramos que é apenas pela via de participação política ativa em busca da defesa e garantia de direitos que podemos alcançar novas formas de resistência e de sociabilidade que se distanciem da lógica mercantil engendrada pelo neoliberalismo.

Para ser também politicamente relevante como uma experiência de formação de atores investidos de responsabilidade social, seria preciso que o movimento de filantropia empresarial reconhecesse, na sua própria constituição, a projeção da sombra da disputa pelo poder de enunciar o espaço público e a cidadania sob o pano de fundo da desregulação estatal (PAOLI, 2002, p. 414).

O ativismo social do empresariado seguirá em cena transformando-se a sua maneira e atendendo a interesses privados, tal como opera hoje. Frente ao quadro alarmante de desigualdades sociais e de deterioração das condições de vida, vale dizer que as iniciativas que se lançam podem até alterar sensivelmente o cenário local, mas

não são capazes de romper com problemas estruturais. Contudo, não podemos satanizar tais ações e simplesmente exterminá-las da sociedade. Cabe a nós melhor conhecer, analisar e acompanhar tais iniciativas, inclusive no sentido de reconhecer sua intencionalidade e de compreender seus limites e possibilidades.

Referências

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: 2013. IBGE, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/peas/2013/default.shtm>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Lei nº 13.204 de 14 de dezembro de 2015. Altera o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRUNO, Marinho. Dificuldades não abalam o otimismo de Jorginho, seja como técnico, seja à frente de seu instituto em Deodoro. **Jornal Extra**, Rio de Janeiro, 25 dez. 2015, Disponível em <<http://extra.globo.com/esporte/vasco/dificuldades-nao-abalam-otimismo-de-jorginho-seja-como-tecnico-seja-frente-de-seu-instituto-em-deodoro-rv1-16-18365185.html>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

CARDOSO, U. C.; CARNEIRO, V. L. N.; RODRIGUES, E. R. Q.; **OSCIP: organização da sociedade civil de interesse público**. Série empreendimentos coletivos. Brasília: Sebrae, 2014. Disponível em <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

GOHN, Maria da Glória. O novo associativismo e o terceiro setor. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano XIX, nº 58, p. 9-23,1998.

GROPPO, L. A. Responsabilidade social empresarial e a mercantilização da solidariedade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVIII, nº 91, p. 143-162, 2007.

INSTITUTO BOLA PRA FRENTE (IBPF). **Quem Somos**. 2017. Disponível em: <<http://bolaprafrente.org.br/>> Acesso em 18 jan. 2017.

JARDIM, Tânia H. N. Responsabilidade social corporativa: uma prática hegemônica? Um estudo sobre a responsabilidade social corporativa e seus impactos para o serviço social de Furnas Centrais Elétricas S/A. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2010.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

RELATO SETORIAL Nº 3, AS/GESET. **Terceiro Setor e Desenvolvimento Social**. BNDES, [S.l.]: julho/2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

RICO, Elizabeth M. O empresariado, a filantropia e a questão social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: ano XIX, nº 58, p. 24-40, 1998.

YAZBECK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da Questão Social. In: **Cadernos ABONG** n. 11, 1995.

Serviço Social, assessoramento e a experiência entre instituições filantrópicas religiosas

Gabriela Figueiredo Braga¹

Introdução

O inegável crescimento das instituições privadas de assistência social no Brasil frente aos equipamentos públicos² deve nos fazer refletir sobre a necessidade e a importância das legislações que regem a filantropia, que por sua vez designam o papel desses espaços e interferem diretamente no fazer profissional e nas relações de trabalho. Destacam-se entre os marcos cruciais a lei que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, também chamada de nova Lei da Filantropia (Lei N° 12.101 de 27/11/2009), e a Resolução que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socio-assistenciais (Resolução N°109 de 11/11/2009).

Desde 2009 tais instituições são submetidas a novas adequações para obtenção do reconhecimento legal como espaços de proteção social. Uma vez com as ações alinhadas à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a filantropia deixa de ser de caráter assistencialista e, não mais como um dever moral, ganha *status* de direito quando inserida no contexto normativo (PEREIRA, 1995). Mas para que

¹ Assistente social formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especialista pelo curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos, da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio). No período de novembro de 2016 a fevereiro de 2017 produziu este artigo acadêmico, que corresponde ao trabalho de conclusão de curso, sob a orientação da professora doutora Sindely Alchorne. E-mail: as.gabrielabraga@gmail.com.

² De acordo com o Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social (CAD SUAS), o Brasil possui 8.288 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 2.513 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), enquanto que a Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou no relatório 2014-2015 a existência de 10.297 unidades que ofertam serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e 2.872 que ofertam serviços no âmbito da proteção especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias; e o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário registrou 18.926 instituições que responderam ao Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS).

tal finalidade se concretize faz-se necessária uma perfeita sintonia entre os serviços prestados e o que é determinado pelas resoluções.

Partindo do princípio de que a lógica da rede³ não deve limitar-se ao âmbito interventivo e sim alcançar o nível da gestão da instituição, é essencial que um processo de organização institucional, seja planejado e efetivado conforme a necessidade e em conjunto com outros atores que podem potencializar o resultado. Nesse sentido, o Serviço Social da Arquidiocese do Rio de Janeiro, que tem como carro-chefe de seu projeto de intervenção o dueto formação e controle social, estrutura e encaminha o assessoramento às instituições filantrópicas parceiras sob uma metodologia participativa. Sabe-se que os desafios no interior dessas instituições filantrópicas reestruturadas são muitos (falta de recurso, estrutura, equipamentos, funcionários, divergências ideológicas), por isso a discussão sobre o assunto deve ser constante a fim de se pensar e também repensar estratégias. Portanto, este artigo se dispõe a contribuir com a temática tendo como base a experiência de trabalho da equipe de assistentes sociais da Arquidiocese do Rio de Janeiro e as abordagens que envolvem o assessoramento, tais como atendimento individualizado, coletivo e formação.

Desafios à atuação profissional de assistentes sociais nas instituições filantrópicas religiosas

As fases de desenvolvimento do capitalismo e suas consequências no mundo do trabalho desencadearam significativos reflexos para a classe trabalhadora e passaram a ser presenciados na vida social em decorrência da automação e de outras ações tecnológicas, dos frágeis vínculos de trabalho, da flexibilização, da desregulamentação, da desmobilização, da precarização e da privatização (RAMALHO & SANTANA, 2003).

E os assistentes sociais não ficariam imunes às reformas, visto que antes de formar a categoria que, inserida nas diversas políticas, tem como objeto de intervenção as múltiplas expressões da “questão social⁴” e media os conflitos próprios da relação capital-trabalho; são

³ Segundo Inojosa, “rede é parceria, e essa parceria pode articular famílias, estados, organizações públicas e/ou organizações privadas, pessoas físicas, pessoas jurídicas ou ambas. Pode, portanto, envolver e promover relações interpessoais, interorganizacionais, intergovernamentais e intersetoriais” (INOJOSA, 1999, p. 117).

⁴ Considerando que “questão social não é senão as expressões do processo de formação

indivíduos que para sobreviver dependem da venda de sua força de trabalho, logo, também pertencem à “classe-que-vive-do-trabalho”, e concordando com Antunes,

[...] compreender, portanto, a *classe-que-vive-do-trabalho*, a classe trabalhadora hoje, de modo *ampliado*, implica em entender este conjunto de seres sociais que vivem da venda da sua força de trabalho, que são assalariados e desprovidos dos meios de produção. Como todo trabalho produtivo é assalariado, mas nem todo trabalhador assalariado é produtivo, uma noção contemporânea de classe trabalhadora deve, em nosso entendimento, incorporar a totalidade dos trabalhadores assalariados (ANTUNES, 2007, p. 21).

Dito isso, cabe reforçar que, independentemente de escolhas e de onde estão inseridos, os assistentes sociais passam pelas consequências do impulso dado pela dominação do capital pós-crise de 1970 e que sustenta o auge da acumulação flexível traduzida na pós-modernidade (HARVEY, 1992), que aliado às novas tecnologias, se traduz em mutações cada vez mais diretas e intensas:

(...) o perfil de trabalhador requisitado por este novo mercado de trabalho adquire novas características e impõe novas atribuições. Passa-se a requisitar um trabalhador mais escolarizado, polivalente, com maior capacidade de negociação e maior disponibilidade. Novas habilidades e competências passam a ser exigidas, tais como: capacidade de lidar com novas tecnologias de informação e comunicação; raciocínio lógico-abstrato, disposição para correr riscos e espírito de liderança.

Acresce-se a isso a disseminação de valores como comprometimento, participação, empreendedorismo etc. (COSTA & SOUZA, 2010, p. 6).

Especificamente, os assistentes sociais que atuam nas instituições filantrópicas religiosas enfrentam desafios que giram em torno de críticas históricas ligadas à origem do Serviço Social brasileiro, estreitamente vinculada às iniciativas da Igreja Católica⁵. Nem mesmo

e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento por parte do Estado e do empresariado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p. 77).

⁵ “Em suas origens no Brasil, o Serviço Social está intimamente vinculado a iniciativas

a legitimação da Assistência Social como caso de política e não de política, significou a superação do conservadorismo e de seu uso no campo filantrópico, da benesse, da culpabilização, do assistencialismo, ou mesmo do clientelismo (LOPES, 2006).

De fato, há um risco cotidiano desse conservadorismo ser refletido não somente na “missão” da instituição, como também nas relações de trabalho de tal modo que o “mundo da interconexão dilui a distinção entre a vida privada e a vida profissional” (DUPAS, 2005, p. 36), quando o profissional absorve o trabalho e deixa de priorizar a dedicação à vida pessoal, e quando o gestor desvaloriza a profissionalização da Assistência Social ou desfruta de vantagens se aproveitando do vínculo religioso, ou com “a causa” estabelecida pelo profissional ao trabalho realizado pela instituição.

Desse modo, torna-se cada vez mais urgente romper definitivamente com os vestígios do *ethos* profissional, instituído lá na década de 1930, enraizado no moralismo, quando a ação profissional era “tida como uma ‘vocação’ a ser exercida por indivíduos dotados de um perfil ético-moral dado por ‘qualidades inatas’” (BARROCO, 2006, p. 93). Na prática, faz-se necessária que a resistência e a luta pelos direitos não somente dos usuários, mas da própria categoria de assistentes sociais, seja uma constante na prática profissional, caso contrário, o profissional tende a cair na armadilha de recorrentemente reforçar a precarização do trabalho. Pode-se contribuir também com a desmobilização da categoria ao naturalizar: a inserção de assistentes sociais voluntários nas instituições filantrópicas; o desrespeito à Lei N° 12.317/2010 que garante a carga horária de 30 horas semanais, sem redução de salário, em todo o território nacional; os salários oferecidos com valor muito inferior à média do que de outros profissionais com ensino superior ou até mesmo abaixo do piso salarial do Estado do Rio de Janeiro através da Lei N° 6.983/2015.

Para além dessas questões objetivas, o desrespeito atinge a autonomia profissional quando há um desvio das atribuições e competências sendo o assistente social obrigado a cumprir ordens que também violam o Código de Ética e a Lei que Regulamenta a Profissão. Isto é mais provável de acontecer aos profissionais que

da Igreja, como parte de sua estratégia de qualificação do laicato. [...] Essa origem confessional, articulada aos movimentos de Ação Social e Ação Católica, conforma um tipo de legitimidade à profissão cujas fontes de justificação ideológica encontram-se na doutrina social da Igreja” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p. 83).

não possuem um projeto de intervenção, pois quando o próprio assistente social não sabe o que faz, e sim o que não gostaria de fazer, fica “à mercê” dos demais sujeitos que compõem o quadro da instituição. Portanto, o projeto de intervenção é essencial para o assistente social se colocar devidamente presente no espaço sócio-ocupacional (COUTO, 2009).

Tamanha característica antagonica realça a pluralidade que ainda é muito presente e significativa na profissão, “e assim, em diferentes espaços, o conjunto de tendências teórico-metodológicas e posições ideológicas se confrontam, sendo inegável a centralidade assumida pela tradição marxista nesse processo” (YASBEK, 2009, p. 12)⁶.

Esse conjunto de tendências que norteia o perfil assumido, de forma consciente ou não, pelo trabalhador, é refletido na prática, valendo considerar a profissão da seguinte forma:

(...) sob dois ângulos, não dissociáveis entre si, como duas expressões do mesmo fenômeno: como realidade vivida e representada na e pela consciência de seus agentes profissionais expressa pelo discurso teórico-ideológico sobre o exercício profissional; a atuação profissional como atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais objetivas que conferem uma direção à prática profissional (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p. 73).

Sem a intenção de culpabilizar o técnico, compreende-se que, ao mesmo tempo em que compete ao profissional pleitear um ambiente onde possa explorar seu potencial crítico, criativo, de competência e comprometimento, há a demanda de um olhar para esse técnico. Para isso exige-se um esforço de se trabalhar em rede também no âmbito de efetivar melhorias internamente e nesse momento a Universidade retoma um espaço crucial, pois, conforme SOUZA (2008):

(...) o processo de qualificação continuada é fundamental para a sobrevivência no mercado de trabalho. Estudar, pesquisar, debater temas, reler livros e textos não podem ser atividades desenvolvidas apenas no período da graduação ou nos “mu-

⁶ No presente texto a autora aborda a perspectiva positivista, e as vertentes oriundas do Movimento de Reconceituação: modernizadora (funcionalista), fenomenológica e marxista. Todas formam o que ela chama de “conjunto de tendências teórico-metodológicas e posições ideológicas” que caracteriza a pluralidade.

ros” da universidade e suas salas de aula. Se no cotidiano da prática profissional o Assistente Social não se atualiza, não questiona as demandas institucionais, não acompanha o movimento e as mudanças da realidade social, estará certamente fadado ao fracasso e a uma reprodução mecânica de atividades, tornando-se um burocrata, e, sem dúvidas, não promovendo mudanças significativas seja no cotidiano da população usuária ou na própria inserção do Serviço Social no mercado de trabalho (SOUSA, 2008, p. 122).

Partindo dessa premissa, o campo do assessoramento torna a atuação mais desafiadora quando ele é um serviço prestado de uma instituição filantrópica para outra e por uma equipe de assistentes sociais que deve buscar se capacitar para, ao mesmo tempo, adequar os serviços prestados por sua instituição, conforme a resolução CNAS n° 27 de 19 de setembro de 2011, que caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social, e assessorar outras equipes e gestores das demais instituições que se encontram na mesma situação, mas no âmbito do atendimento, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Por isso a constituição do vínculo com as universidades é primordial e a formação deve ser um eixo que compõe o assessoramento.

Instituições filantrópicas e a recente reestruturação

A assistência sempre esteve ligada à concepção caritativa e de ajuda ao próximo⁷. Porém, com o passar do tempo estas ações são legitimadas no Brasil através do estabelecimento de legislações para regulamentar os fins sociais. Para além das práticas e redes religiosas e relações de reciprocidade, o crescimento de entidades beneficentes, principalmente ao final da década de 1980, tem como pano de fundo um processo de reforma que “trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (NO-

⁷ “A assistência ao outro é prática antiga na humanidade. Não se limita nem à civilização judaico-cristã nem às sociedades capitalistas. A solidariedade social diante dos pobres, dos viajantes, dos doentes, dos incapazes, dos mais frágeis, se inscreve sob diversas formas nas normas morais de diferentes sociedades. Ao longo do tempo grupos filantrópicos e religiosos foram conformando práticas de ajuda e apoio”. (SPOSATI, 2008, p. 40).

GUEIRA, 2004, p. 41). Nessa via, são reforçadas as transferências das responsabilidades na área social para as instituições sem fins lucrativos e para o mercado.

Na área da Assistência Social, temos como marcos cruciais a Constituição Federal de 1988, a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, Lei N° 12.435/11) e em 2004 a Política Nacional de Assistência (PNAS, 2004). E no contexto das instituições filantrópicas, a aprovação da Resolução CNAS N° 109/2009 materializou a padronização dos serviços das entidades beneficentes de assistência social através da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, indicando uma ação planejada, voltada para a proteção social continuada, dentro dos níveis de proteção social básica e especial de média e alta complexidade. Primando pelo desenvolvimento social e pela prevenção, os serviços deveriam, a partir de então, ser prestados pelos equipamentos públicos e poderiam ser executados também pelas instituições privadas sem fins lucrativos, que devem se adequar para serem reconhecidas como espaços de proteção social e vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social.

As entidades que passaram a atuar pela lógica da garantia dos direitos, desenvolvendo ações de atendimento, precisaram executar ações gratuitas, permanentes, continuadas e planejadas no âmbito da assistência social. No caso dos recursos humanos, os profissionais requisitados para o serviço estão definidos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social⁸ (NOB SUAS/RH, 2006).

Assim, todas essas transformações visam superar o perfil conservador que vigorava na política de assistência social, com um viés assistencialista, colocando-a em destaque como uma política pública de atenção e defesa de direitos cujo objetivo é superar exclusões sociais, garantir e defender os direitos de cidadania.

E nessa nova realidade se insere o trabalho do assistente social, que atua enquanto um mediador e executor daquilo que impõe a política. O profissional de serviço social sempre buscou novas formas

⁸ NOB/RH-SUAS: "(...) instrumento normativo responsável pela definição de diretrizes e responsabilidades no âmbito da política do trabalho na área da assistência social. O mesmo está previsto como Meta 2 na Deliberação da V Conferência Nacional da Assistência Social, a seguir descrita: 'Construir e implementar a política de gestão de pessoas, mediante a elaboração e aprovação de Norma Operacional Básica específica e criação de plano de carreira, cargos e salários, com a participação dos trabalhadores sociais e suas entidades de classes representativas'" (NOB SUAS RH, 2006, p. 66).

de intervenção na realidade social, sendo elas compatíveis com as demandas da população atendida e com o contexto em que se encontra inserida. Atualmente, cabe ao profissional no seu fazer cotidiano trabalhar em prol da defesa e garantia de direitos, mas sem deixar escapar “a capacidade de compreender a necessidade objetiva da ampliação da assistência, sem hiperdimensionar o papel da assistência social no enfrentamento da ‘questão social’” (MOTA et. al., 2008, p. 196).

Ressalta-se também a relevância da forma como a política pública se insere nos espaços institucionais da sociedade civil e a importância de estudos, questionamentos e análises críticas que devem nortear a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas nesses espaços.

Sob a perspectiva do sistema descentralizado e participativo requerido pela PNAS, é importante ressaltar que a operacionalização dos serviços socioassistenciais do poder público deve estar articulada às entidades e organizações da sociedade civil, formando uma rede de serviços com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação, estabelecendo o que deve ser de iniciativa dessa política pública e em que deve se colocar como parceira na execução.

Diante dessas questões, a Arquidiocese de São Sebastião do Rio de Janeiro, através de seu programa estabelece uma proposta de organização institucional, em conjunto com o corpo técnico e gestor, cumprindo o papel do assistente social no âmbito da assessoria que é “[...] acompanhar processos de trabalho da organização e/ou de grupos, apontando possibilidades, limites, alternativas no projeto pretendido. Deve contribuir para a leitura da realidade, o que facilita traçar o planejamento” (CRESS 10ª Região, 1999, p. 68 *apud* GOERCK & VICCARI, 2004, p. 5).

Assessoramento enquanto fazer profissional do assistente social da Arquidiocese do Rio de Janeiro

O assessoramento às instituições filantrópicas é mais uma vertente do trabalho que vem sendo realizado pela equipe de assistentes sociais da Arquidiocese do Rio de Janeiro, constituída em 2011 para atuar conforme a resolução CNAS Nº 16/2010⁹, porém que até

⁹ A Resolução CNAS nº16/2010 define os parâmetros para a inscrição das entidades e organizações de assistência social e caracteriza as instituições que atuam com assessoramento como: (...) aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada,

2013 estava direcionado somente aos padres, pastorais sociais e na capacitação e formação de lideranças comunitárias atuantes nos territórios paroquiais. Tem como objetivo assessorar instituições que pretendem solicitar pela primeira vez ou fazer a regularidade anual da Certificação do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS-RJ) e fortalecer os que trabalham em tais espaços.

Esse trabalho é desenvolvido a partir de uma perspectiva de superação de atividades assistencialistas e suas ações estão focadas na:

- 1) Elaboração de um programa de capacitação com foco nas diretrizes da PNAS, para contribuir com a adequação das ações já em desenvolvimento.
- 2) Elaboração do Plano de Ação da Arquidiocese com o objetivo de contribuir no desenvolvimento de novas práticas capazes de promover a superação das vulnerabilidades e riscos sociais (...); (RELATÓRIO DAS AÇÕES SOCIAIS DA MITRA ARQUIEPISCOPAL DO RIO DE JANEIRO, 2011, p. 5).

Através de uma intervenção permeada por desafios contemporâneos onde a Assistência Social ao mesmo tempo é uma política pública sustentada por uma legislação extensa (somam-se à PNAS centenas de leis e resoluções), tem seus equipamentos públicos sucateados e sobrecarregados, este processo de assessoramento em articulação com a rede socioassistencial e espaços de controle social torna-se uma estratégia para a materialização da Política e uma importante representatividade dos trabalhadores do SUAS da rede privada de Assistência Social. Assim, os assistentes sociais atuam como assessores que segundo Bravo e Matos (2006):

[...] tem, como uma de suas características, a capacidade de apresentar estratégias a serem empreendidas por uma equipe ou a um sujeito que assessora, para tanto, deve ser alguém com capacidade de, a partir da análise da realidade, apresentar estratégias factíveis de serem implementadas. Assim, não há dúvidas de que o assessor exerce um papel de intelectual, que pode estar ideologicamente vinculado a uma proposta de assessoria que vise a emancipação das classes trabalhadoras ou dominação

prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS (p. 2).

destas classes por meio da busca de uma assessoria que vise a maximização dos lucros e/ou a redução da esfera estatal (p. 20).

Para atingir a finalidade de um assessoramento com qualidade precisa-se principalmente pensar o conjunto procurando enfatizar as mediações teóricas e históricas presentes nas políticas sociais e nos sujeitos coletivos, prismando ações pautadas nos direitos sociais e não no assistencialismo. A equipe de assistentes sociais da Arquidiocese do Rio de Janeiro trabalha com três métodos de abordagens; são eles: o atendimento individualizado, o atendimento coletivo e a formação.

O atendimento individualizado diz respeito à elaboração da documentação entregue ao Conselho Municipal de Assistência Social e é feito através de reuniões com o gestor e o técnico (voluntário ou contratado quando existente). Também são realizadas visitas institucionais e acompanhamentos contínuos àquelas que demandam uma reestruturação do trabalho, o que vai para além de um ajuste dos documentos, pois demonstram maiores dificuldades quanto ao processo de adequação dos serviços prestados e de tudo que engloba a oferta dos mesmos, em consonância com o que exige o conjunto normativo da assistência social. Desde o início do trabalho já foram assessoradas dez instituições que demandaram esse perfil de intervenção.

Sob a metodologia participativa de maior alcance, o serviço social da Arquidiocese do Rio de Janeiro promove um grupo de trabalho das instituições filantrópicas católicas que corresponde ao atendimento coletivo e foi sendo constituído principalmente a partir de demandas dos profissionais que relatavam dificuldades cotidianas de lidar com as especificidades desse espaço sócio-ocupacional. Desde que foi criado, no segundo semestre de 2014, já participaram desse espaço 33 instituições. Nos encontros são discutidas para além das questões das legislações pertinentes à Política de Assistência Social e ao controle social, as consequências das mudanças no mundo do trabalho nas relações que se dão nessas instituições e a necessidade de um fortalecimento dos sujeitos enquanto também trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

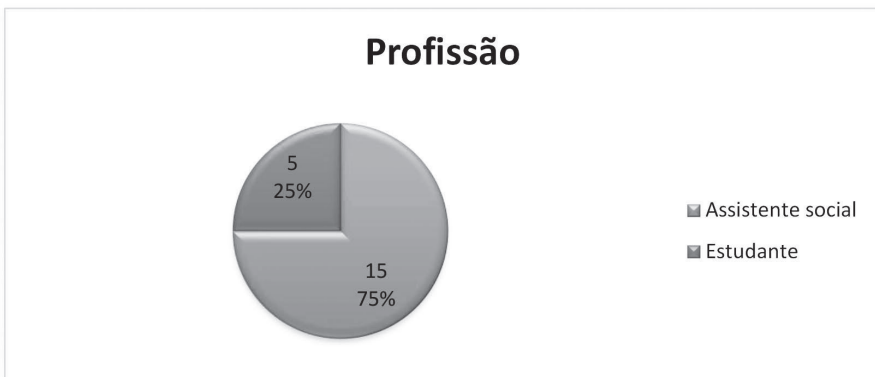
E para fortalecer o conjunto de profissionais e instituições, como última vertente de intervenção e terceira abordagem, formalizou-se uma parceria com o Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC RIO), com professores convidados do Departamento de Relações Interna-

cionais e do Departamento de Administração, e constituíram uma formação continuada voltada para profissionais e estagiários de instituições parceiras já componentes do grupo assessorado. Após contato com o técnico da instituição, cada gestor recebeu uma carta-convite informando que sua instituição havia sido selecionada e os benefícios que a mesma teria ao indicar ou “liberar” um técnico ou mais, caso tivesse vaga, para uma formação continuada gratuita. Também foi enviado o programa da formação que foi construído a partir do perfil das instituições e da realidade da turma. Sendo assim, o dia das aulas escolhido foi a última terça-feira do mês das 9 às 17 horas e uma primeira etapa foi dividida em três módulos: o primeiro nomeado Direitos Humanos e Políticas Sociais com cinco temas; o segundo foi Espaço Urbano e Violência, com seis temas; e o terceiro módulo ficou sendo o Planejamento e Administração em Serviço Social com quatro temas.

Na aula do dia 29 de novembro de 2016 foi realizado um levantamento do perfil da turma e, a partir de instrumentos preenchidos por 20 profissionais de 15 instituições, foi possível identificar as seguintes informações:

- Um quarto da turma é composta por estagiários de Serviço Social que estão se capacitando juntamente com seus supervisores, o que significa que esse momento do assessoramento possibilita novas experiências também aos graduandos (Figura 1).

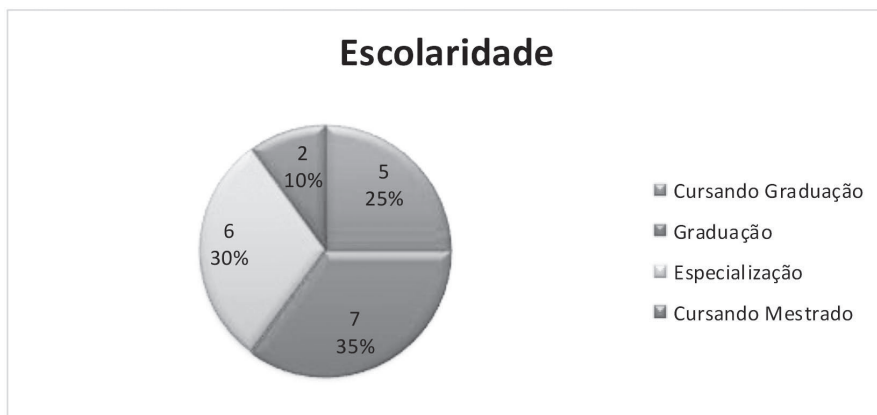
Figura 1:
Perfil dos inscritos na turma de formação continuada por profissão



Fonte: Elaboração própria, jan./2017.

- Mais da metade dos assistentes sociais possui titulação além do bacharelado, o que quebra paradigmas sobre as qualificações dos trabalhos de instituições filantrópicas religiosas (Figura 2).

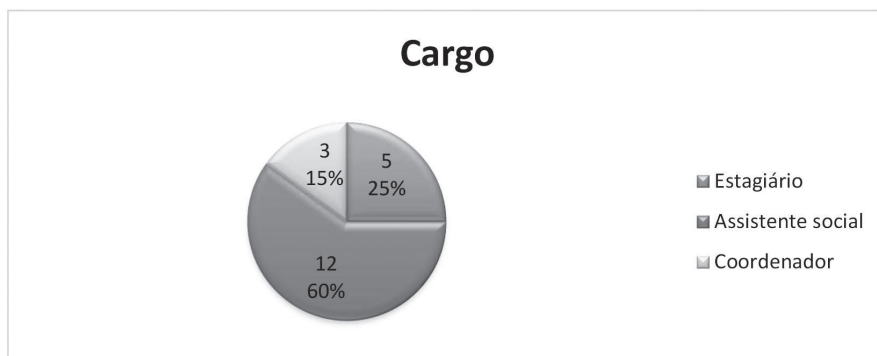
Figura 2: Perfil dos inscritos na turma de formação continuada por escolaridade



Fonte: Elaboração própria, jan./2017.

- Três coordenadores compõem a turma, ou seja, somente 15%, mantendo-se como forte desafio alcançar esse público que deveria ser o primeiro a ser incluído nas formações continuadas (Figura 3).

Figura 3:
Perfil dos inscritos na turma de formação continuada por cargo exercido na instituição



Fonte: Elaboração própria, jan./2017.

Sobre a avaliação por parte da turma, o conjunto da formação continuada foi considerado positivo visto à tabulação do instrumento preenchido pelos 20 técnicos, também no dia 26 de novembro de 2016, conforme a seguir na Figura 4:

Figura 4: Tabulação do instrumento de avaliação das aulas da formação continuada em 2016

	Ruim	Regular	Bom	Excelente	Não respondeu
Dia da semana	0	1	6	11	2
Horário de início	0	0	9	11	0
Horário de término	0	2	11	7	0
Espaço	0	0	3	17	0
Conteúdo	0	0	2	18	0
Forma de abordar o conteúdo	0	0	6	14	0
TOTAL	0	3	37	78	2

Fonte: Elaboração própria, jan./2017.

Outra informação primordial para dar continuidade à formação é saber se foram ou não correspondidas as expectativas da turma e para 12 pessoas elas foram alcançadas e para 8 foram superadas, ou seja, demonstra apoio à permanência do programa e basicamente no mesmo formato.

Enfim, fica apresentado um modelo de assessoramento cujo princípio vai além do sucesso da certificação e da lógica da captação de recursos¹⁰, que são importantes, mas não podem ocupar toda uma agenda de prioridades.

¹⁰ Sobre esse assunto o atual desafio a ser enfrentado pelos gestores e técnicos é entender e colocar em prática o atual Marco Regulatório sobre Parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, Lei N° 13.019 de 31 de julho de 2014, com vigência em janeiro de 2016 nos âmbitos da União, Distrito Federal e Estados e, a partir de janeiro de 2017 em níveis municipais. Segundo Mendonça & Falcão (2016, p. 55), “não se negam os grandes avanços que o novo marco trouxe, como remuneração da equipe e de custos indiretos (despesas administrativas), obrigatoriedade do chamamento público, atuação em rede e extinção da contrapartida financeira. Legislações anteriores relacionadas às parcerias entre Estado e OSCs já traziam em suas premissas questões consideradas agora inovadoras, MORSC, como transparência e controle de resultados.”

Considerações

Apesar de ainda existir aspectos assistencialistas na realidade da Arquidiocese do Rio de Janeiro e também nas instituições assessoradas, pode-se afirmar que com a contratação de uma equipe de assistentes sociais se fez presente mudanças e direcionamentos nas ações realizadas no que tange à garantia de direitos, de acordo com o que preconiza a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Atualmente, as instituições filantrópicas estão inseridas de forma contundente na Política de Assistência Social, ao mesmo tempo em que constituem um importante campo de atuação do profissional de Serviço Social.

Ressalta-se que o alinhamento das ações sociais das instituições de cunho religioso e filantrópico à política pública impõe significativas transformações no desenvolvimento das ações nessas instituições. O que para uns pode ser apenas cumprimento de mais uma legislação, para outros representa uma expressiva superação, que pode ir desde o fortalecimento do reconhecimento da garantia de direitos por ambas as partes, quem oferta os serviços e os cidadãos que buscam tais serviços, até a ampliação de campos de trabalho na área validando a importância da contratação da equipe técnica mínima.

Assim sendo, a luta desses profissionais para reafirmar sua identidade enquanto também trabalhadores do SUAS deve ser constante para o fortalecimento da categoria inserida na assistência social, rompendo com práticas clientelistas, atendendo aos usuários apropriadamente como sujeitos de direitos e protagonistas de suas histórias. E os assistentes sociais que trabalham nas instituições filantrópicas do campo do assessoramento também estão consolidando sua participação nesse espaço de luta, e a experiência a partir do atendimento individual, coletivo e da formação é uma alternativa aos modelos engessados que não agregam o profissional e sua prática. A caminhada é longa e desafiadora e tem na prática do Serviço Social o elemento mediador, pois é através de sua intervenção na realidade, integrada a uma equipe multiprofissional, que a política se materializa.

Referências

ANTUNES, Ricardo. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In: DRUCK, Graça e FRANCO, Tania (orgs). **A perda da razão social do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2007, pp. 13-22.

ARQUIDIOCESE DO RIO DE JANEIRO. Plano de Ação para a Área Social. **Relatório da Equipe de Serviço Social**. Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Relatório das Ações Sociais**. Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

ASSIS, J. et al. Assistência social e filantropia: o fazer profissional do Serviço Social da Arquidiocese do Rio de Janeiro. **Anais do 1º Congresso Estadual de Assistentes Sociais do Rio de Janeiro**. CRESS: Rio de Janeiro, 2013.

BARROCO, M. L. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de outubro de 1988, 4. ed., São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. 8 de dezembro de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. PNAS/ 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB RH / SUAS)**. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2009.

_____. Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm Acesso em: 08 fev 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 16 de 5 de maio de 2010. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2010.

_____. Lei Nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e

altera as Leis nºs. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 10 fev 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015**. IBGE, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94686.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2017.

BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro. **Assessoria, Consultoria e Serviço Social**. Rio de Janeiro: 7 Letras; FAPERJ, 2006.

CAD SUAS: Sistema de Cadastro do SUAS. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/pesquisarConsultaExterna.html>> Acesso em: 07 fev 2017.

CFESS. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília, 2011.

CNEAS: banco de dados. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtml/consultapublica/pesquisar.jsf>> Acesso em: 07 fev 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **A missão da Pastoral Social. Comissão Episcopal Pastoral para o Serviço da Caridade, da Justiça e da Paz**. Brasília: Edições CNBB, 2008.

COSTA, Fabiana M.; SOUZA, Viviane da S. Assistência Social, Trabalho e Qualificação Profissional: tendências e contradições. In: **Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade**. Natal, 10, 11 e 12 de novembro de 2010.

COUTO, Berenice Rojas. Formulação de projeto de trabalho profissional. In: CFESS/ABESS (Orgs.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/Abepss, 2009.

DUPAS, Gilberto. Tensões contemporâneas entre o público e o privado. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 33-42, jan./abr. 2005.

GOERCK, Caroline; VICCARI, Eunice Maria. Assessoria: processo de trabalho do Serviço Social. **Revista Virtual Textos & Contextos**. Nº 3, ano III, dez. 2004.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 20ª ed., São Paulo: Cortez/CELATS, 2007.

INOJOSA, Rose Marie. Redes de Compromisso Social. **Revista de Administração Pública**. V. 33, N. 5, Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LOPES. Márcia Helena Carvalho. O Tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Social e Sociedade**. n. º 87 – ano XXVI. SUAS e SUS. São Paulo: Ed. Cortez, 2006.

MATOS, Maurílio Castro. Assessoria e consultoria: reflexões para o Serviço Social. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro. **Assessoria, Consultoria e Serviço Social**. Rio de Janeiro: 7 Letras; FAPERJ, 2006.

MENDONÇA, Patricia; FALCÃO, Domenica Silva. Novo Marco Regulatório para

a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 68. FGV. São Paulo, 2016.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

RAMALHO, J. R.; SANTANA, M. A. (orgs.). **Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social**. São Paulo: Boitempo, 2003. Cap. 1 (p.11- 43).

REDE SUAS. Blog que apresenta a Rede SUAS. Disponível em: < http://blog.mds.gov.br/redesuas/?page_id=504>. Acesso em: 07 fev 2017.

SOUSA, Charles Toniolo de. A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. **Emancipação**. Ponta Grossa, V. 8, Nº 1: 119-132, 2008.

YASBEK, Maria Carmelita. Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABPESS, 2009.

Sob as asas da FAB: uma análise das condições de vida das famílias usuárias do Programa de Assistência Social da Escola de Especialistas de Aeronáutica¹

Keila da Silva Oliveira²

Introdução

A construção de indicadores sociais sobre condições de vida é importante para uma atuação mais qualificada do Serviço Social nos mais diversos campos de atuação, já que através dos mesmos é possível garantir um processo de tomada de decisão e o planejamento de uma intervenção mais próximo das demandas da população usuária.

O presente artigo traz a análise das condições de vida das famílias atendidas pelo Programa de Assistência Social na Escola de Especialistas de Aeronáutica (EEAR), unidade da Força Aérea Brasileira (FAB), que tem como finalidade a formação e o aperfeiçoamento de sargentos³, localizada na cidade de Guaratinguetá, Região do Vale do Paraíba no Estado de São Paulo.

O Plano de Assistência Social do Comando da Aeronáutica (COMAER) possui embasamento na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004. Tem como objetivo privilegiar ações socioassistenciais de caráter socioeducativo, preventivo e promocional visando o enfrentamento das expressões da Questão Social presentes no cotidiano do efetivo do COMAER. Ademais, busca também atender às contingências sociais

¹ Artigo apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Lato sensu* em Assistência Social e Direitos Humanos, como requisito para obtenção do grau de especialista. Sob orientação do professor doutor Marcelo Luciano Vieira.

² Assistente Social da Força Aérea Brasileira, alocada na Escola de Especialistas de Aeronáutica. Discente do Curso de Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos do Departamento de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica (PUC/RJ). E-mail: keilaoilveira_s@yahoo.com.br

³ Posto de praça graduado de qualquer corporação militar que, na escala hierárquica, está entre o cabo e o suboficial.

dos usuários que se encontram em situação de vulnerabilidade social, configurando um sistema de proteção social que é direcionado a um público bem específico.

As ações socioassistenciais são executadas de forma descentralizada, através dos Elos do Sistema de Assistência Social, dos Núcleos de Serviço Social ou Setor de Serviço ou Assistência Social da Organização Militar (OM). Cada OM está vinculada a um setor de Serviço Social que é responsável pela sistematização e implementação da política de acordo com a realidade social da sua região, além da avaliação das ações desenvolvidas e, claro, a gestão dos recursos necessários para o desenvolvimento das mesmas.

O órgão centralizador do Sistema da Assistência Social é a Subdiretoria de Encargos Especiais (SDEE) da Diretoria de Administração da Aeronáutica (DIRAD), que fica localizada no Estado do Rio de Janeiro e é responsável por planejar, normatizar, fiscalizar, controlar e avaliar as ações vinculadas às atividades de Assistência Social em âmbito nacional, além de formular, implantar, implementar e avaliar os planos e programas do Serviço Social orientando a atuação nas unidades militares. Entre outras funções, aponta-se também a fiscalização e controle da aplicação dos recursos orçamentários e recolhimento dos recursos financeiros da Assistência Social pelos Elos do Sistema, e descentralização mensal dos recursos orçamentários e financeiros solicitados pelas OM para a execução dos programas e projetos sociais, entre outras, conforme Item 2.1.2 da ICA 163-1/2014.

O Plano de Assistência Social é dividido em Programas de Ações Sociais Integradas (PASIC), que se constituem em um conjunto de projetos organizados por eixos estratégicos de atuação. Tal divisão visa dar base à atuação do assistente social na sua unidade, contudo caberá ao profissional, dentro de cada PASIC, detalhar os projetos que atendam às demandas da OM em que atua e encaminhá-los à SDEE para acompanhamento das ações, registro, controle, avaliação, aprovação e encaminhamento dos recursos, quando necessário. O plano é dividido em cinco PASIC's, conforme o esquema a seguir:

Figura 1 – Estrutura da Assistência Social na Força Aérea Brasileira:



Fonte: BRASIL, Comando da Aeronáutica. Instruções Reguladoras das Ações Sociais do Comando da Aeronáutica – ICA 163-1/2014.

Como o presente estudo tem como objetivo a análise das condições de vida das famílias usuárias do Programa de Assistência Social (PASIC 3), serão lócus da pesquisa os projetos saúde, educação e alimentação, portanto aqueles executados durante o ano de 2016.

Os programas elencados no Plano de Assistência e o acesso aos mesmos deve ser garantido a todo e qualquer militar, servidor civil ou pensionista, independentemente de posto/graduação, desde que seja caracterizada, como apontado na regulamentação, “a situação de vulnerabilidade social” a partir de análise e estudo social. Isto é, não é definido no Programa de Assistência Social um recorte de renda para o atendimento, pelo contrário, é direcionado para qualquer servidor civil ou militar da Aeronáutica que venha dela necessitar. A Instrução Reguladora das Ações Sociais aponta que

Vulnerabilidade social é a impossibilidade momentânea ou prolongada de acesso das pessoas a bens e serviços, caracterizados como direitos sociais de forma a comprometer o exercício efe-

tivo da condição de cidadão, em virtude de um processo de exclusão social, que repercute na qualidade de vida. A vulnerabilidade social pode ser considerada em seus aspectos relacionados à cultura, renda, condições de trabalho, saúde, habitação, educação, composição familiar, gênero, raça e etnia. O fato de abranger várias áreas diversificadas coloca como centralidade o deslocamento da definição de uma noção de carências sociais para o terreno dos direitos sociais. (BRASIL, Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica. Instruções Reguladoras das Ações Sociais do Comando da Aeronáutica, 2014, p. 12 e 13).

O Programa de Assistência Social tem como objetivo contribuir para a melhoria das condições de vida dos usuários das ações socioassistenciais do COMAER. Bem como busca também minimizar ou eliminar os fatores que influenciam negativamente na vida profissional, reduzindo as situações de vulnerabilidade social através do fortalecimento das famílias, por meio do atendimento de necessidades básicas. Como se pode verificar na Figura 1, o programa se divide em cinco projetos. Contudo, serão analisados os indicadores das famílias usuárias apenas dos três projetos seguintes:

Projeto Saúde – prevê a aquisição ou ressarcimento de medicamentos, óculos e lentes, aparelhos odontológicos e auditivos, prótese, órtese e correlatos, e prestação de serviços de profissionais e instituições de saúde. O projeto é voltado apenas para os casos em que não haja cobertura pela Subdiretoria de Aplicação dos Recursos da Assistência Médico-Hospitalar.

Projeto Educação – caracterizado pela aquisição ou ressarcimento de material, livros e uniformes escolares e também pelo pagamento de mensalidade escolar para crianças portadoras de alguma deficiência ou que necessitem de acompanhamento especializado.

Projeto Alimentação – compreende a aquisição de cestas básicas, considerando o tamanho da família e a cultura alimentar da região.

Os recursos para a execução dos projetos do Programa de Assistência Social são provenientes do percentual de 01% da Contribuição Previdenciária dos militares, dos ressarcimentos descontados dos usuários e recolhidos à DIRAD/SDEE, decorrentes dos benefícios socioassistenciais, da taxa que incide sobre os contratos pactuados entre entidades consignatárias e consignatários. Além da contribuição voluntária de servidores civis e seus pensionistas e de doações autorizadas.

Ao contrário da Política de Assistência Social estabelecida pela

Constituição Federal de 1988, que coloca tal política com caráter não contributivo e acessível a todos que dela necessitam, a Política de Assistência Social do COMAER também é destinada a pessoas ou famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, que necessitam de tal política, contudo possui caráter contributivo. Portanto, para ter acesso à mesma é necessário contribuir financeiramente para a sua execução.

O acesso aos referidos projetos é precedido de uma entrevista socioeconômica onde são levantadas informações sobre composição familiar, renda, gastos domésticos, principais demandas, entre outras. Na entrevista também é analisada a situação familiar e definida qual a porcentagem da aquisição/ressarcimento de determinado material que será custeada com recursos da Assistência Social. Considerando que o assistente social tem a possibilidade de autorizar o custeio de uma porcentagem máxima, dentro de cada projeto que varia entre 60% a 80%. Quando é verificada a necessidade de custeio de maior porcentagem com recursos da Assistência Social é emitido um Parecer Social e submetido à análise do comandante da unidade ou da SDEE, órgão centralizador do Serviço Social, para aprovação. O valor que o Serviço Social não provê é custeado pelo próprio usuário que teve acesso ao projeto, e, para isso, é feito um desconto na folha salarial daquele e o valor descontado é redirecionado para o Recurso da Assistência Social.

Na entrevista socioeconômica são averiguadas informações extremamente relevantes para melhor compreensão da dinâmica e necessidades da família. Todavia, o instrumento utilizado não possibilita que sejam verificadas todas as condições de habitação, o acesso a outras políticas sociais, bem como as demandas que não puderam ser atendidas.

O presente estudo tem como principal produto a construção de indicadores sociais das famílias usuárias dos projetos citados. Buscando, dessa forma, identificar as principais demandas das famílias atendidas, verificar se o acesso ao Programa de Assistência tem implicado em melhorias das condições de vida da população usuária, qualificar a intervenção do Serviço Social, dar suporte para a formulação de novos projetos de intervenção social e possibilitar o controle social da Política de Assistência Social. Apesar de se tratar de uma instituição militar, baseada na hierarquia e na disciplina, existem canais de ouvidoria onde os usuários podem emitir opinião e/ou fazer reclamações sobre atendimentos e dar sugestões sobre a execução de uma política. Sendo assim, o fato de estar em uma instituição hierarquizada, não gera em-

pecilho para o devido controle social das políticas sociais existentes.

Para o desenvolvimento do estudo será realizada a aplicação de um questionário semiestruturado a uma amostra aleatória simples dos usuários cadastrados no Programa de Assistência Social, que contará com perguntas abertas e fechadas onde serão coletados dados sobre as condições de vida de tal população.

Tal instrumento visa também servir como forma de avaliação da execução do próprio Plano de Assistência Social, onde os usuários poderão apontar quais as deficiências que o programa apresenta na sua gestão e execução, quais propostas de direitos que gostaria que fossem assistidos pelo programa, quais as críticas em relação ao mesmo e as sugestões.

Os resultados obtidos serão divulgados para o efetivo da Organização Militar e também para a SDEE, órgão central do Serviço Social na Força Aérea, como forma de possibilitar o controle social da política de assistência e sua constante revisão e melhoramento.

Quanto à periodicidade da pesquisa, o questionário será aplicado anualmente para todas as famílias cadastradas.

Condições de vida das famílias usuárias do Programa de Assistência Social

O presente tópico expõe os conceitos adotados para a realização da pesquisa. Bem como a importância da utilização de indicadores para avaliação e monitoramento de qualquer política pública.

a. Aspectos Conceituais

O pleno desenvolvimento de toda e qualquer política pública, pensando o alcance de seus objetivos e propósitos, necessita estar submetido a um processo de monitoramento constante. Bem como, para verificar se tal política tem alcançado o seu potencial transformador da realidade social em que atua é necessário que aquela seja submetida a processos avaliativos.

Segundo Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 64), a avaliação não possui um fim em si mesma; tem o propósito de favorecer o processo de tomada de decisão para melhorar, modificar ou eliminar a realização de um programa ou projeto, bem como modificar a estrutura ou o funcionamento da instituição e trazer novas estratégias de desenvolvimento.

É imprescindível para o monitoramento e a avaliação de uma política social a construção de indicadores, onde o planejamento da política será embasado. Indicadores são importantes em todas as fases da política pública desde a sua formulação, implementação, ao seu acompanhamento e encerramento, caso seja uma proposta de intervenção com um fim predeterminado. Nesse sentido, Jannuzzi (2012) aponta que

Um indicador social é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. [...]. os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e o bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil, permitindo aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2012, p. 21 e 22).

Jannuzzi aponta (2005, p. 139) que a escolha de indicadores sociais para a formulação e avaliação de políticas públicas deve estar baseada na sua adesão às seguintes propriedades desejáveis:

Relevância social – pertinência de sua produção para a agenda político-social.

Validade – o indicador deve dispor de medidas mais próximas possíveis do conceito abstrato que lhe deu origem.

Confiabilidade – é a propriedade que garante legitimidade ao indicador.

Cobertura territorial – indicadores que representem a realidade empírica que está em análise.

Sensibilidade e especificidade – é importante que se tenham medidas que sejam sensíveis e, especificamente, relacionadas com as ações do Programa.

Transparência – os procedimentos de construção de um indicador devem ser claros e transparentes, com as decisões metodológicas explícitas, garantindo maior legitimidade à análise e à política.

Comunicabilidade – os indicadores precisam ser facilmente entendidos pela população.

Periodicidade e factibilidade – os indicadores precisam ser levantados com regularidade para que se possa acompanhar os efeitos do Programa Social que se quer avaliar.

Desagregabilidade – é importante que os indicadores se refiram, tanto quanto possível, à população-alvo daquele programa.

Comparabilidade – propriedade que permite que os resultados da política social sejam comparados, permitindo a definição de tendências e os efeitos do programa ao passar do tempo.

Conforme Jannuzzi ressalta (2005, p. 143), essas são propriedades desejáveis, porém, é raro que um indicador social reúna todas as propriedades citadas; o que se deve buscar é a escolha de indicadores fundamentados na avaliação crítica daquelas.

Indicadores sociais podem ser distribuídos de inúmeras formas. Silva (2007, p. 30) aponta que, no ciclo das políticas sociais, os indicadores podem ser classificados sob três aspectos: “1) indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados; 2) indicadores de avaliação da eficácia no cumprimento das metas; 3) indicadores para avaliação da efetividade social do programa” (SILVA, 2007, p. 30). Eficiência está relacionada à otimização dos recursos do programa, no sentido de se obter a melhor relação custo/benefício; eficácia trata sobre o cumprimento dos objetivos e metas do programa, e quanto à efetividade, ela se refere aos impactos gerados pelo programa na sociedade. A autora aponta ainda que os indicadores sociais contribuem para gerar instrumentos que amparem a tomada de decisões quanto ao planejamento público, ao processo de planejamento, avaliação e diagnóstico, e auxilia ainda na participação e controle social da população usuária na gestão das políticas públicas.

Sendo assim, o presente projeto busca a construção de indicadores de avaliação da eficácia do Programa de Assistência Social na Escola de Especialistas de Aeronáutica e também sobre as condições de vida das famílias usuárias do mesmo. E é através da utilização de indicadores sociais que é possível conhecer as condições de vida de uma população.

A análise das condições de vida de uma população deve ter como lócus a família, já que é dentro da mesma que a condição socioeconômica de uma pessoa se expressa, bem como a quantidade de pessoas pertencentes a uma família incide sobre as condições de vida da mesma.

Ademais, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) traz como uma de suas diretrizes a “centralidade da família para a concepção, implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos”. (PNAS, 2004, p. 27). A PNAS aponta que os processos de exclusão sociocultural acentuam as fragilidades e as contradições nas famílias brasileiras, sendo primordial a centralidade da família no âmbito da Política de Assistência Social, já que a mesma é um espaço privilegiado de proteção e socialização primária e provedora de cuidados, mas que também precisa ser protegida e cuidada. A perspectiva de família presente na PNAS, e adotada nesta pesquisa, aponta que se trata de um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade, trazendo assim inúmeros arranjos familiares diferentes. Todavia, cabe ressaltar o que Carloto e Mariano (2008, p. 3) sinalizam, que, mesmo com a incorporação de uma diversidade de arranjos familiares, alguns traços não podem ser eliminados na concepção de família, conforme aponta o Ministério de Desenvolvimento Social, que família é o núcleo básico de afetividade, de acolhida, convívio e importante no processo de desenvolvimento e reconhecimento do indivíduo.

Por se tratar de um termo subjetivo, existem diferentes entendimentos do que seja representativo das condições de vida de uma população. Troyano (1990, p. 33) aponta que em uma sociedade capitalista as possibilidades de satisfação de necessidades básicas estão diretamente relacionadas com a disponibilidade de renda que, para a maioria da população, é advinda do trabalho. Sendo assim, o acesso a um emprego que proporcione uma renda condizente com a necessidade da população é um importante elemento para se definir a condição de pobreza de uma família. Bem como a posse de bens também possibilita o acesso à remuneração, seja pelo consumo direto (produção para autoconsumo) ou pela possibilidade de produção de bens para troca ou venda. Além disso, parte da população tem suas necessidades atendidas através da ação de instituições públicas ou privadas. O autor ressalta ainda que

O grau de pobreza de um indivíduo depende do seu acesso ao mercado de trabalho, da forma pela qual nele se insere, de seu patrimônio, de seu acesso à assistência pública e, ainda, das suas possibilidades de obter assistência de instituições privadas ou interpessoais e familiares. Observe-se que quanto mais

precária for a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, e/ou quanto maior a diferença entre os seus rendimentos oriundos do trabalho e a renda necessária à satisfação de suas necessidades básicas, maior a sua dependência em relação aos demais elementos (TROYANO, 1990, p. 33).

A inserção de um indivíduo no mercado de trabalho não é o único elemento que garante uma boa condição de vida ao mesmo e a sua família, considerando que a economia brasileira é caracterizada pela baixa remuneração e inserção precária de parte significativa da população em um mercado de trabalho muito instável. O acesso a serviços essenciais como educação, saúde e habitação é importante para a definição da condição de vida de uma família. Dessa forma, Troyano (1990, p. 34) ressalta que é impossível avaliar as condições de vida de uma população apenas a partir da renda ou inserção no mercado de trabalho; é fundamental que seja considerado o papel das políticas sociais.

Considerando assim, a pesquisa sobre as condições de vida da população usuária do Programa de Assistência Social trouxe como elementos de análise a composição familiar, a inserção dos membros da família no mercado de trabalho, o acesso a políticas sociais de saúde, educação e assistência e as condições de moradia da família.

O desenvolvimento da pesquisa

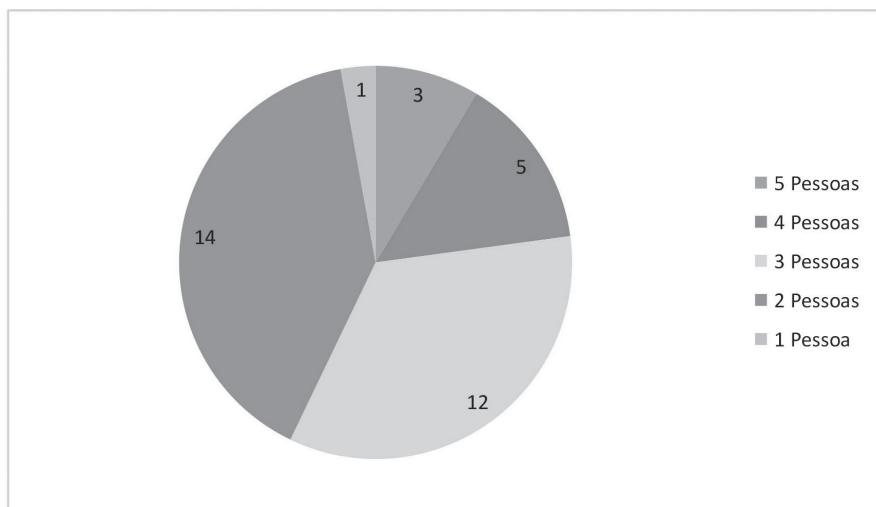
A pesquisa sobre as condições de vida das famílias usuárias do Programa de Assistência Social foi aplicada a uma amostra aleatória simples, onde foram coletados os dados referentes a 35 famílias usuárias dos projetos alimentação, saúde e educação. Esse tópico apresenta os principais indicadores analisados.

a. Principais indicadores

Conforme apontado, o estudo sobre as condições de vida de um segmento populacional deve ter como unidade de análise a família. Dessa forma, a composição familiar é um dado relevante para compor a pesquisa.

Conforme o Gráfico 1 a seguir, a maioria das pessoas atendidas pelo Serviço Social são de famílias que possuem entre três e dois membros.

Gráfico 1 - Composição Familiar



Fonte: Elaboração própria, 2017.

Conforme apontado pelo gráfico, das 35 famílias-alvo da pesquisa, 34 possuem dois ou mais membros, e uma família possui apenas um membro.

Dentre as famílias pesquisadas, apenas seis possuem outra fonte de renda além do soldo do militar. Assim, 29 famílias possuem apenas uma renda para custear todas as despesas domésticas. Tal fato implica na dificuldade de romper com o ciclo de endividamento familiar, já que qualquer gasto inesperado pode ter uma implicação significativa. Um exemplo de tal fato, citado durante uma entrevista socioeconômica, foi de um usuário que, como provedor do seu lar, não teve condições de arcar com todas as despesas familiares após ter perdido parte de seu salário em um assalto.

A Tabela a seguir demonstra quais as principais ocupações dos familiares dos militares usuários do Programa de Assistência:

Tabela 1 – Principal ocupação dos familiares dos militares.

Ocupação	Quantidade de membros				
	2 pessoas	3 pessoas	4 pessoas	5 pessoas	TOTAL
Do Lar	9	10	3	1	23
Desempregado	2	1	4		7
Estudante	1	7	4	6	18
Autônomo	1			1	2
Aposentado	1			3	4
Estagiário			1		1
Empregado (militar)		1	1		2
Crianças fora do período escolar		5	2		7
TOTAL	14	24	15	11	64

Fonte: Elaboração própria, 2017.

As principais ocupações variam entre atividades não remuneradas como do lar, desempregados, estagiários e estudantes, e atividades como autônomos, aposentados e militares. Tal constatação reforça o que foi apresentado anteriormente sobre a inexistência de outras fontes de renda para compor a renda familiar na maioria das famílias atendidas.

Com relação às pessoas que se declararam como sendo do lar, 22 representam cônjuges ou companheiras dos militares. A presente constatação é importante para a discussão de gênero no interior da política de assistência. Cartolo e Mariano (2008, p. 4) apontam que apesar da concepção de família estar mais aberta e ampliada, as expectativas dos papéis de gênero foram mantidas, bem como as responsabilidades da mãe/mulher como cuidadora que irá prover a proteção dos filhos. As autoras destacam o que Miotto (2001) aponta sobre as transformações que a categoria família tem sofrido, sendo essas concentradas nos aspectos referentes a sua estrutura e composição apenas; a expectativa social em relação aos papéis paterno e, principalmente, materno, permanecem a mesma, independentemente de posição social.

Uma característica da profissão militar importante para a compreensão da não inserção de grande parte das mulheres no mercado de trabalho diz respeito à mobilidade geográfica. O militar formado

pode ser designado para desenvolver sua atividade de trabalho em qualquer região do país, independentemente de sua cidade de origem, inclusive para territórios ermos, longe de grandes cidades. Além disso, existe a possibilidade de transferências, a depender da necessidade de serviço, de tempos em tempos. O que pode dificultar ainda mais a inserção da companheira/cônjuge no mercado de trabalho.

Comparando a variável renda por grupo de composição familiar, é possível observar que os dois grupos com maior representatividade são famílias de duas pessoas que recebem mais de um a dois salários mínimos, e famílias de três pessoas que recebem mais de dois a três salários mínimos. O que significa que a maioria das famílias possui em torno de um salário mínimo *per capita*, conforme a Tabela 2, abaixo.

Tabela 2 – Composição familiar por classe de rendimento mensal

Composição Familiar	Renda familiar				
	Classes de rendimento mensal (salário mínimo)				
	Mais de ½ a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10
1 pessoa			1		
2 pessoas	2	6	3	2	1
3 pessoas	2		8		2
4 pessoas			1	2	2
5 pessoas		1	1	1	
TOTAL	4	7	14	5	5

Fonte: Elaboração própria, 2017.

A variável renda é importante, pois permite uma análise sobre a condição socioeconômica familiar. Porém, segundo Troyano et al (1990, p. 34), a variável renda não possibilita distinguir pobres de não pobres, isso porque “para tanto, é necessária uma restrição de minimalidade mais ou menos arbitrária, que delimite a renda capaz de prover acesso a uma certa cesta de bens e serviços, permitindo um padrão mínimo de sobrevivência na unidade pesquisada” (TROYANO et al, 1990, p. 34).

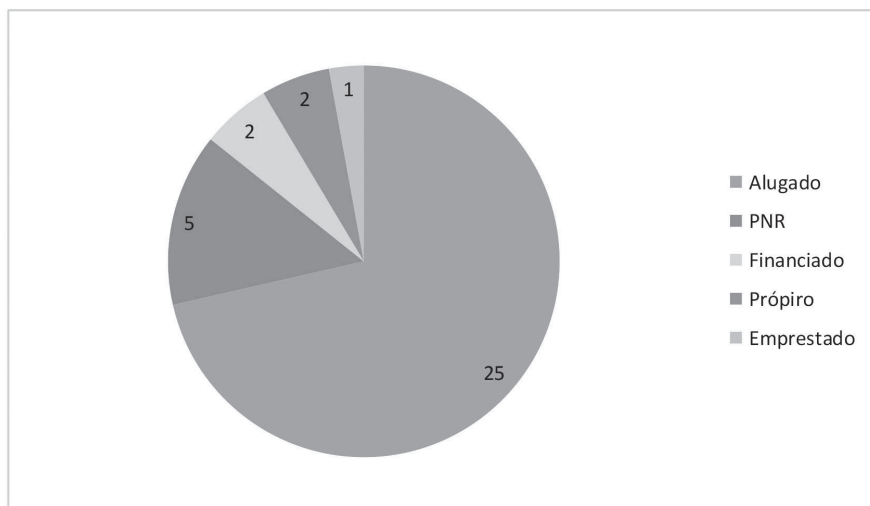
O autor destaca ainda que as necessidades básicas de uma pessoa também estão condicionadas ao contexto sociocultural. Dessa for-

ma, uma mesma renda a depender do lugar e da origem da família pode ser ou não suficiente para o custeio de bens e serviços básicos para a mesma. A renda é uma forma aproximada de avaliar as condições de vida de uma família, pois é o principal meio de atendimento das necessidades básicas da população. Entretanto, para além de tal constatação, o autor aponta que é possível selecionar algumas necessidades básicas e definir padrões mínimos aceitáveis de satisfação dos mesmos, são elas: habitação, saúde e educação.

Sendo assim, durante a pesquisa foram coletados dados sobre as condições de habitação das famílias do Programa de Assistência Social pesquisadas, bem como o acesso à política de educação e de saúde.

Sobre as condições de habitação foram levantadas questões como: acesso a abastecimento de água, a coleta de lixo, energia elétrica e esgoto sanitário. As 35 famílias participantes da pesquisa responderam ter acesso a todos os serviços urbanos citados. Contudo, grande parte das famílias não possui a titularidade do imóvel onde habitam, conforme Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 – Condição de Moradia



Fonte: Elaboração própria, 2017.

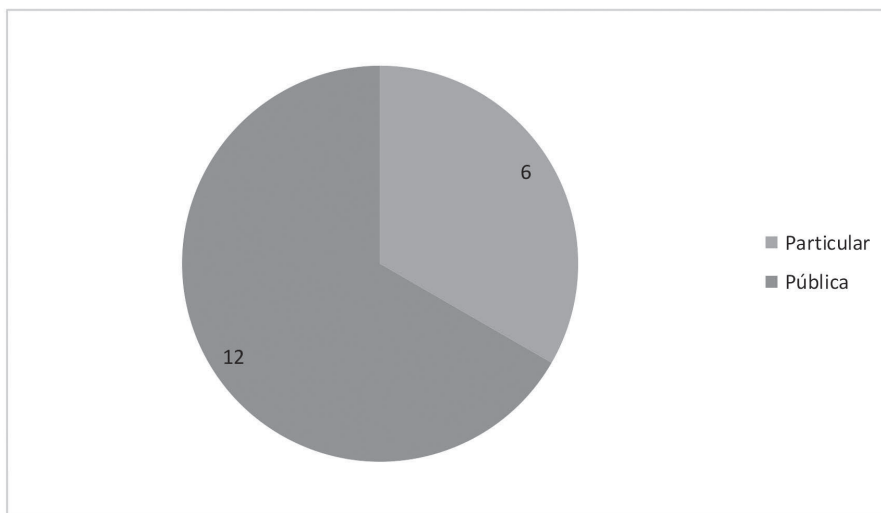
Segundo apontado no Gráfico, 25 das 35 famílias pesquisadas moram em imóvel alugado, cinco moram em Próprio Nacional Residencial (PNR), que é imóvel de propriedade da União destinado à residência temporária no interesse do serviço. O PNR é a unidade

habitacional destinada ao atendimento da necessidade de moradia de militares em exercício, movimentado para a OM ou que esteja servindo nela e que possuam dependentes, mediante ao pagamento mensal de taxa de ocupação. A taxa de ocupação varia conforme a graduação do militar e a natureza do imóvel, de 7,5% a 4,4% do soldo do militar. Apenas duas famílias possuem imóvel próprio, duas estão em processo de financiamento da casa própria, e uma família mora em imóvel emprestado.

Vale ressaltar que, independentemente da condição do imóvel, se alugado, cedido, emprestado, financiado ou próprio, a família está com o direito à habitação garantido. Contudo, cabe destacar que a maioria absoluta das famílias possui tal direito garantido de forma precária, já que qualquer dificuldade pode implicar na perda do seu local de moradia.

Nas famílias cadastradas, os dependentes dos militares que se encontram em período escolar, todos estão cadastrados na rede de ensino público ou privado. Conforme Tabela 1, são 18 estudantes matriculados, conforme Gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3 – Acesso à educação



Fonte: Elaboração própria, 2017.

A maioria dos estudantes das famílias pesquisadas está matriculada na rede pública de ensino, como se pode inferir pelo gráfico.

Outro direito social apontado por Troyano como forma de ava-

liar as condições de vida de um segmento populacional é o acesso à política de saúde. Dessa forma, foi verificado durante a pesquisa, dentre as famílias pesquisadas, qual é a principal forma de acesso à saúde e quais são as principais dificuldades encontradas.

Tabela 3 – Acesso à política de saúde

Dificuldade de acesso	Política de Saúde				
	Formas de Acesso				
	Aero-náutica	SUS	Aero-náutica/SUS	Plano de saúde privado	Não responderam
SIM	7	2	3		
NÃO	13	3	4	1	2
TOTAL	20	5	7	1	2

Fonte: Elaboração própria, 2017.

A Política de Saúde da Força Aérea é a mais acessada pela maioria das famílias pesquisadas. O Fundo de Saúde da Aeronáutica é voltado para militares e seus dependentes, apenas. Um número expressivo de famílias é atendido pela Aeronáutica concomitante ao atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS); conforme relato, isso ocorre, muitas vezes devido à dificuldade de incluir alguns familiares como dependentes. Ademais, os alunos que são advindos do mundo civil não podem incluir suas esposas ou companheiras como dependentes, apenas os que já eram militares antes de serem aprovados no concurso para a Escola de Especialistas de Aeronáutica (EEAR).

Durante a realização da pesquisa, os relatos sobre as dificuldades de acesso à política de saúde foram muito similares, o que demonstra que muitas pessoas têm sofrido com os mesmos problemas. Em relação ao Sistema Único de Saúde (SUS), os principais relatos são sobre as dificuldades de acesso em si, a baixa qualidade dos serviços e a dificuldade para marcação de consultas. Entre as dificuldades apontadas, foi ressaltado por duas esposas de alunos da EEAR a impossibilidade de ter acesso à política de saúde da FAB por não poderem ser cadastradas como dependente devido ao fato de o esposo ser advindo do mundo civil⁴.

⁴ O curso de Formação de Sargentos tem alunos advindos do mundo civil, que prestaram

Em relação às dificuldades de acesso à Política de Saúde da Aeronáutica, os principais apontamentos foram: dificuldades para marcação de consulta com algumas especialidades, demora na marcação de exames, consultas e procedimentos médicos, distância para a realização de consultas médicas, dificuldade de acesso a exames e Guias de Apresentação de Beneficiários (GAB), e falta de algumas especialidades.

Conforme pontuado na ICA 160-24 (2010, p. 18) a assistência médico-hospitalar será prestada, prioritariamente, pelas Organizações de Saúde da Aeronáutica (OSA), e nas localidades onde não houver Organização de Saúde, a assistência médica será prestada pelas Organizações de Saúde de outros Comandos Militares e Organizações de Saúde Civil, através de credenciamento, contrato ou convênio. Além disso, os militares podem ser encaminhados para serem atendidos em outras organizações de saúde mesmo que em sua localidade tenha, nos casos de inexistência de atendimento médico especializado ou em casos de urgência.

A Organização de Saúde da EEAR possui médio porte e não dispõe de todas as especialidades demandadas pelo efetivo. Dessa forma, quando há necessidade de atendimentos médicos muito específicos, ou realização de procedimentos médicos e/ou cirúrgicos que o hospital da EEAR não disponibiliza, os usuários são encaminhados para os dois hospitais de referência mais próximos: o Hospital da Força Aérea do Galeão, no Rio de Janeiro, e o Hospital da Aeronáutica de São Paulo, prioritariamente, ou para a rede conveniada. Sendo assim, as principais dificuldades relatadas pelas famílias atendidas estão relacionadas a tal fato, que implica na necessidade de deslocamento, na demora na marcação de algumas consultas, já que o procedimento de agendamento muitas vezes envolve outra organização e, portanto, não é imediato, e a inexistência de algumas especialidades médicas, entre outros.

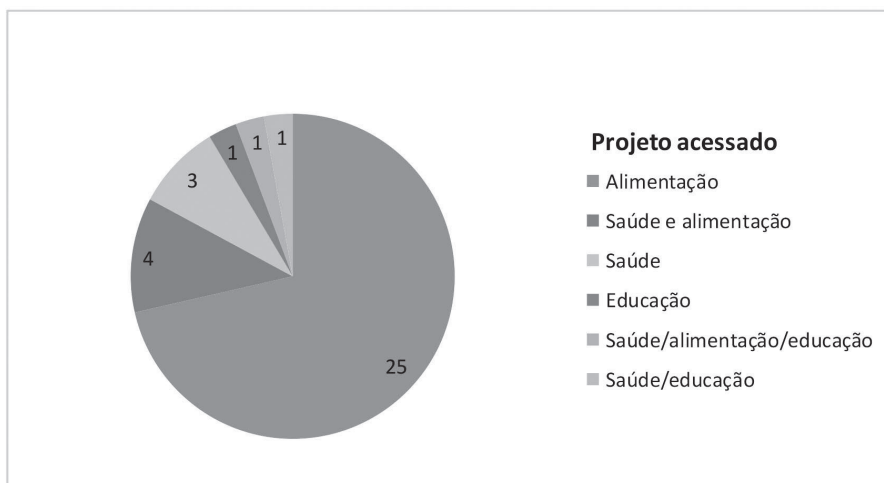
Os recursos do Sistema de Saúde da FAB, assim, como da Assistência Social, são provenientes da contribuição compulsória dos militares, e também das indenizações dos procedimentos médi-

o concurso e foram aprovados dentro do número de vagas, e alunos advindos do mundo militar, que eram cabos (posto de praça, abaixo do posto de sargento) e foram aprovados no concurso. O que ocorre é que algumas vezes o cabo é aprovado no concurso, mas seu tempo de serviço se encerra antes da matrícula para o curso de Formação de Sargentos; então ele é reincorporado à Força como civil. Portanto, não pode declarar dependente e recebe apenas uma ajuda de custo e não o salário de cabo anterior.

cos, odontológicos, paramédicos e serviços afins, considerando que a Subdiretoria de Aplicação dos Recursos para Assistência Médico-hospitalar (SARAM) custeia 80% dos procedimentos e o usuário os 20% restantes, do ressarcimento do material utilizado e outras fontes.

Quanto ao Programa de Assistência Social, foram inicialmente verificados quais os projetos acessados pelas famílias pesquisadas.

Gráfico 4 – Acesso aos projetos do Programa de Assistência Social.



Fonte: Elaboração própria, 2017.

O Programa de Assistência Social na EEAR possui um cadastro expressivo de atendimentos no Projeto Alimentação, sendo maior que o número de usuários cadastrados nos Projetos Saúde e Educação. Numa análise comparativa entre os usuários de cada projeto e a graduação será possível notar que a maioria das famílias pesquisadas usuárias do Projeto Alimentação é de alunos, conforme a Tabela 4, a seguir.

TABELA 4 – Atendimentos nos projetos por Graduação

Graduação	Programa de Assistência Social					
	Atendimento nos Projetos					
	Alimen- tação	Saúde	Educa- ção	Saúde/ Alimen- tação	Saúde/ Educa- ção	TOTAL
Oficial		1	1			2
Suboficial				1	1	2
Sargento	3	2		1		6
Cabo	2					2
Soldado	4					4
Aluno	15			3		18
Civil	1					1
TOTAL	25	3	1	5	1	35

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Em uma análise comparativa entre a graduação e o projeto em que a família é atendida, se observa que a maioria das famílias pesquisadas é de alunos e usuárias do Projeto Alimentação. Essa constatação reflete o próprio cadastro geral de todas as famílias atendidas no referido projeto.

Semestralmente a EEAR recebe uma nova turma de alunos para o processo de formação à Graduação de Sargentos, que é dividida em dois cursos: Curso de Formação de Sargento, que tem duração de dois anos e exige que os candidatos tenham concluído o ensino médio e possui 15 (quinze) diferentes especialidades; e Estágio de Adaptação à Graduação de Sargento, que tem duração de aproximadamente 24 semanas, exige que o candidato tenha concluído o ensino técnico relativo à especialidade de interesse e possui sete diferentes especialidades.

O ingresso na EEAR se dá através de concurso público em nível nacional; todos os aprovados nos diferentes estados são direcionados para a escola em Guaratinguetá para passar pelo processo de formação. Muitos alunos, principalmente os oriundos de estados mais distantes de São Paulo, trazem suas famílias e fixam residência na cidade durante os dois anos que estão em formação. Conforme res-

saltado, apenas os alunos advindos do meio militar podem ingressar no curso de formação sendo casados.

As famílias que fixam residência na cidade de Guaratinguetá encontram inúmeras dificuldades decorrentes dessa mudança e muitas procuram auxílio junto à Assistência Social, devido ao impacto econômico que sofrem ao chegarem à cidade. Muitas famílias deixam suas casas e passam a morar de aluguel, além disso, o custo de vida na cidade é alto, dependendo da localidade de origem dessa família e também nenhuma das esposas atendidas consegue qualquer inserção no mercado de trabalho, considerando que estão na cidade apenas temporariamente.

Em relação ao Programa de Assistência Social os usuários registraram algumas sugestões de atendimentos como a realização de parcerias que ofereçam bolsas para militares⁵, e também o oferecimento de cursos para as esposas dos militares que não possuem inserção no mercado de trabalho⁶. Tais demandas já foram incorporadas às atividades do Serviço Social. Quanto às dificuldades, os usuários apontaram questões relativas ao atendimento nos três projetos analisados.

Os projetos Saúde e Educação podem ser executados na modalidade de restituição de despesas previamente efetuadas, isto é, o usuário faz a aquisição do item que necessita – seja medicamento, óculos, próteses ou material escolar – e, através da apresentação de uma série de documentos comprobatórios é feito o processo de ressarcimento de porcentagem do que foi gasto. Uma das críticas em relação a esses projetos foi primeiramente a demora na efetiva restituição das despesas efetuadas, já que é um processo que possui algumas fases no trâmite burocrático e após a comprovação necessária ainda é preciso aguardar a descentralização de crédito para o pagamento das despesas. Outra crítica diz respeito à porcentagem ressarcida: cada subprojeto tem um teto de ressarcimento anual e uma das sugestões é que a porcentagem e esse limite sejam revistos, pois considera que estão aquém do valor gasto com educação.

Vale ressaltar que a definição da porcentagem a ser ressarcida é feita após a entrevista socioeconômica, onde são considerados dados

⁵ Tal trabalho já é desenvolvido; dessa forma, a presente demanda sinaliza a necessidade das parcerias serem melhor divulgadas.

⁶ No ano de 2015 foram oferecidos cursos de geração de renda em parceria com a Prefeitura Municipal de Guaratinguetá. Entretanto, no ano de 2016 a parceria não permaneceu, por ser ano de eleição, tendo sido retomado no início de 2017.

como composição familiar, renda mensal, gastos domésticos, valores das despesas efetuadas, entre outros. Sendo certo que, caso seja verificada a necessidade de custeio para além do estabelecido, é feito um parecer social e submetido à análise do comandante da unidade ou da SDEE, exclusivamente em relação à ampliação da porcentagem de custeio do item com Recurso da Assistência Social.

No que tange ao Projeto Alimentação, a dificuldade mais sinalizada é a falta de regularidade na entrega das cestas básicas, já que as famílias cadastradas não foram atendidas mensalmente, devido à falta de recursos para tal. Os meses de encerramento de exercício e planejamento financeiro são meses em que não é feito o repasse de recursos, o que impossibilita o atendimento nesse período. Além disso, no ano de 2016 a Política de Assistência Social da FAB sofreu sucessivos cortes orçamentários, suspendendo inclusive a execução de alguns projetos. Assim, no decorrer do ano não foi viável o pleno atendimento das famílias, tendo algumas vezes sido necessário a alternância entre as famílias atendidas em cada mês ou a seleção dos mais vulneráveis.

Cabe salientar que quando se trata sobre a Política de Assistência Social da FAB, está sendo colocada a ideia de que a política trabalha nos moldes do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Sendo, contudo, uma política de serviço, já que está voltada para o atendimento dos militares e servidores civis da corporação, e não para o público externo. Ressaltando que existem outros programas voltados para a população em geral, que não é o objeto de pesquisa do presente estudo.

A Política de Assistência Social, como um todo, vem sofrendo com o processo de dismantelamento e precarização decorrentes do avanço das iniciativas de cunho neoliberal. Behring e Boschetti (2011, p. 155 e 156) ressaltam a difícil coexistência entre uma perspectiva de universalidade nas políticas sociais e o avanço do neoliberalismo. As autoras destacam que a tendência é a restrição e a redução de direitos, baseado no argumento da crise fiscal do Estado, transformando, assim, as políticas sociais em ações meramente pontuais e compensatórias voltadas para os efeitos mais danosos da crise. Dessa forma, elas apontam que “as possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais,

qual seja: *a privatização, focalização e a descentralização*” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 156).

A restrição cada vez maior dos recursos implica em uma maior focalização, já que a política acaba priorizando o atendimento dos mais pobres entre os pobres. Além disso, a Assistência Social é a política que vem sofrendo mais para se materializar enquanto política pública, segundo Behring e Boschetti (2011, p. 161), devido à morosidade na sua regulamentação, redução da abrangência, estímulo ao caráter filantrópico, ações clientelistas, ênfase nos programas de transferência de renda.

Behring e Boschetti (2011, p. 187 e 190) sinalizam que a combinação perversa entre o recrudescimento da pobreza e a suposta falta de recursos do Estado impactam drasticamente as políticas sociais como um todo. Contudo, cabe ressaltar que, em um contexto de capitalismo em fase madura, a política social não tem a capacidade de reverter o quadro atual, não sendo essa a sua função. Porém, as políticas sociais, mesmo dentro de suas limitações, precisam ser pauta das lutas dos trabalhadores que buscam a emancipação política e humana.

Considerações finais

A construção de indicadores sociais faz parte do processo de monitoramento e avaliação de programas sociais e permite maior conhecimento sobre a população alvo da intervenção, bem como as implicações do programa social na vida da mesma.

A presente pesquisa trouxe para o Serviço Social da Escola de Especialistas de Aeronáutica (EEAR) uma melhor análise sobre as famílias atendidas pelo Programa de Assistência Social e possibilitou maior conhecimento sobre as condições de vida das mesmas. Dessa forma, o questionário utilizado para a realização da pesquisa será incorporado às entrevistas socioeconômicas e permitirá que essa análise seja realizada com todos os usuários cadastrados no programa.

O desenvolvimento de tal estudo teve implicação na própria sistematização da atividade profissional, que é uma das etapas fundamentais para elaborações teóricas na profissão, segundo Almeida (2006, p. 4). O autor aponta que a geração de dados primários ligados às condições de vida, à implementação de políticas sociais, a traços culturais e políticos de segmentos sociais faz parte, reconheci-

damente, do trabalho do assistente social. Portanto, a sistematização de tais informações não se restringe à geração de dados em si, mas é um processo de produção, organização e análise que implica em uma postura crítica-investigativa. A sistematização é uma dimensão importante do trabalho do Serviço Social que possibilita uma reflexão contínua das respostas socioinstitucionais às demandas postas.

O presente estudo permitiu também uma avaliação do atendimento no Programa de Assistência Social pelos usuários. Tal análise é fundamental para a construção de uma política social mais próxima das demandas e necessidades da população. Ademais, implica diretamente no planejamento da política social, já que a partir da pesquisa são apontados traços a serem melhorados e novas possibilidades de intervenção. Miotto e Lima (2009, p. 16) destacam que o planejamento é um elemento fundamental da ação profissional, pois permite projetar a ação a partir da realidade e também propor objetivos e formas de abordagem. As autoras ressaltam ainda que é a partir das demandas postas pelos sujeitos que o assistente social define os objetivos e o caráter da sua ação. Essa definição só é possível através de investigação e conhecimento das necessidades da população, que são expressas pelas demandas postas e pela realidade das condições de vida da mesma.

Outro traço fundamental destacado durante a realização da pesquisa sinaliza o processo de precarização e focalização das políticas sociais, demonstrado pelos cortes orçamentários que a política de assistência sofreu e vem sofrendo. Yasbek (2005, p. 29) sinaliza que no Brasil a característica central da política social é o seu direcionamento compensatório e seletivo, direcionada aos mais pobres dos pobres. Bem como, a subordinação do social ao econômico.

É a partir de tais constatações que se destaca que a pesquisa possibilitou não apenas a construção de indicadores sociais sobre as condições de vida das famílias atendidas no programa, mas também a incorporação de demandas postas por elas e, sobretudo, aponta para a necessidade de ampliação e fortalecimento da política social. Conforme Yasbek (2005, p. 30), longo ainda é o caminho a ser percorrido para o alcance da justiça social através da universalização das políticas sociais, não sendo elas restritas ao combate à pobreza, da construção de uma perspectiva de seguridade social no sistema protetivo brasileiro e da integração de políticas de enfrentamento da pobreza com políticas universais.

Referências

- AGUILAR, M. J. & ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALMEIDA, N. L. T. Retomando a temática da “Sistematização da prática” em Serviço Social. In: MOTA, A. E. et al. (Orgs.) **Serviço Social e Saúde: Trabalho e Formação Profissional**. São Paulo, Ministério da Saúde, 2006.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. 2. ed. Brasília, 2015.
- BRASIL, Comando da Aeronáutica. **Administração de Próprios Nacionais Residenciais da Aeronáutica – ICA 12-20**. 2015.
- BRASIL, Comando da Aeronáutica. **Instruções Reguladoras da Assistência Médico-hospitalar – ICA 160-24**. 2010.
- BRASIL, Comando da Aeronáutica. **Gestão e Aplicação dos Recursos da Assistência Social – ICA 161-1**. 2014.
- BRASIL, Comando da Aeronáutica. **Instruções Reguladoras das Ações Sociais do Comando da Aeronáutica – ICA 163-1**. 2014.
- BRASIL, Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 1.173/MD**, de 06 de setembro de 2006.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.
- CARLOTO, C. M.; MARIANO, S. A família e o foco nas mulheres na Política de Assistência Social. In: **Revista Sociedade em Debate**. Pelotas, 14 (2), p. 153-168, jul./dez., 2008.
- DRAIBE, S. M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 4, n. 2, abr./jun. 1990.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios**. Resultados do universo. Rio de Janeiro, 2011.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2), p. 137-160, abr./jun., 2005.
- _____. **Indicadores Sociais no Brasil – Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações** – 5ª ed. Campinas/SP, 2012.
- LOBATO, L. V. C. Avaliação de Políticas Sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. In: **Trabalho, Educação e Saúde**, 2 (1), p. 239-265, Rio de Janeiro, 2004.
- MIOTO, R. C. T.; LIMA, T. C. S. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. In: **Revista Textos & Contextos**. V. 8, n. 1. Porto Alegre, p. 22-48, jan./jun., 2009.
- NOGUEIRA, V. M. R. Avaliação e monitoramento de Políticas e Programas Sociais

– revendo conceitos básicos. **Katálysis**. V. 5, n. 2, Florianópolis/SC, jul./dez. 2002.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. In: **RAP Rio de Janeiro** 40 (1), p. 273-88, Rio de Janeiro: mar./abr. 2006.

SILVA, D. S. G. Construção de indicadores de condições de vida através da análise multicritério: estudo aplicado aos municípios da Baixada Fluminense. Dissertação de mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, orientada pelo professor doutor Paulo de Martino Jannuzzi. Rio de Janeiro: ENCE, 2007.

TROYANO, A. A.; HOFFMAN, M. B. P.; FERREIRA, S. P. Condições de vida e pobreza: elementos para uma discussão metodológica. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 4, n. 2, abr./jun., 1990.

YASBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun., 2012.

Políticas de Saúde e de Assistência Social: um comparativo como prevenção contra a janela de uma gestão privatizadora

Débora Cristina Bahia Fortes

Introdução

Este trabalho apresenta um comparativo entre as políticas de Assistência Social e de Saúde do Brasil a fim de dar visibilidade para suas semelhanças e diferenças.

O objetivo aqui foi desenhar a estrutura das referidas Políticas Públicas para que pudéssemos compreender se às duas são dadas o mesmo nível de importância tanto por parte do legislador, quanto da sociedade. Além disso, foi possível traçar uma perspectiva do que podemos esperar para as políticas num breve futuro, principalmente no que se diz respeito à inserção de uma gestão privatizadora no âmbito da Assistência Social, tal qual já ocorre na Saúde pública brasileira.

As legislações apresentam inúmeras brechas que podem tornar as políticas cada vez mais focalistas e privadas. É preciso que a sociedade esteja atenta a fim de que se possa impedir as mazelas das classes abastadas. Dessa forma, este artigo buscou contribuir para despertar em seus leitores alguns pontos críticos na estrutura das Políticas de Assistência Social e de Saúde que, na leitura corrida das legislações, podem passar despercebidos.

Buscamos compreender também como essas mudanças entre as políticas e o futuro delas podem atravessar a profissão do assistente social, que é um agente viabilizador dos serviços sociais por elas oferecidos.

Ao profissional de Serviço Social, mudanças na gestão das políticas pode acarretar em aumento ou diminuição da autonomia do trabalho, vínculo empregatício muito ou pouco fragilizado, sucesso ou insucesso na realização de suas atividades cotidianas.

Para a realização deste artigo foram utilizadas referências de autores clássicos e contemporâneos sobre a temática, na área do Serviço Social e das Ciências Sociais como um todo.

Capítulo 1 – Antecedentes

1.1 – A profissão de Serviço Social

O Serviço Social, enquanto profissão reconhecida, surge, no Brasil, da reação da Igreja Católica que, a partir da segunda metade da República Velha, começa a recuperar os privilégios perdidos com o fim do império, tendo em vista a crescente urbanização e industrialização das cidades. As estratégias, como base da vinculação entre Serviço Social e Igreja, se dão a partir da qualificação do laicato (especialmente de sua parcela feminina) e de sua aproximação com os setores abastados da sociedade a fim de dinamizar sua missão política de apostolado social junto à família operária.

Na era capitalista a pobreza possui outra interpretação por parte da população e de seus representantes. Não que ela fosse inexistente em outras sociedades, mas estava muito mais relacionada às crises e aos fenômenos naturais.

O modo de produção capitalista baseado na grande indústria e na exploração do trabalho humano para além do tempo necessário para produzir respostas às necessidades humanas (mais-valia), trouxe consigo algumas sequelas provenientes das desigualdades sociais que ele mesmo gera. É a partir da percepção da classe trabalhadora sobre esse fenômeno que surge a expressão “Questão Social”.

Autores contemporâneos e estudiosos sobre a temática, como Santos (2012) e Yamamoto e Carvalho (1995), não admitem haver mais de uma “Questão Social”. Nas obras citadas, os autores concordam com o conceito de que ela é um conjunto de expressões das desigualdades oriundas do modo de produção capitalista que formam e desenvolvem a classe trabalhadora (formada por trabalhadores inseridos no mercado de trabalho e o “exército industrial de reserva”), que entra no cenário político, se reconhece como classe, mudando as formas de solidariedade. A “Questão Social”, então, é a soma da organização da luta dos trabalhadores na defesa de seus interesses de classe e na busca pela reprodução de vida. Em suma, trata-se do produto do pauperismo, gerado como enfrentamento através da luta de classes. Como exemplo dessas expressões, podemos citar a flexibilidade/precariedade do mercado de trabalho (que estruturam os postos de trabalho no Brasil) e o desemprego.

O Serviço Social se desenvolve como profissão inserida na divi-

são social do trabalho a partir do desenvolvimento capitalista e da expansão urbana, e tem a “Questão Social” como base de justificação do seu fazer profissional especializado.

No Brasil, o Serviço Social vincula-se, majoritariamente, ao setor público, na tentativa desse de enfrentar o processo de pauperização da classe trabalhadora, diante das reivindicações do operariado e também junto às organizações privadas, na prestação de serviços sociais à população. Já em organizações privadas, o profissional de Serviço Social vincula-se como assalariado a serviço dessas.

O assistente social só se realiza como trabalhador mediante a venda de sua força de trabalho por intermédio de condições e relações de contratos trabalhistas que definirão sua jornada de trabalho, suas funções e suas atribuições, de acordo com a legislação trabalhista em vigor. Por consequência da lógica do mercado e da crise capitalista estrutural que vivenciamos, o exercício profissional sofre mudanças nas suas condições de empregabilidade como a ameaça do desemprego, a redução salarial, as mudanças nos parâmetros legais etc.

A relação contratual do empregado especializado com seu empregador pode definir se sua autonomia na instituição contratante e se seu relacionamento com os usuários será absoluta ou relativa. Para a maioria dos contratos atuais, pode-se dizer que ela é quase sempre relativa na condução de suas ações profissionais, devido aos vínculos trabalhistas precarizados e permeados pelos interesses de grupos sociais abastados que incidem nas condições que circunscrevem o trabalho. Portanto, as condições de trabalho e as relações sociais interferem no processamento das ações e nos seus resultados. Quanto mais fragilizado for o contrato trabalhista, menor será a autonomia do profissional em poder intervir na realidade sob a perspectiva de contribuir para a garantia de direitos da classe trabalhadora.

O assistente social, portanto, participa das relações de classe e do relacionamento contraditório entre elas. Ele intervém na realidade representada pelo discurso teórico-metodológico do exercício profissional, mas pode conferir uma direção social a sua prática, embasado em seu fundamento ético-político, fortalecendo metas do capital ou do trabalho. Por ser orientado por um projeto profissional crítico, ele conhece suas competências e imprime em suas ações qualidade técnica numa direção crítica em defesa dos direitos sociais e humanos, de modo a superar a histórica herança conservadora do passado. Sendo a profissão atravessada por correlações de força e

poder, ela dispõe não só de um caráter político, mas também dos condicionantes históricos-sociais do contexto em que está inserida.

Mesmo diante do desmonte capitalista dos direitos sociais, o Serviço Social é um instrumento para o enfrentamento da “Questão Social” através das políticas sociais. Ainda que os benefícios sociais sejam, muitas vezes, ofertados como ajuda e “complementação salarial” por parte do Estado e instituições privadas, é preciso ter clareza que os direitos sociais foram incorporados à Constituição Federal em 1988 e fazem parte das conquistas da classe trabalhadora através de suas lutas e reivindicações.

Ainda nessa direção, é preciso ter cuidado para que o assistente social não seja confundido como um agente de atividade assistencial voluntária. O primeiro realiza uma atividade profissional especializada que se estabelece mediante uma relação contratual que regula as condições dos meios de vida necessários à reprodução desse trabalhador especializado e a segunda é motivada por interesses pessoais, idealistas ou religiosos.

Concordamos com o argumento de Iamamoto e Carvalho (1995) de que o assistente social, como integrante das classes fundamentais, tem o papel de contribuir na luta social e cultural, sendo um “organizador, dirigente e técnico”. O profissional procura intervir na realidade, utilizando-se dos conhecimentos socialmente acumulados e produzidos por outras ciências, aplicando-os para subsidiar sua prática. Ele configura-se, ainda, como mediador dos interesses do capital ou do trabalho, dependendo de sua posição política, e pode dar direção e qualidade à prática. O Serviço Social, portanto, intervém na criação de meios para reprodução da força de trabalho, através da mediação dos serviços sociais, que constituem o suporte de uma ação de cunho socioeducativo.

1.2 – Políticas públicas e seus impactos sobre o Serviço Social

Como resposta ao processo de desenvolvimento capitalista e às expressões da “Questão Social” advindas dele, a classe trabalhadora conquistou a implementação de políticas de proteção social como direitos institucionalizados e garantidores do *status* de cidadania.

A política não é inerente à natureza humana, mas resulta da convivência entre as classes de interesses divergentes. Por isso, diante do conflito entre elas, existem na história das sociedades, segundo

Pereira (2008), duas principais formas de regulamentação social: a coerção – punições físicas, morais, sociais etc. – e o consenso – formalizado por meio das políticas que culminaram em amplos sistemas de provisão de bens e serviços como as políticas de saúde, educação, assistência e previdência social, visando ampliar minimamente o bem-estar da população e garantindo a reprodução da força de trabalho.

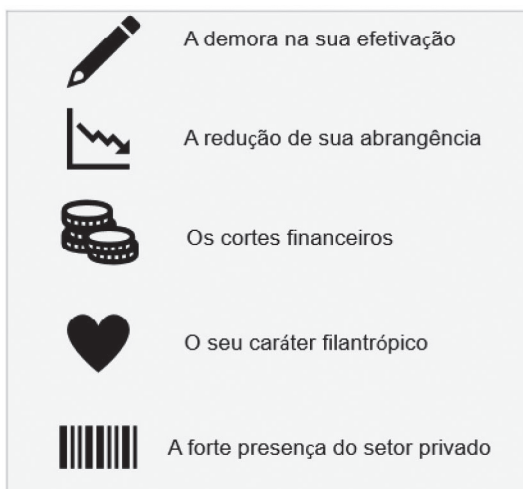
Existem diferentes modelos de proteção social que podem incorporar diferentes necessidades e demandas sociais, sendo eles: o seguro social e a seguridade social:

1. O modelo de seguro social, de acordo com Fleury (2008) foi implementado por Bismarck, na Alemanha, e realiza a proteção social por meio de uma relação contratual, através de contribuições de seguro. Tem como características principais a forte presença burocrática e a focalização em trabalhadores vinculados ao mercado formal.
2. Já a modalidade de seguro social, segundo a autora supracitada, é inspirada na justiça social e tem por referência o plano Beveridge, de 1942, na Inglaterra. Tem como marca o caráter universalista – independente de contribuição anteriores – e o papel do Estado como administrador.

É preciso lembrar que política pública não é sinônimo de política estatal e sim de uma política de todos, porque não é só estatal, coletiva ou individual; ela significa um conjunto de decisões que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da Sociedade. Segundo Pereira (2008, p. 2.008, p. 95), a política pública fornece, dentre outras, as seguintes possibilidades: compreender as relações entre Estado e sociedade (que se constituem por meio de reciprocidade e antagonismo); romper com o enfoque hierárquico, linear e funcional dela; e adotar outros métodos e instrumentos para a função de bem-estar do Estado.

No Brasil, as conquistas de 1988 representavam uma importante reforma democrática e a institucionalização da política social com a mais recente Constituição Federal, que trouxe a seguridade social inspirada no modelo beveridgiano; e os direitos previdenciários seguindo o modelo bismarckiano, surgindo, portanto, o trinômio: Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Entretanto, a partir de 1990 os direitos constitucionais foram submetidos à lógica fiscal, o que gerou

um quadro de retrocesso social com aumento da extrema pobreza e desmonte das políticas sociais. Foi iniciado um processo de restrição aos direitos sociais e, assim, uma intensa articulação com atividades assistenciais que, como especificado anteriormente, não possui a mesma garantia legal que a Assistência Social. Esse modelo implementado no Brasil e que modificou nossa promissora legislação, inseriu a privatização na nossa proteção social, o que gerou uma dualização entre os que têm condição de pagar pelos serviços e os que não têm. Um exemplo clássico dessa dualização é a saúde, principalmente com a entrada dos planos de saúde, cuja abertura, infelizmente, foi concedida no pacto federativo a partir do art. 199 da Constituição Federal.



A verdade é que a Política de Assistência Social é a que mais vem sofrendo para se materializar como política pública, pois precisa superar suas características históricas, como, por exemplo, as listadas na figura ao lado.

Apesar de sua institucionalização na Constituição Federal de 1988, essa política sofre verdadeiros atropelos desde a década de 1990 com sua refilantropização e a entrada do chamado “terceiro setor” –ainda que tenham sido conquistados muitos avanços a partir da luta da classe trabalhadora, como a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2011.

Já na política de saúde, embora tenham sido alcançados diversos pontos importantes nesse setor, como a institucionalização dos princípios da universalidade, equidade, integralidade das ações e sua descentralização, o pacto federativo de 1988 introduziu um novo ator social: a sociedade civil, que permite a participação de entidades privadas (hospitais particulares, mistos e planos de saúde) e Organizações Sociais, o que gera uma privatização passiva.

Capítulo 2 – As Políticas de Saúde e de Assistência Social: uma análise comparativa

2.1 – A política de Saúde e a inserção dos assistentes sociais

A década de 1980 foi marcada pela construção democrática através da criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisões para formulação de políticas públicas. Nessa mesma época surgiram novos atores sociais que influenciaram diversos setores, dentre eles destacam-se os profissionais de saúde, que fortaleceram as reivindicações pela melhoria da política de saúde, e da participação do setor público e do movimento sanitarista. Segundo Simões (2010):

Reivindicava-se a universalização do acesso aos serviços públicos de saúde, considerada direito social e dever do Estado; a descentralização da política de decisões para a esfera estadual e municipal; um sistema unificado de saúde, com a finalidade de reordenar o setor e reinterpretar e assegurar as demandas de saúde em nível individual (SIMÕES, 2010, p. 128).

As reivindicações da classe trabalhadora culminaram na institucionalização legal da Saúde na Constituição Federal de 1988, que a declarou como uma política de proteção social em resposta ao processo de desenvolvimento capitalista brasileiro. Pela primeira vez, e inspirado no modelo inglês, pensava-se num Sistema Único de Saúde. Era preciso, então, compreender a realidade concreta para fazer a política de saúde interagir com as necessidades reais.

A regulamentação dos artigos constitucionais para efetivação do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil se deu através da Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, conhecida como Lei Orgânica de Saúde (LOS), que declarou o direito à saúde como universal e não contributivo, e agregando ao Estado a responsabilidade por esse direito universal, que prevê em seu art. 196 que a “saúde é direito de todos e dever do Estado”

O SUS é estruturado pela regionalização (em detrimento de uma efetivação linear e igualitária), pela hierarquização (sob comando único) e pela integração em nível federal, estadual e municipal. Ele

se organiza pela descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo.

O artigo 199 da Constituição Federal abriu precedentes para a oferta de serviços de saúde por meio de instituições privadas, ainda que de forma complementar. Já no artigo 1º da LOS, reforça a participação de entidades particulares quando regulamenta que as ações e serviços de saúde podem ser executados por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado. Isso se deu porque, apesar das conquistas de 1988, a entrada do neoliberalismo no Brasil iniciou um processo de desmonte das políticas públicas, inclusive a de Saúde, e minimizou as responsabilidades do Estado, transferindo-as para a sociedade civil através de Organizações Sociais e de entidades filantrópicas. Cabe lembrar também que a Constituição de 1988 e a inserção do SUS no seu bojo não foi uma decisão absolutamente consensual: houve sim uma correlação de forças e esse lastro foi deixado pelos contrários à existência de um sistema público e universal.

A participação das Organizações Sociais (OS) no Brasil foi regulamentada pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, embora elas já atuassem no país desde 1997 através da Medida Provisória Nº 1.591, que as autorizaram a serem “parceiras do Estado”. Elas são qualificadas, de acordo com o artigo 1º dessa lei, como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. As OS’s podem atuar em diversos setores, inclusive na Saúde.

Há diversas críticas ao modelo implementado de gestão das Organizações Sociais de Saúde (OSS’s), dentre elas a possibilidade de contratação de profissionais sem concursos públicos, incluindo modelos contratuais extremamente precários como Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) e Cargos Comissionados, e elas podem ainda adquirir bens e serviços sem processo licitatório (art. 12, § 3º), desconsiderando o que está previsto na Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

Também é nas unidades de saúde que ocorre a produção de mais-valia. Costa (2008) entende que a força de trabalho é consumida em função da utilidade e de suas relações mercantis, materializadas através da relação contratual com o profissional e pelo consumo de mercadorias.

Compreendemos que, dentro de uma instituição do SUS, a exploração da mão de obra trabalhadora inserida nesse contexto vai além do consumo da força de trabalho, chegando ao consumo do emocional dos profissionais de saúde. Como tal política está cada vez mais sucateada pela falta de investimento do Estado, tanto em ações emergenciais como preventivas, o processo de trabalho está perpassando obstáculos que precisam ser vencidos diariamente pelos profissionais de saúde, tais quais a falta de insumos, de materiais de trabalho, de redução do quadro de profissionais, de superlotação das unidades, de precarização dos contratos de trabalho, entre outros. Tudo isso irá gerar para o trabalhador do SUS um profundo desgaste emocional, fazendo-o trabalhar para além daquilo que lhe seria adequado para manter sua saúde mental. Dessa forma, é também pelo consumo de carga emocional que se faz valer a exploração desse profissional.

Com a gestão privada cada vez mais forte dentro das unidades de saúde, a ponta dessa política acaba sempre mais similar à gestão de qualquer outra instituição particular. O que pretendemos dizer é que o ritmo de trabalho passa a envolver o cumprimento de metas, a quantificação dos atendimentos em detrimento da qualificação deles, o acompanhamento no sentido de vigiar o desempenho do trabalhador sem buscar problematizar os variados contextos que poderiam envolver, e quiçá justificar, determinada ação do profissional – culminando em punição sem buscar a compreensão dos fatos –, entre outros meios de alocar a Política de Saúde de acordo com as prerrogativas de uma instituição privada. É o que Vainer, Carlos (2011, p. 4) denominou de oposição entre eficiência econômica e eficácia social.

Há ainda um aspecto muito comum na política de saúde que é a hierarquização informal dos profissionais, dentro do imaginário da população. A medicina é vista como único indispensável saber dentro da política de saúde. Apesar do esforço em valorizar a equipe multiprofissional no sentido de que só ela pode assistir integralmente o usuário a partir do problema de saúde a ser tratado, o médico ainda possui a centralização do tratamento no imaginário da população usuária e de alguns profissionais, inclusive, de médicos. Nesse sentido, a equipe multiprofissional, através da articulação com ações intersetoriais, é de fundamental importância para intervir nas condições de vida da população, compreendendo o artigo 3º da LOS que dispõe que os níveis de saúde se

expressam pela organização social e econômica do país, tendo a saúde como determinantes e condicionantes sociais: a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Segundo Mota (2008), as atividades executadas pelos assistentes sociais na política de saúde são: orientações e abordagens individuais ou coletivas ao usuário, família e à coletividade, visando esclarecer, informar e buscar soluções que colaborem no tratamento dos problemas de saúde individual e coletiva, participação de equipes multiprofissionais no processo de implantação das ouvidorias e comitês de humanização, ações voltadas para o processo de reorganização do trabalho no SUS como, por exemplo, elaboração dos planos municipais de saúde, programas e projetos e ações educativas de sensibilização, articulação e mobilização da comunidade, levantamento de dados para caracterização e identificação das condições socioeconômicas e sanitárias do usuário, interpretação de normas e rotinas e desenvolvimento de atividades pedagógicas e apoio técnico-político (MOTA, 2008, p. 316).

Concluimos que é de total relevância a participação do profissional de Serviço Social no SUS para a efetivação da política, buscando viabilizar direitos inerentes a ela e pela participação fundamental na articulação com outras políticas para a garantia do tratamento integral da saúde da classe trabalhadora, tal qual previsto na lei que regulamenta o referido sistema e nos preceitos da referida profissão.

2.2 – A Política de Assistência Social e a inserção dos assistentes sociais

A Política de Assistência Social foi instituída nos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentada pela Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Nela ficaram direcionadas para os três níveis de governo: a elaboração da Política de Assistência Social (por intermédio de conselhos), a corporificação de um Plano de Assistência Social e de um Fundo de Assistência Social. Diferentemente do Sistema Único de Saúde, que foi inse-

rido já em 1990, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi reconhecido e citado pela primeira vez apenas em 2011 com a alteração da LOAS de 1993, pela Lei Nº 12.435/11. Ao lado da Previdência Social e da Saúde, a Assistência Social foi somada ao trinômio da Seguridade Social, instituída assim como política fundamental (BRASIL, LOAS).

A história da institucionalização dessa política evidencia que, até 2003, ela estava associada à Previdência Social a partir do Ministério da Previdência e Assistência Social, de 1974, e adquiriu organicidade com a criação do Ministério da Assistência e Promoção Social, em 2003, transformado, no mesmo ano, em Ministério de Assistência Social, posteriormente em Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, e mais recentemente foi unificado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em 2016.

A referida política contribui no processo de enfrentamento da pobreza e, regulamentada e legalizada, supera os antigos conceitos de filantropia e assistencialismo. É o que vai diferenciar os serviços assistenciais que são derivados da Política de Assistência Social da prática social que é derivada das ações filantrópicas. Instituída como política pública, visa à garantia dos direitos sociais na perspectiva de direitos de cidadania.

Nos termos do art. 203 da Constituição Federal, a Assistência Social é um direito que não depende de contribuição, mas, ao contrário da política de Saúde, que é uma política universal, ela será prestada “a quem dela necessitar”. Esse atributo compõe aspecto focalizador dessa política. É uma via de mão dupla, uma vez que “necessidade” é algo que irá corresponder à legislação que determinará o corte de renda vigente para recebimento do benefício. Dessa forma, caberá ao legislador, conforme for conveniente, abaixar ou aumentar o “nível da necessidade”. O que temos reparado até aqui é um corte *per capita* cada vez mais baixo, focalizando a Política de Assistência Social no “pobre dos mais pobres”. Por outro lado, é não tornando a referida política em universal que garantimos a equidade social. Assim, o pobre poderá ter maior acesso aos bens utilizáveis e consumíveis, aproximando-se de outras camadas sociais que têm maior acessibilidade aos mesmos serviços e/ou produtos.

O SUS e o SUAS possuem estruturas muito semelhantes em sua composição:

	SUS	SUAS
Foi instituído pela Constituição Federal de 1988	✓✓	✓✓
Ajuda a compor o trinômio da Seguridade Social Brasileira	✓✓	✓✓
Possui Lei Orgânica própria	✓✓	✓✓
Possui descentralização administrativa	✓✓	✓✓
Configura-se como dever do Estado	✓✓	✓✓

Fonte: Formulação própria, 2017

Embora não tão explícita quanto a LOS, a LOAS cita no seu art. 1º que a Assistência Social é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade. Essa participação da sociedade abre precedentes para a criação de instituições não governamentais que prestam serviços sociais. O chamado “terceiro setor” é referido, de acordo com Montaño (2002, p. 181-182) como organizações sem fins lucrativos e não governamentais, instituições de caridade, atividades filantrópicas, ações solidárias, ações voluntárias e atividades pontuais e informais. Porém, o mesmo autor faz duras críticas a esse segmento denominando-o como “inteiramente ideológico e inadequado ao real”. Esse setor é um fenômeno próprio da reestruturação do capital, pautado nos princípios neoliberais.

Ainda não há participação de Organizações Sociais vinculadas à gestão de equipamentos públicos destinados à Assistência Social. De qualquer modo, a última alteração da LOAS, em 2011, propôs, em seu art. 6º-B § 3º, e esclarece que as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS poderão celebrar convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por essa Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias. Essa participação complementar da iniciativa privada em moldes de convênio, no art. 199 da Constituição Federal, foi o que abriu precedentes para a entrada de Orga-

nizações Sociais de Saúde nove anos depois da promulgação da lei. Portanto, fica o alerta para os próximos anos.

Um grande desafio a ser alcançado pela Política de Assistência Social é a garantia da intersetorialidade, pois ela carrega a histórica focalização da “Questão Social” na culpabilização do indivíduo e suas ações que, muitas vezes, se resumem em ações pontuais que se tornam ineficientes.

É interessante perceber que a estrutura da Política de Assistência Social é bem similar à da política de Saúde. Vejamos a tabela a seguir para melhor visualizarmos essa comparação entre o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social, formulado a partir das análises de legislações específicas como a Constituição Federal de 1988, a Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e a Lei Nº. 8.724, de 7 de dezembro de 1993:

Tabela 1 – Análise comparativa sus e suas

Tabela comparativa entre SUS e SUAS		
	SUS	SUAS
Responsabilidade	Dever do Estado	Dever do Estado
Quem pode executar tal política?	Pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado.	Realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade.
Sobre a integração com outras políticas.	A saúde tem como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.	Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais.
Organização	Descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo	Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo.

Sobre a co-participação de iniciativas privadas	Livre à iniciativa privada, como forma complementar, mediante contratos de direito público ou convênios.	Entidades e organizações de Assistência Social vinculadas ao SUAS poderão celebrar convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução de serviços, programas, projetos e ações de assistência social.
Hierarquização	Hierarquizada em níveis de complexidade crescente.	A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção básica e especial.
Tipo de sistema	Universal	De quem dela necessitar

Fonte: Formulação própria, 2017.

Em contrapartida, destacamos que os legisladores não teriam se empenhado da mesma maneira nas duas políticas para as respectivas regulamentações. Vejamos a próxima tabela que mostra a trajetória para a implementação legal dessas:

Tabela 2 – Análise comparativa sus e suas – trajetória de regulamentação

Tabela comparativa entre SUS e SUAS – Trajetória de regulamentação		
	SUS	SUAS
Instituição legal	Constituição Federal de 1988	Constituição Federal de 1988
Na CF88	Assegurada pela Seguridade Social	Assegurada pela Seguridade Social
Lei de Regulamentação	Leis N.º. 8.080/90 e N.º. 8.142/90	Lei Orgânica da Assistência Social, 1993 (alterada pela Lei N.º 12.435/2011 quando de fato é regulamentado o SUAS)
Primeira NOB	1991	1997 (Resolução CNAS n.º 204, de 04/12/1997)

Fonte: Formulação própria, 2017.

Observamos, portanto, que embora as políticas de Saúde e Assistência Social tenham estruturas bem parecidas, elas possuem histórias de institucionalização bastante diferentes. Isso se deve ao caminho histórico traçado pelas duas políticas. No capitalismo, parece razoável pensar a saúde como causa natural – embora já se saiba que

seus agravantes estão ligados ao acesso (ou falta de dele) de serviços básicos como (boa) alimentação, fatores de higiene e saneamento básico, circulação do ar etc., mas parece difícil entender a pobreza e a violência nessa sociedade como consequência do seu modo de produção e não como fracasso do indivíduo e, dessa forma, ter que tirá-la do campo da solidariedade é fundamental.

Percebemos também que as duas políticas estão interligadas na perspectiva de resultado efetivo na condição do trabalhador atendido nos postos de trabalho dos assistentes sociais. Para a promoção e /ou recuperação da saúde o indivíduo precisa ter os mínimos sociais atendidos. E para ter os mínimos sociais atendidos, precisa de assistência a sua saúde.

Considerações finais

Na sociedade capitalista, para a obtenção do lucro, vale atravessar quaisquer atos, inclusive os que visam a moral e o bom senso.

A democracia é o sistema de regulação perfeito para o pleno funcionamento da ordem burguesa, pois é através dele que os trabalhadores podem obter alguns direitos que mantenha o consenso entre as classes e a manutenção da ordem. Por outro lado, é inevitável que o burguês precise perder para ganhar.

Quando a classe subalterna conquista direitos como a Assistência Social e a Saúde Pública, principalmente da maneira como elas se deram, através do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Único de Saúde, determinando a inclusão das referidas Políticas na Seguridade Social por meio da Constituição Federal, garantindo-as como dever do Estado, alto índice de acessibilidade, descentralização administrativa, entre outros, é previsível que a classe dominante poderá voltar a requerer seus privilégios e buscarão extrair lucros delas. Assim está sendo feito.

A burguesia, com toda sua perspicácia, estuda a todo momento como encontrar brechas na legislação de modo que possa dominar os setores das Políticas Sociais.

Assim como o artigo 199 da Constituição Federal contribuiu para a inserção da rede privada na gestão da Saúde Pública, é preciso que voltemos nossos olhares para alguns pontos da Política de Assistência Social. Dentre eles, o art. 6º-B § 3º da LOAS, que trata sobre convênios, acordos, contratos e ajustes com o poder público.

Aqui pode estar a janela de uma gestão privatizadora também na Assistência Social.

Marcada historicamente pela forte presença do setor privado, através de atividades filantrópicas de homens e mulheres interessados em “boas ações”, é difícil pensar na gestão privada da assistência como algo distante.

Desde a primeira Lei Orgânica da Saúde até a efetivação da entrada das primeiras Organizações Sociais de Saúde levou cerca de sete anos. Se o dito popular de que “a história se repete” estiver correto, podemos esperar pouco tempo para a entrada de futuras “Organizações Sociais da Assistência”, visto que o SUAS só foi efetivado definitivamente em 2011, conforme já apresentamos.

Em relação aos usuários dos serviços sociais, a crítica que se faz quanto à entrada dessas gestões é em relação ao questionamento do gerenciamento do dinheiro público que é repassado para uma Organização Social que aparentemente não visa lucros, mas que administra grandes instituições. Além disso, a reivindicação quanto ao serviço prestado fica fragmentada, pois a OS põe a responsabilidade no Estado e esse, por sua vez, culpabiliza a primeira.

Os usuários que são atendidos diretamente pelo Serviço Social e que, muitas vezes, tomam um determinado profissional como referência emocional e de sigilo sobre sua vida particular, podem sofrer danos pela constante troca de funcionários na mesma instituição, já que as demissões por corte de pessoal e por troca de gestão e governos são constantes.

Já para o profissional que trabalha nessas instituições como funcionários de uma Organização Social, em especial para os assistentes sociais, o vínculo empregatício torna-se cada vez mais precarizado, e têm seus salários rebaixados. Há, pela constante movimentação do corpo de funcionários, maior possibilidade de não conseguir dar continuidade às atividades e aos atendimentos que ali estavam realizando.

Além do mais, uma gestão privada dentro da Política de Assistência Social pode significar um retrocesso na garantia de direitos, uma vez que o serviço poderá retornar ao antigo caráter assistencialista. Com isso, os assistentes sociais que tanto lutaram pela garantia da regulamentação da profissão e pela definição de seu trabalho técnico, poderão retomar à antiga visão de “bons moços”, do “primeiro-damismo” etc.

Referências

- BRASIL. Lei n.º 9.637, de 15 de janeiro de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 maio de 1998
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 de setembro de 1990.
- _____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 de dezembro de 1993.
- COSTA, Maria Dalva Horácio da. O trabalho nos serviços de saúde e a inserção dos (as) Assistentes Sociais. In: MOTA, A. E. et al. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS: OMS: Ministério da Saúde, 2008. Capítulo VII, p. 304-351.
- DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. Parte II, Cap. 3 – Cenários brasileiros: redefinições da questão democrática. São Paulo: Ed. Cortez, 2007, p.131-162.
- FEURY, S.; OUVERNEY, A. M. Política de Saúde: uma política social: In: Giovanella, Li (org.). **Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008 (p. 23-64).
- IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. de. Parte I: Proposta de interpretação histórico-metodológica. Cap. II - O Serviço Social no processo de reprodução das relações sociais (p. 71-123). In: **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-sociológica**. 10. ed. São Paulo: Cortez/CELATS, 1995.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 181-207.
- PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre a política social como política pública e direito de cidadania. In: Boschetti, I. e outros (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-108.
- SANTOS, J. S. Introdução e Capítulos: 1 - Elementos para entender a concepção e a gênese da “questão social”; e 2 - Modo de produção, formação social e alguns marcos históricos sobre o Brasil (p.17-92). In: **Questão social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.
- SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. Cap. IV: A saúde, e Cap. VI: A Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2010, p. 126-142 e p. 185-189.
- TELLES, V. da S. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. **Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)**, vol. 14, 2011.
- VERGARA, E. M. B. O significado da categoria mediação no serviço social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, nº 46. São Paulo: Cortez, 1994.

Assistência Social à população cigana de Resende/RJ: avanços na garantia de direitos?

Erika dos Santos Tolentino

1. Introdução

O presente trabalho pretende apresentar um estudo sobre a relação da Política de Assistência Social com a oferta de serviços socioassistenciais que visam à garantia de direitos à população cigana, que reside acampada em Resende/RJ.

Resende é um município localizado no sul do Estado do Rio de Janeiro, na região conhecida como Agulhas Negras. Possui cerca de 125.214 habitantes, segundo IBGE/2015¹, e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,768, sendo o quinto maior do estado. Apresenta-se como um grande polo industrial, automotivo e metalúrgico. Destaca-se ainda por abrigar a Indústria Nuclear do Brasil, única no país capaz de enriquecer urânio, e a Academia Militar das Agulhas Negras, a única escola brasileira de formação de oficiais combatentes do Exército. Possui ainda uma grande vocação turística devido à beleza natural da Mata Atlântica.

Assim, este estudo visa problematizar a territorialização do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), pesquisando com um grupo de ciganos como acontece sua relação com esse equipamento que tem na capilaridade das suas unidades a possibilidade de maior acesso a populações pobres e a populações tradicionais. O estudo pretende ser um primeiro instrumento de análise para verificar se no caso da população cigana de Resende, o fato de o CRAS ser um equipamento territorializado significou uma real apropriação dos seus trabalhadores das dificuldades e potencialidades presentes no cotidiano da população cigana, passíveis à intervenção da Política de Assistência Social voltadas para a garantia de direitos.

Nesse sentido, o artigo se desenvolve buscando discutir a Política de Assistência Social e população cigana. Nesse tópico partiremos da

¹ Consulta realizada em 11/02/2016.

discussão de território para David Harvey (2009) e da territorialização na Política de Assistência Social, onde utilizaremos as contribuições das autoras Dirce Koga (2014) e Tatiana Dahmer (2010). Discutiremos também a dimensão da Política de Assistência Social na sua contribuição para que os usuários tenham acesso a bens e serviços e alcancem direitos sociais. Não analisaremos a Política de Assistência Social na sua totalidade; o recorte será pensar a relação do CRAS enquanto um serviço localizado na capilaridade do território.

Ainda nesse tópico, traremos considerações sobre a população cigana e sua relação com as políticas públicas. Para trazer elementos sobre os ciganos utilizaremos estudos da História e da Antropologia, através da pesquisa de Rodrigo Corrêa Teixeira (2008) e das antropólogas Miriam Alves Souza (2013) e Florência Ferrari (2010).

O segundo eixo trará elemento da pesquisa realizada com ciganos residentes no município de Resende/RJ, a fim de obter informações quanto ao tempo de moradia no município, condição socioeconômica de vida, a construção da identidade cigana, a dimensão cidadã de conhecimento e acesso a direitos sociais (saúde, educação e assistência social), enfatizando a Política de Assistência Social, buscando conhecer a relação dos ciganos com o CRAS.

Metodologicamente, optou-se em desenvolver uma pesquisa qualitativa com um grupo de dez famílias ciganas do bairro, utilizando a entrevista como instrumento de coleta de dados. Devido ao pouco tempo disponível para o trabalho de campo, foi priorizado realizar a pesquisa somente com os ciganos, o que apresenta o ponto positivo de valorização da fala dessa população. Contudo, ao priorizar a análise a partir da fala do grupo, deixa-se de trazer elementos que poderiam ser coletados com os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), diretamente relacionados aos atendimentos. Todavia, essa opção não incorre em desvalorização do trabalho, já que se trata de uma pesquisa inicial com dimensões diversas que subsidiam sua continuidade. Cabe ressaltar que se trata de uma pesquisa em andamento que terá continuidade durante o curso de mestrado (período 2017 e 2018).

2. Assistência Social e população cigana em Resende/RJ

A Assistência Social é uma política social, não contributiva, inserida no tripé da Seguridade Social. A Lei Orgânica da Assistência

Social – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.435 de 06/07/2011 – apresenta a seguinte definição:

Art. 1º 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.

A Assistência Social apresenta uma função social de atender famílias e indivíduos em condições de vida violadoras de direitos, não só, mas em grande parte relacionando com a privação de renda, a pobreza e a extrema pobreza. Insere-se na ambiguidade das políticas sociais, já que atua na perspectiva de garantia de direitos à classe trabalhadora, acesso a seguranças sociais, fomento da cidadania, mas também se insere na função de permitir a reprodução do capital a partir do momento em que atua com a garantia de serviços que permitem a manutenção de vida, mas que não são capazes de mudar determinada realidade social, considerando a incompletude das políticas, sua intersectorialidade e principalmente a ordem capitalista vigente.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Resolução nº145/2004, traz na sua concepção o território como um dos pressupostos de análise para implementação de serviços. E essa dimensão vai além da escolha do local adequado para se instalar um equipamento. Parte do princípio que em um mesmo município temos recortes geográficos que produzem formas peculiares dos cidadãos se relacionarem e acessar serviços, entendendo que a heterogeneidade apresenta diferentes realidades de desigualdades sociais, o que exige uma análise de cada território a fim de se identificar demandas e planejar intervenções. Destacamos um trecho da PNAS que nos evidencia a importância da territorialização:

(...) trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (PNAS, p. 44).

A professora Dirce Koga (2014) nos traz uma análise da importância da territorialização na assistência social no sentido de maior

possibilidade de se garantir proteção social, considerando que as pessoas apresentam tipos diferentes de desproteção social, que são frutos da desigualdade social e que somente pode ser apreendida a partir do momento em que se conhece a realidade de cada território, considerando suas particularidades. A pesquisadora traz ainda a dimensão de territorialidade que vai além da dimensão geográfica e das questões concretas do cotidiano, mas busca apreender as dimensões subjetivas pautadas no conjunto das relações sociais estabelecidas entre as pessoas e os lugares. Neste estudo, apreender essa dimensão da subjetividade das relações sociais produzidas e reproduzidas pela população cigana se faz fundamental para problematizar seu acesso à rede socioassistencial e os conflitos locais.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) organiza e regula as ações socioassistenciais em todo território nacional segundo os tipos de proteção: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). Esse trabalho se insere no âmbito da Proteção Social Básica. A PSB tem o objetivo de ofertar serviços e benefícios que visem à prevenção de riscos sociais provenientes de vulnerabilidades e riscos sociais e/ou da fragilização de vínculos familiares e comunitários. Seu serviço é prestado prioritariamente pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que têm na capilaridade territorial a possibilidade da ampliação da oferta de serviço público nos territórios mais vulneráveis. Para isso desafia os trabalhadores dos CRAS a conhecer profundamente a dinâmica que se insere no cotidiano das relações das populações, buscando uma leitura da realidade que permita planejar e projetar ações de reconhecimento dos sujeitos e construção da cidadania. Permite também conhecer as questões presentes no território que fragilizam as condições de vida da população. O CRAS é uma unidade privilegiada da assistência social, pois através de estudo da realidade social pode planejar ações que possibilitem a melhora na condição de vida das famílias. Obrigatoriamente devem desenvolver a gestão da rede socioassistencial do território e a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

É nos CRAS que, em geral, é preenchido o Cadastro Único dos Programas do Governo Federal, instrumento utilizado para coletar dados e identificar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no país; desempenha ainda o papel de selecionar as famílias que são perfil para atendimento em programas governamentais. As comunidades tradicionais se apresentam como público prioritário de busca ativa

para inserção no Cadastro Único dos Programas do Governo Federal, pois se entende que é um público que por razões do seu modo de vida, de estigmas e preconceitos vivenciados, se encontram em violação de direitos. O CRAS Jardim Esperança de Resende/RJ realiza o atendimento dos ciganos conforme procura espontânea dos mesmos.

A questão da inclusão das políticas sociais e do acesso aos programas universais, como o Bolsa Família, é uma questão primordial e tem a ver com os direitos individuais, coletivos, porque sempre pensamos em direitos individuais quando se trata de programas sociais, mas, **no caso de comunidades tradicionais, os direitos são coletivos**. Por exemplo, o direito ao território, o direito à autonomia econômica, os objetivos são supra individuais ou coletivos. Se formos pensar em justiça étnica, racial, de gênero, social, elas têm que ser pensadas no coletivo, pensadas etnicamente diferenciadas (ADERVAL COSTA FILHO², 2010, grifo nosso).

Segundo Mizhari (2008), Lefebvre nos traz que para um real entendimento da realidade urbana é fundamental a compreensão do espaço vivido, que é entendido como produção de uma determinada sociedade. Neste estudo utilizaremos a importância da compreensão do espaço vivido a partir das produções do grupo cigano em questão

O grupo alvo desta pesquisa são os ciganos que habitam o município. Em Resende temos seis Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e o que referencia o acampamento cigano é o CRAS Jardim Esperança. Esse CRAS possui dez anos de funcionamento e possui nove bairros de abrangência. Caracterizam-se por territórios³ muito pobres, sem comércios, indústrias, ofertas de atividades de lazer e cultura, contando com o mínimo da intervenção pública, possuindo quatro escolas municipais, uma creche e quatro Unidades de Saúde da Família. Segundo relato de moradores, toda essa área

² Coordenador geral de Apoio ao Segmento de Comunidades Específicas da Secretaria de Articulação de Inclusão Produtiva do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em pronunciamento na Oficina de Inclusão das Populações Tradicionais e Específicas no Cadastro Único para os Programas Sociais no Estado da Bahia, no auditório da União dos Prefeitos da Bahia (UPB) em 25 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.osollo.com.br/online/index.php/entrada/355-povos-e-comunidades-tradicionais-sao-inseridos-no-cadunico>. Acesso em 17/07/2016.

³ Considerando Couto, refletimos sobre o território enquanto “o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (Couto, 2010, p. 50). Esse conceito vai além da interpretação do território somente enquanto espaço físico.

era um brejo que foi sendo ocupada ao decorrer dos anos. Localiza-se à beira da Rodovia Presidente Dutra e fica distante do centro da cidade, dificultando o acesso a serviços e oportunidades de trabalho.

A população cigana montou acampamento em Resende há mais de dez anos, no bairro chamado Morada da Barra, e desde então vem tentando se inserir no cotidiano da cidade. Todavia, essa relação é muito complexa devido aos costumes inerentes à cultura cigana e ao preconceito e estigma que enfrentam pelo restante da população. Na pesquisa realizada, observamos situações de baixa escolaridade, de desemprego, evasão escolar de crianças e adolescentes, entre outras questões.

Em uma primeira aproximação empírica, pudemos observar que apesar de ser público prioritário de atendimento da Política de Assistência Social, os ciganos pouco recorrem ao CRAS e este não possui um planejamento de busca ativa ou outra estratégia de aproximação. Estima-se que no acampamento residam cerca de 50 famílias, entretanto somente seis estão inseridas no Cadastro Único, sendo cinco participantes do programa de transferência de renda Bolsa Família, ou seja, se configuram como famílias pobres e extremamente pobres⁴.

Na pesquisa de campo observamos, através do relato dos entrevistados, um desconhecimento quanto à função do Cadastro Único e os benefícios que podem ser acessados através dele. Os impasses se apresentam na questão da falta de documentação, e também na crença de que o cadastro e o benefício de transferência de renda Programa Bolsa Família seriam destinados apenas às famílias com crianças.

A partir do questionamento do porquê da relação do CRAS com os ciganos ser distante e pontual, e como isso pode implicar na identificação de demandas e viabilização de direitos, trouxe para reflexão o conceito de território para pensar a questão. Refletindo sobre a territorialização da assistência social, a professora Tatiana Dahmer afirma que:

(...) os desafios enfrentados pela política nacional de assistência social para afirmar-se como política pública de cidadania necessitam levar em conta que territorializar não significa, ‘automaticamente’, universalizar, democratizar, contribuir para o enfrentamento das desigualdades e, por fim, assegurar direitos (DAHMER, 2010, p. 195).

⁴ Dados relativos à referência do mês de junho de 2016. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos>. Acesso em 15/07/2016.

Os ciganos apresentam na sua história a marca da perseguição, e muitos estudiosos afirmam ser essa a origem do nomadismo de alguns grupos ciganos, sua longa história de fuga. Atualmente, a maior parte dos ciganos do grupo Calón, residentes em Resende, foco desse estudo, relatam ser proprietários da terra onde residem, mas ainda assim sofrem intervenções visando coibir a chegada de novos ciganos e assim atender um clamor social contra eles. Tal afirmativa encontra reforço na história de vida de uma cigana entrevistada, a qual será apresentada na segunda parte deste estudo.

Apesar de já ter sido uma demanda apontada pelos representantes ciganos no II Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, ocorrido em Brasília em 25/11/2014, a segurança do poder público federal, estadual e municipal de garantir a permanência dos ciganos nos locais onde estão estabelecidos, tem-se registro de que muitos municípios procuram expulsar os ciganos da sua área de abrangência, através de mandato judicial, ações de segurança pública e até mesmo em episódios de se atear fogo em barracas.

Em Resende, apesar de algumas famílias ciganas terem comprado o lote onde residem, segundo representantes da Secretaria Municipal de Relações Comunitárias e Cidadania que coordena as ações de igualdade racial, atualmente há um aumento dos conflitos com a vizinhança e até mesmo uma ação civil no Ministério Público, movida por moradores da área, e onde esse órgão solicita providências da prefeitura. Entre as principais reclamações dos não ciganos, são pontuados: músicas altas aos fins de semana, animais soltos pela rua, como galinhas e porcos e atividade sexual exposta aos passantes. A questão dos animais e da atividade sexual está diretamente ligada ao padrão de arquitetura de algumas moradias, que se constituem em tendas, que não contam com a privacidade das paredes.

O que se evidencia nessa questão é a disputa pelo território. Território vivo, deflagrador de conflitos e potencialidades, em constante disputa.

Estudar os ciganos em Resende permite ampliar as reflexões sobre a constituição do território, pensando criticamente o conceito de território trazido pela Política de Assistência Social e qual suas limitações e potencialidades, e conhecer em que dimensão se dá seu acesso à cidade, considerando seu direito a acampar, suas relações com os serviços públicos disponíveis e com os não ciganos, os chamados *gadjes*.

No Brasil existem dois decretos que apresentam um marco para a população cigana: o Decreto nº 10.841 de 25 de maio de 2006, que institui o Dia Nacional do Cigano, e o Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Ambos conferem visibilidade ao povo cigano e implicam o Estado na implementação de políticas públicas, contudo a elaboração de um plano municipal não se configura como obrigatória.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais define como comunidades tradicionais:

Art. 1º: I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

O artigo 2º, que versa sobre os Objetivos Gerais, prevê:

Art. 2º: - A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Como proposta de execução da política, temos a necessidade da intersetorialidade no desenvolvimento de ações que visem reconhecimento, proteção e garantia de direitos. O Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos, manual elaborado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) de maio de 2013, prevê no eixo 2: Políticas Sociais e de Infraestrutura, a busca ativa para inserção no Cadastro Único dos Programas do Governo Federal com o objetivo de realizar um diagnóstico e garantir o acesso a programas sociais, considerando o fato de o Cadastro Único ser operacionalizado na Política de Assistência Social e ponderando ainda que não seja um fim em si mesmo, ao contrário, possibilita a vinculação profissional para o

desenvolvimento de um trabalho técnico que identifique demandas e necessidades e crie possibilidades de ganhos reais para o grupo, através do trabalho do CRAS.

2.1 Ciganos: origem e os Calon em Resende

A história nos conta, embora sem um consenso, que os ciganos sejam uma etnia oriunda da Índia, tendo saído desse país por volta dos anos 1000 d.C., se difundindo pela Europa e posteriormente Américas e Ásia. Algumas associações ciganas ao redor do mundo afirmam essa origem, como a Roma Community Center (RCC), associação cigana do Canadá, e a própria Índia, visto que quando Indira Gandhi era primeira-ministra (1966-77/1980-84), ela fez um pronunciamento dizendo que os ciganos são um povo indiano fora da Índia, pronunciamento esse que gerou certo desconforto político, pois havia o receio de associações ciganas reivindicarem terras indianas para formar um Estado. Já as figuras ciganas brasileiras de notoriedade política da União Cigana do Brasil consideram que conhecer essa origem é irrelevante atualmente (SOUZA, 2013).

Segundo as pesquisas de Teixeira (2008) e Souza (2013), a chegada dos ciganos no Brasil data de uma documentação da Corte Portuguesa que indica a degradação do cigano João Torres e sua família, em 1574. Informação corroborada pela Secretaria de Promoção da Igualdade Social (SEPPIR) do Ministério da Justiça e Cidadania⁵.

Entre os séculos XVI, XVII e XVIII, o governo português degredou centenas de ciganos para a colônia brasileira, por duas razões que se complementam. A primeira era o estigma e preconceito vivenciado pelos ciganos, principalmente fundado em argumentações religiosas, considerando o domínio da Igreja Católica no Estado português, condenando principalmente o fato de os ciganos até então não terem absorvido os dogmas e rituais da Igreja Católica. A segunda razão era a necessidade de povoamento da colônia, onde era preferível os ciganos aos indígenas. Não é possível estabelecer um quantitativo de ciganos que deram entrada no país nesse período, pois a documentação de imigração registrava somente a origem e não a etnia.

⁵ Disponível em: http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/noticias/ultimas_noticias/2013/05/2018brasil-cigano2019-traz-para-brasilia-discussoes-politicas-e-valorizacao-da-cultura-cigana. Acesso em: 27 de dezembro de 2016.

De acordo com a pesquisa de Teixeira (2008), inicialmente os ciganos chegaram à Bahia e em Minas Gerais, e posteriormente, quando da chegada da Corte Portuguesa no Rio de Janeiro, um grande grupo a acompanhou, se instalando no centro da cidade.

Atualmente, a Organização Embaixada Cigana⁶ estima que mais de 500 mil ciganos estejam vivendo atualmente no Brasil, oriundos de diversos grupos, como: *Rom* (proveniente do Leste Europeu), *Sinti* (da França, Itália e Alemanha), e *Calon* (da Península Ibérica, os primeiros a chegar), entre outros. De acordo com a Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Social, em 2011 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou uma pesquisa com os municípios e chegou-se ao mesmo número apresentado pela Organização Embaixada Cigana. Segundo a SEPPIR:

Estima-se que há mais de meio milhão de ciganos no Brasil. De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2011 foram identificados 291 acampamentos desses povos, localizados em 21 Unidades da Federação. Os estados com maior concentração são: Minas Gerais (58), Bahia (53) e Goiás (38). Os municípios com 20 a 50 mil habitantes apresentam mais alta concentração de acampamentos. Desse universo de 291 municípios que declararam ter acampamentos ciganos em seu território, 40 prefeituras afirmaram que desenvolvem políticas públicas para o segmento, o que corresponde a 13,7% dos alojamentos⁷.

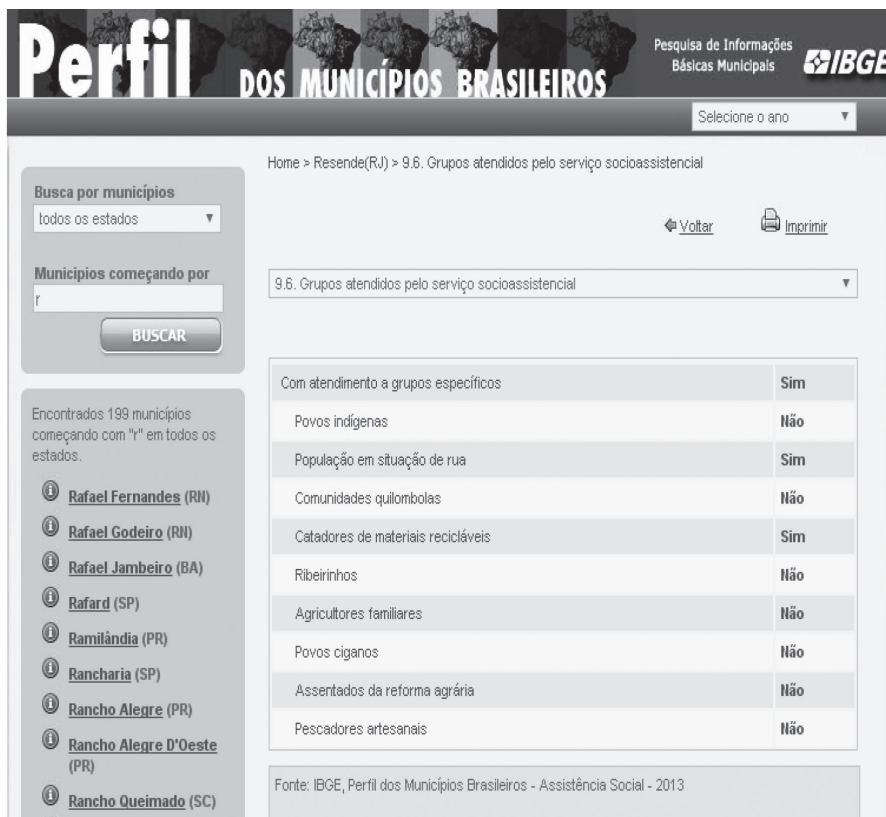
Contudo, pesquisando sobre o município de Resende na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2013, que traz informações sobre a Política de Assistência Social no município, identificamos que o órgão não reconhece o povo cigano como um grupo atendido pelo serviço socioassistencial, de acordo com o item 9.6:

⁶ Disponível em: http://www.embaixadacigana.org.br/etnicidades_ciganas_no_brasil.html. Acesso em: 15/07/2016.

⁷ Disponível em: http://www.seppir.gov.br/portalanterior/noticias/ultimas_noticias/2013/05/2018brasil-cigano2019-traz-para-brasilia-discussoes-politicas-e-valorizacao-da-cultura-cigana

1.

Figura I: Pesquisa MUNIC 2013 - grupos atendidos pelo serviço socioassistencial de Resende⁸



Ainda considerando a pesquisa, no item 5.4 – Cadastramento Único para Programas Sociais –, da Pesquisa MUNIC 2013, identifica-se que o Cadastro Único não é utilizado para Identificação de Povos e Comunidades Tradicionais em Resende.

Tal dado reforça a imprecisão de informações sobre o povo cigano, bem como aponta para a falta de registro municipal sobre o trabalho realizado com essa população.

Os ciganos sofreram e ainda sofrem grandes perseguições, extermínios (durante o Holocausto 10% dos ciganos da Europa foram assassinados em campos de extermínios), e preconceito, inclusive entre os próprios ciganos, com diferenças entre os grupos. Apresentam

⁸ Dados de pesquisa disponíveis em: http://www.ibge.gov.br/munic_social_2013/ver_tema.php?tema=t9_6&munic=330420&uf=33&nome=Resende. Acesso em: 08/01/2017.

uma grande resistência de preservação de sua cultura. Das diversas etnias ciganas, a que mais preserva a cultura do nomadismo e seminomadismo no Brasil são os Calon. O grupo que vive em Resende se reconhece como dessa etnia.

Estima-se que os Calon são a maior etnia cigana no Brasil, e os dados do IBGE⁹ mostram que no Rio de Janeiro existem 10 acampamentos ciganos, sem nenhuma área destinada pelo governo para isso. Entretanto, dados da ONG Embaixada Cigana indicam que no Rio de Janeiro existem 96 acampamentos. Essa diferença considerável entre os números descritos advém da pouca literatura sobre a etnia e a invisibilidade desse povo por parte do poder público. Esse grupo preserva os costumes de acampar em terrenos públicos ou privados, arrendados, alugados ou cedidos. O trabalho tem a estratificação clássica de uma sociedade patriarcal, onde às mulheres é reservado o espaço privado e ao homem o público. Apesar de falarem o português, possuem um repertório lexical ágrafo (sem escrita), o *shib*, uma das características que os diferenciam de outros grupos ciganos que falam o *romani*.

Em Resende, o acampamento fica bem afastado do centro da cidade, que atualmente parte do grupo declara tê-lo comprado; todavia, há famílias que residem em uma área municipal considerada ambiental, portanto não têm nenhum direito sobre a terra, podendo a qualquer momento sofrer uma necessidade de remoção. Esse acampamento é dividido em grupamentos que relatam ser somente por uma questão geográfica, sem outras razões. Percebemos condições precárias de habitação e pobreza de parte do grupo. Os ciganos também relatam não haver um líder entre eles, verbalizam que há anos atrás, quando da chegada no município, havia um líder a qual os demais se referenciavam, contudo com o passar dos anos esse poder se diluiu pelas famílias locais.

Devido à não destinação de terrenos públicos para assentamentos ciganos, eles relatam não pretender deixar o município de forma coletiva, migrando entre os diversos estados, mantendo assim o nomadismo, mas sem abandonar o local já conquistado. Esse é um problema central, reconhecer a itinerância do povo cigano, considerando seu direito à cidade através da destinação de locais para acampamentos, sem que sejam expulsos de cidade a cidade. E esse problema se justifica central pela fala de mais de um entrevistado.

⁹ Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/pdf/tab168.pdf. Acesso em: 25/02/2016.

Essa necessidade é pontuada na fala de que o poder público deve destinar terrenos para acampar, nos quais eles possam construir uma habitação com melhor estrutura, com banheiro e com a possibilidade de utilizar o terreno para plantação de subsistência. Essa necessidade também se apresenta na narrativa de migração de uma família, forçada pelo poder público a se mudar diversas vezes por estar acampando em lugar não permitido.

Sua cultura, o imaginário social construído, o preconceito, a exclusão, e a invisibilidade produzem uma segregação que piora as condições de vida e de garantia de direitos. A princípio, identificaram-se como demandas o acesso à documentação civil básica de adultos e crianças. Muitos ciganos não possuem documentação civil básica, nem mesmo o Registro de Nascimento. Isso limita o acesso a benefícios socioassistenciais e muitas vezes os excluem do atendimento nas políticas sociais. O analfabetismo e a evasão escolar são sérias questões. Os adultos, em sua maioria, não sabem ler nem escrever e somente realizam contas matemáticas básicas. Há ainda o relato de que quando as mulheres se dirigem à escola para matricular seus filhos, comumente dizem que não tem mais vaga e encaminham para uma escola mais longe, em outro bairro. Para evitar a rejeição escolar e entendendo a especificidade da itinerância cigana, o Conselho Nacional de Educação aprovou uma resolução que estabelece diretrizes para o atendimento de educação escolar para população em situação de itinerância, isso significa que os ciganos não podem ter matrícula negada por não possuírem histórico escolar e outras documentações escolares – Resolução CNE nº 3 de 16/05/2012 –, porém os próprios ciganos desconhecem esse direito.

A partir dos estudos da professora Tatiana Dahmer (2010) acerca de território, tomando como base David Harvey, apresentamos algumas possibilidades da razão desse grupo Calon ter escolhido Resende para assentamento durante tantos anos. Entendemos que a escolha de Resende, ainda que não seja consciente, não é aleatória, já que o território é socialmente e historicamente produzido nas dinâmicas de acumulação capitalista, como exemplo da especulação imobiliária que vem expropriando o espaço nas cidades da classe trabalhadora.

Segundo Dahmer:

Partindo do princípio que, no capitalismo, a reprodução da vida cotidiana vincula-se às condições materiais produzidas pe-

los seres humanos em suas relações sociais, esta relaciona-se, necessariamente, às mercadorias produzidas colocadas continuamente em circulação (DAHMER, p. 71 e 72, apud HARVEY, 2005, p. 129).

Considerando a citação acima destacada, uma conjectura é a escolha de Resende como uma estratégia de acelerar a circulação de mercadorias, projetando a transformação do dinheiro em capital e possibilitando a reprodução social. Tal hipótese encontra base já que Resende se privilegia geograficamente por estar no centro do eixo Rio de Janeiro-São Paulo, e esse grupo trabalha com a compra e venda de diversas mercadorias, como utensílios domésticos e objetos de couro.

É preciso resgatar a história do grupo, onde se formou, entender o que os motivou a migrar, já que há um romantismo acerca dos ciganos enquanto nômades que muitas vezes esconde a necessidade preeminente de mudança de cidade para manutenção da vida. Tendo em vista que a conformação do território é resultado de lutas sociais e de políticas econômicas vigentes, e que os excedentes da força de trabalho são expulsos e se condensam a partir de processos diversos da acumulação primitiva, da expropriação do trabalho e da concentração geográfica (DAHMER, p. 80 e 81 apud HARVEY, 2005, p. 134).

3. Pesquisa de campo com ciganos em Resende/RJ: território, direito à cidade e acesso a direitos sociais

Apesar de já ter acesso ao acampamento anteriormente, a pesquisa direcionada para a coleta de informações com vistas a subsidiar esse trabalho ocorreu entre os dias 26 e 30 de dezembro de 2016. A entrevista seguiu o roteiro de 11 perguntas que procuraram identificar o nome do informante, o tempo em que vive em Resende, a quantidade de moradores que convivem na mesma casa, bem como a faixa etária, o que o informante entende por direitos sociais e assistência social, a utilização de serviços sociais disponíveis no território, sobretudo o CRAS, e questões relativas à identidade cigana, como dificuldades enfrentadas pelo grupo, e como os ciganos se definem em contraposição aos não ciganos.

A pesquisa permitiu que pudéssemos observar *in loco* algumas

questões fundamentais para pensar território, direito à cidade e o acesso a direitos através de políticas sociais. Um ponto interessante que não será explorado neste trabalho é que todas as informantes são mulheres; os homens pouco interagem com uma mulher de fora do grupo e, quando o fazem, é de maneira muito breve e com suas esposas ao lado. A mesma situação é relatada nas pesquisas de Ferrari (2010) e Souza (2013).

Para trabalharmos a categoria território utilizaremos narrativas que descrevem o processo migratório vinculado à “expulsão” do território de moradia, que se solidifica no direito à cidade, direito este trazido por Harvey (2009) como um direito humano, sobretudo por se conflitar com direitos de propriedade privada que, para o autor, condiciona os outros direitos. Assim, o direito humano à cidade não é somente a possibilidade de usufruir o que ela oferece, mas, sobretudo a possibilidade de mudar a cidade e a si próprio a partir do pertencimento.

Em outra dimensão da análise trazemos a Política de Assistência Social e a territorialidade dos serviços socioassistenciais como acesso a direitos. A PNAS (2004) traz importantes avanços para a Assistência Social, dentre eles o conceito de território, tomando por base as contribuições de Dirce Koga e Milton Santos. A territorialização dos serviços socioassistenciais prevê, assim, a descentralização e a universalização da política na perspectiva de cobertura dos serviços. Entretanto, para pensar na territorialidade na Assistência Social é preciso considerar a questão não somente em uma perspectiva geográfica, mas, sobretudo a partir das relações sociais que constroem determinado território, entendendo que este se estabelece e se configura a partir das relações dos sujeitos dentro dele. O Guia de Orientações Técnicas do CRAS (MDS-2009, p.13) traz a seguinte definição para territorialização:

A **territorialização** refere à centralidade como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para seu enfrentamento. A adoção da perspectiva da territorialização se materializa a partir da descentralização da política de assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de

identificação e estímulo das potencialidades presentes no território. (Grifo do autor)

O CRAS, enquanto um equipamento localizado na capilaridade dos territórios mais vulneráveis, possibilita maior integração da relação poder público e sociedade civil mediante a oferta de serviços e a proximidade aos cidadãos, permitindo que se desenvolvam ações proativas de proteção social visando o fortalecimento da cidadania. Porém, somente o fato de estar localizado em áreas com maior incidência de expressões da questão social, não garante que haja uma apropriação das demandas do território; uma das ações que pode facilitar esse reconhecimento é o trabalho técnico de mapeamento e diagnóstico socioterritorial que podem contribuir para que a assistência social atue intersetorialmente junto com outras políticas sociais a fim de compreender as questões vivenciadas na sua totalidade evitando a fragmentação do sujeito e contribuindo para transformações positivas da qualidade de vida.

Destacamos abaixo o relato de vida de uma informante entrevistada que nos traz elementos da discussão de território nas duas perspectivas trazidas acima:

A: Reside em Resende há três anos, juntamente com seu marido e dois filhos. Relata não ser de naturalidade cigana. Nascida em Minas Gerais, de onde migrou há 11 anos atrás, quando um grupo de ciganos montou acampamento na sua cidade e ela conheceu o seu marido, apaixonou-se e foi morar com ele, adotando a vida cigana. Relata que sofreram discriminação e perseguição do poder público nas cidades por onde passaram. Há nove anos chegaram em Barra Mansa/RJ, onde acamparam, mas foram expulsos, pois não era permitido morar em barraca, depois foram para Porto Real/RJ, onde também havia acampamento cigano, mas também foram expulsos pela Polícia sob a mesma alegação. Depois migraram para Resende, onde alugaram um terreno e montaram barraca no bairro São Caetano; novamente a Polícia entrevistou, sob a mesma alegação: de que não era permitido residir em barracas naquele local. Novamente mudaram-se. Foram para o bairro Morada da Barra, local onde fica o acampamento ora pesquisado. Contudo, residiam em uma rua longe do acampamento e novamente foram expulsos. Segundo ela, a Polícia invadiu sua casa por volta das 5 horas da manhã, empunhando armas e revirando todas as suas coisas, inclusive roupas. Estava

gestante da sua filha caçula e ficou muito nervosa tendo que ser socorrida, sob o risco de perder o bebê. Após esse episódio, a família foi viver no município de Angra dos Reis/RJ tendo permanecido por três anos, quando retornou para Resende, pois a cunhada comprou um grande terreno e permitiu que a família construísse sua casa. Informa que devido ao terreno ter sido comprado não sofreram mais intervenções desde então.

Polícia é muito ignorante com nós: não óia se tá grávida, se tem idoso, criança. Dá três dias pra gente sair. Se um morador deve, eles descontam em todo mundo. Eles invadem todo o acampamento. Tratam nós igual bandido pesado. (Trecho da fala da entrevistada)

Quando perguntada sobre o que o poder público poderia fazer para melhorar a condição de vida cigana, a entrevistada mencionou a infraestrutura do bairro. Relatando a falta de comércio básico, como mercado, farmácia e padaria. Relatou que muitas famílias não possuem condições financeiras de ir até o centro da cidade para acessar recursos.

Em sua tese, Souza (2013) apresenta à narrativa político-biográfica dos ciganos como uma etnia historicamente perseguida, o que confere à característica do nomadismo uma necessidade de deslocamento. Não pretendemos explorar neste trabalho a categoria nomadismo, uma discussão complexa principalmente se vinculada à questão cigana. Na sua tese, a autora traz ainda outros relatos acerca do nomadismo no reconhecimento da identidade cigana. Contudo, ao analisarmos o relato da informante A, acima descrito, identificamos o relato atual da perseguição vinculada ao não acesso à terra se configurando como nomadismo. O que se configura como um não acesso a direitos. A narrativa evidencia a importância do PNPCT, que apresenta como um dos objetivos específicos que se garanta território aos povos e comunidades tradicionais.

Resgatando Harvey, refletimos sobre a fala da informante quanto à falta de infraestrutura básica de comércio no bairro. O autor nos pontua que o mercado imobiliário, enquanto disputa do capital pelo território da cidade, expulsa dos centros urbanos as populações mais pobres, produzindo microestados que funcionam de maneira própria e diferenciada, até em questões básicas como acesso a serviços e infraestrutura urbana.

Das dez famílias entrevistadas, oito relataram nunca ter ido ao CRAS Jardim Esperança, e dessas, cinco relataram nunca ter ido ao CRAS, três relataram frequentar o CRAS no município de Porto Real/RJ, vizinho a Resende, e duas relataram ter ido ao CRAS Jardim Esperança para se inserir no Cadastro Único dos Programas do Governo Federal com o objetivo de inserção no Programa Bolsa Família. Entretanto, uma família foi duas vezes, mas nas duas ocasiões o equipamento estava fechado e a outra família conseguiu ser atendida, contudo a mulher não pode realizar o cadastro, pois não tinha a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Cabe pontuar que desde abril de 2015, através de decreto municipal¹⁰, os serviços da Assistência Social estão funcionando somente das 8 às 14 horas. O que implicou na redução do atendimento ao usuário, bem como no acesso a direitos sociais. Quanto à CTPS, não se trata de um documento obrigatório para o cadastro. Os municípios são avaliados pelo governo federal pela qualidade cadastral, que é a capacidade de o município preencher cadastros com a documentação mais completa possível, uma forma de estimular os municípios a desenvolverem ações que promovam o acesso à documentação civil básica, porém, não ter a CTPS não deveria inviabilizar o acesso ao cadastro.

Durante as entrevistas, as principais demandas levantadas quando se falava em CRAS eram questões relativas ao Programa Bolsa Família, questões relativas ao Benefício de Prestação Continuada, benefícios eventuais de segurança alimentar e questões habitacionais. Uma família declarou que nunca foi ao CRAS, pois pensava que se destinava somente ao atendimento para o Programa Bolsa Família e que só poderiam ter acesso famílias com crianças.

Nos discursos também ficou clara a incompreensão quanto ao trabalho desenvolvido pela Política de Assistência Social e os CRAS. Percebemos também a confusão entre o assistente social, profissional de Serviço Social e a Política de Assistência Social, havendo a personificação da política no profissional. Nos discursos a Assistência Social apareceu como ajuda, como o local para se conseguir cestas básicas, para “fazer o bolsa família”. De alguma forma a Assistência

¹⁰ <http://www.avozdacidade.com/mobile/noticiasDetalhes.aspx?IDNoticia=41767&IDCategoria=1>. Notícia de jornal que informa a redução da carga horária da Prefeitura Municipal de Resende. Ressalta que os serviços essenciais de Saúde e Educação serão mantidos integralmente. Apresenta como a Assistência Social é subalternizada frente às outras políticas sociais.

Social aparece vinculada ao atendimento das pessoas em situação de pobreza, mas não com a perspectiva de uma política de cidadania voltada para o acesso a direitos, mas como o local para se acessar benefícios mínimos de subsistência, o que se evidencia na fala de outra informante, senhora B, quando perguntada sobre o que entendia sobre o trabalho da Assistência Social, respondeu: “Assistência Social é aquela que ajuda no benefício, da cesta básica, não é? É aquela que quando você tá na rua, dá roupa, leva para abrigo”.

Outra informante, senhora C, relata nunca ter ido ao CRAS em Resende, somente em Porto Real. Relata a situação de extrema pobreza em que vive: “Os outros é que me ajudam, me dão cesta básica, um cobertor, uma roupa. Se o CRAS já tivesse vindo aqui, já tinha ajudado nós” (trecho da fala da entrevistada).

Interessante pontuar que por diversas vezes, quando ia me apresentar a outras ciganas, ela falava: “Ela é da assistência social. Ela ajuda nós”. O discurso da Assistência Social como ajuda é muito forte, bem como a associação de ajuda com direitos sociais.

Yasbeck (2009) nos traz, a partir de pesquisa com os usuários da Assistência Social, a seguinte consideração da relação assistente social e Assistência Social:

Nos depoimentos dos usuários interpenetram-se a assistência e o assistente social. Ele é um mediador na relação usuário-instituição, usuário-programa, numa dinâmica contraditória em que, cumprindo objetivos previstos no âmbito institucional, vem buscando a identificação com os interesses das classes subalternizadas com que trabalha (2009, p. 164).

Outro estigma presente é a ideia da Assistência Social vinculada a ações de controle e punição das classes pobres. Quando questionada sobre seu entendimento acerca da Política de Assistência Social, uma informante idosa, senhora D, falou que é “o pessoal da prefeitura que pega criança”. A imagem produzida se refere ao trabalho do Conselho Tutelar e a medida protetiva de acolhimento institucional.

Outras narrativas que apresentam como é ser cigano do ponto de vista cigano são destacadas abaixo, somadas a narrativas de preconceito e discriminação somente pelo fato de ser cigano e pelos estigmas que carregam, como o de ladrões.

Perguntamos a senhora D, o que é ser cigano, e ela respondeu: “A gente quase não é mais cigano, sabe? A gente é brasileiro”. Con-

tinuando a entrevista, perguntamos a qual grupo cigano pertence; não soube responder a pergunta, informando sua naturalidade. Insistimos na pergunta falando que tínhamos lido sobre os diferentes grupos ciganos, como Roma, Calon, Sinti. Nesse momento responde: “Ah! Os ciganos Roma são os ciganos de verdade”; Quando perguntada o porquê, respondeu: “Porque são os ciganos puros”.

Outra informante, senhora E, relatou já ter sofrido grandes discriminações, quando, por exemplo, estava em um mercado em São José dos Campos, com os filhos e um segurança solicitou que se retirassem. Ela perguntou o motivo e falou que cigano é ladrão; ela mostrou o dinheiro com o qual pagaria as compras, mas ainda assim foi colocada para fora do estabelecimento. Outro episódio foi quando pretendia embarcar em um ônibus com seu marido em Aparecida do Norte/SP e o atendente não os deixou embarcar, mesmo com as passagens compradas, alegou que eles poderiam assaltar o ônibus. E um terceiro episódio foi quando ainda morava em São Paulo e foi até a escola dos filhos tentar uma transferência, pois na escola estava tendo muitos problemas devido ao tráfico de entorpecentes, e ela estava receosa pela integridade dos filhos, e a funcionária lhe disse que ela devia era olhar para dentro da casa dela.

Quando perguntada sobre o que é ser cigana, responde: “É morar na barraca, as roupas que a gente usa”. Nesse momento, um sobrinho de 12 anos da senhora E, que estava na barraca e prestava atenção na nossa conversa, responde: “Cigano é igual. Tem mesmo coração, mesma boca, mesmo sangue que corre na sua veia.”

Os trechos destacados apresentam como os ciganos sofrem perseguições e discriminações devido a representações negativas quanto a sua cultura e modo de vida. Apesar de observar nos discursos um orgulho em ser cigano, valorando seus costumes e sua ética em contraposição aos dos não ciganos, foi possível perceber também, a necessidade em diluir o ser cigano na vida em sociedade, tentando ressaltar o lado em comum com os não ciganos, como uma forma de mostrar que são tão humanos quanto e assim reduzir as possibilidades das diferenças serem valoradas como algo negativo.

Quanto à fala da entrevistada, senhora D, onde ela situa uma diferença entre as etnias Rom e Calon, colocando seu grupo em uma escala de valor abaixo de outros ciganos, a pesquisa de Souza (2013) nos revela a disputa em torno dos diferentes grupos ciganos, quanto à autenticidade cigana, trazendo a percepção da União Cigana do

Brasil quanto aos Calon, que lhes atribui uma autenticidade cigana, vivida cotidianamente através das dificuldades dos acampamentos e merecendo atenção especial do Estado, pois eles seriam um grupo cigano mais pobre que os outros.

4. Conclusão

Este trabalho por ora se finaliza, mas não se conclui. Como informado na introdução, trata-se de uma pesquisa inicial, que deve ser ampliada e tratada com mais tempo e profundidade durante o curso de mestrado em Serviço Social no período de 2017 e 2018.

Buscou-se explorar a categoria território a partir dos conceitos de direito à cidade e de territorialidade da Política de Assistência Social para pensar se a territorialidade do CRAS possibilitou um maior acesso a direitos sociais ao grupo cigano pesquisado. O trabalho de campo permitiu compreender como as políticas de Educação e Saúde são de conhecimento de todos, quanto à sua localização e “o que faz”. A Assistência Social, porém, ainda carrega o estigma do não reconhecimento enquanto política de direitos, vinculando suas ações às ofertas pontuais de serviços e benefícios. Por outro lado, a imagem do assistente social, vinculada à Política de Assistência Social, parece validar o trabalho dessa política, pois personifica o Estado e a atenção por este dispensada.

No município de Resende, mostrou-se que é preciso desenvolver ações intersetoriais para se pensar as demandas do grupo cigano, priorizando o direito à terra. Uma possibilidade é a construção de um Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Retomando Dahmer (2010), ressaltamos que territorializar não significa universalizar. A realidade do CRAS é de um grande volume de pronto atendimento diário, necessidade de priorização de casos para acompanhamento familiar e redução de tempo para se investir em estratégias que permitam sair do equipamento e se aventurar pelo território.

O trabalho de campo contribuiu para desenvolver o ímpeto da pesquisa em Serviço Social. Acabou trazendo um conflito interno quanto ao processo de trabalho: por um lado, a pesquisa, a coleta de dados, e do outro lado, a assistente social, a profissional, que através do olhar e da escuta qualificada identificou demandas e até violações

de direitos, e tem por dever ético apresentá-los ao grupo e intermediar seu acesso, respeitando sempre o direito dos sujeitos. O trabalho permitiu, também, um enriquecimento profissional ao possibilitar conhecer modos de vida diferenciados que apresentam expressões da questão social próprias, ampliando a capacidade de leitura de mundo.

Desse modo, é possível contatar que em Resende, o trabalho do CRAS junto à população cigana se desenvolve ainda de modo pontual e via procura espontânea. Há a necessidade urgente de se repensar a relação entre CRAS, território e acesso a direitos sociais, em especial com relação à população cigana que sofre os estigmas, preconceitos e segregações aqui sinalizadas, ainda que de modo breve e com a intenção de provocar debates e ações de garantia de direitos e acessos a serviços.

Assim, concluímos que com a pesquisa empírica ficou evidenciado que, em Resende, o fato de o CRAS ser um equipamento territorializado não significa, até o presente momento, uma consequente garantia de acesso a direitos e de apropriação das demandas presentes, com destaque para a população cigana em que mais de 80% das entrevistadas nunca tinham sequer acessado esse equipamento. Reforçamos, desse modo, que o fato de o CRAS estar em áreas mais vulneráveis, não garante de antemão que haja uma apropriação das demandas do território.

Referências

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, MDS.

_____. Brasil Cigano – Relatório Executivo, I Semana Nacional dos Povos Ciganos. Realizado entre 20 a 23 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/relatorio-executivo-brasil-cigano.pdf>

_____. **Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos**. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Brasília, maio de 2013.

_____. Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Brasília, 2009.

_____. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007. Brasília; Presidência da República.

_____. Tabela 168 – Municípios, total e com acampamento cigano e local destinado para este fim, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2011. In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso em: 25/02/2016.

COUTO, Berenice Rojas et.al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

FERRARI, Florência. O mundo passa – uma etnografia dos Calon e suas relações com os brasileiros. Tese de doutorado apresentada à Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Antropologia Social. São Paulo, 2010.

HARVEY, David. El derecho a la ciudad. In: **Carajillo de las ciudades.** Año 1, 14/04/2009.

KOGA, Dirce. A territorialidade no SUAS. Coletânea de vídeo-aulas “O SUAS e os desafios municipais com a migração”. Produção: Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda. Novembro de 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aEF77gGPHc8>.

MIZRAHI, Vera. Resumo Espaço e Política. Referência: LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 190 p. Tradução: Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Disponível em: http://geopuc.geo.puc-rio.br/media/Lefebvre_geopuc03.pdf

NASCIMENTO, Paula Fonseca; MELAZZO, Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na Assistência Social. In: **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n.1, p. 66-88, jul./dez. 2013

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Revista Katálysis.** Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200 jul./dez.; 2010.

_____. O território na acumulação capitalista: possibilidades da categoria a partir de David Harvey. In: **O Social em Questão.** Ano XIII, nº 24, jul-dez. 2010. PUC-RJ.

SOUZA, Miriam Alves. Ciganos, Roma e Gypsies: projeto identitário e codificação Política no Brasil e Canadá. Tese de doutorado apresentada à Universidade Federal Fluminense (UFF). Programa de Pós-Graduação em Antropologia, 2013.

TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. **História dos ciganos no Brasil.** Núcleo de Estudos Ciganos. Recife, 2008, 127pp. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/ciganos/index.html>.

<http://www.embaixadacigana.com.br/>

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

A experiência com o PROUNI: um olhar da instituição comunitária a partir da Coordenação de Bolsas e Auxílios da PUC-Rio.

Andréa Mendonça Paiva

Introdução

A sociedade brasileira caracteriza-se, historicamente, pela desigualdade e exclusão social. De acordo com Yamamoto (1995), no campo da Política Social, observa-se a descontinuidade de investimento público no enfrentamento das questões sociais nos diversos períodos históricos, alternando avanços e retrocessos em termos dos direitos civis, políticos e sociais, conforme Carvalho (2003). Referindo-se à formação social brasileira marcada pela colonização portuguesa, o mesmo autor cita:

Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinha também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista (CARVALHO, 2003, p. 17-18).

A construção social no Brasil ainda trilha caminhos muito difíceis para uma garantia efetiva de direitos sociais universais, apesar de ter conquistado, a duras penas, a democracia. Apesar de um passado de regimes ditatoriais com índices irregulares de desenvolvimento, a nação brasileira reage através de lutas sociais muito intensas, sendo a década de 1980 marcada por uma efervescência social que culmina na promulgação da Constituição de 1988. Esse momento nacional traz um lampejo de esperança de que finalmente haveria um investimento contínuo na área social para que, de fato, a população em geral fosse atendida em suas necessidades básicas para viver com dignidade. Por um lado, é possível reconhecer avanços no campo social. Por outro lado, nos governos que se seguiram, observam-se práticas conservadoras que não garantiram os avanços sociais presentes na legislação cidadã, de maneira continuada.

A Constituição de 1988 aglutina e materializa a necessidade do

reconhecimento das demandas das camadas minoritárias da sociedade, determinando legislações específicas para a continuidade da efetivação dos direitos. Apesar desse avanço importante, nos processos das disputas políticas entre sociedade civil organizada e Estado, os sucessivos governos confirmam a dinâmica de períodos com avanços descontínuos dos direitos civis, políticos e sociais, dificultando o exercício pleno da cidadania brasileira.

No que se refere à Assistência Social, têm-se um longo caminho até a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005. Na realidade a luta social pela construção de um sistema descentralizado e participativo se inicia na Agenda Constituinte de 1987, passando pelo processo de regulamentação da Constituição de 1988 no início da década de 1990, para ser aprovado somente em dezembro de 2003 na IV Conferência Nacional de Assistência Social. Essa demora histórica se justifica pelos interesses e contradições que atravessam os processos de garantia de direitos no Brasil. Apesar de toda realidade neoliberal desse período, esse sistema foi construído buscando o rompimento do paradigma da caridade, para a construção de um novo entendimento pautado na garantia universal de direitos sociais que são de responsabilidade do Estado brasileiro, conforme já indicava a Constituição Federal de 1988. O SUAS, apresentado na Política Nacional Assistência Social (PNAS-2004) e regulamentado na Lei 12.435 de 2011, consolida para o campo social uma nova perspectiva de intervenção para o controle, monitoramento, avaliação e gestão da Assistência Social como política pública. Assim, para Sposati (2009):

A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira (SPOSATI, 2009, p. 15).

Percebe-se que, apesar de ainda faltar muito para que todos os brasileiros tenham seus direitos básicos garantidos, a Assistência Social se consolidou através da LOAS, que estabelece um olhar de proteção social e não mais de atendimentos pontuais na direção da filantropia. De acordo com Jaccoud (2009), a proteção social se configura como no contexto das políticas sociais que:

Fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas com o ob-

jetivo de realizar fora da esfera privada o acesso a bens, serviços, e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população (JACCOUD, 2009, p. 60).

As contradições da área social existentes num país de frágil democracia, que deveria assegurar para todos os direitos sociais básicos, se justificam pelo enquadramento do Brasil no contexto neoliberal internacional, que direciona as estratégias de gestão da pobreza pelas múltiplas determinações da correlação de forças entre capital financeiro e as demandas de melhorias das condições de vida da população em geral apresentadas pelas diversas formas de organização existentes na sociedade civil.

Na perspectiva de Netto (2001), no capitalismo monopolista a preservação e o controle da força de trabalho, ocupado e excedente, é função estatal de primeira ordem e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social. Nessas condições as expressões da questão social tornam-se objeto de uma intervenção social contínua do Estado. As políticas sociais são resultantes da complexa luta de interesses do Estado e da sociedade, dependendo as conquistas do grau de mobilização e organização da classe trabalhadora.

Na lógica capitalista percebe-se que a Educação sofre uma mercantilização e assume uma função que retroalimenta, na maioria das vezes, o capitalismo, impedindo a emancipação e autonomia humana, na medida em que o Estado não garante uma educação permanente e de qualidade para todos, conforme acena Mészáros (2008).

No caso do direito à Educação no Brasil o tratamento não é diferente das outras áreas sociais, permanecendo a desigualdade no acesso a uma educação de qualidade. Entende-se que a Educação é um bem social precioso no processo de formação integral dos cidadãos onde, na medida em que o Estado cumpre seu papel garantidor desse direito para todos, contribuirá para a formação de uma população preparada tecnicamente para o mercado de trabalho, mas também para o exercício da cidadania em todas as suas dimensões. Quando esse direito não é efetivamente garantido, desde a educação fundamental, o resultado é preocupante, pois se cria um contingente populacional sem qualificação adequada para ocupar as vagas disponíveis no mercado de trabalho, ampliando, cada vez mais o mercado

informal, onde predomina a lei do “salve-se quem puder”, já que prevalece o individualismo, em detrimento da organização coletiva dos trabalhadores, o que parece alimentar um ciclo perverso de exclusão naturalizado no sistema capitalista de produção.

Para Gadotti (2013) a qualidade na Educação pode ser percebida quando, além de se ter professores valorizados e estrutura material adequada, há também investimentos concretos em saúde, transporte, lazer, cultura, alimentação, esporte, conforme as demandas apresentadas. Visando à qualidade sociocultural na Educação a partir do conhecimento das necessidades dos alunos. O autor indica ainda: “É preciso matricular o projeto de vida desses novos alunos numa perspectiva ética, estética e ecopedagógica” (GADOTTI, 2013, p. 4).

No que diz respeito ao ensino superior, identifica-se na década de 1990 o aumento das universidades no setor privado, impulsionado pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1996 (Lei 9.394/96), que flexibilizou diversos aspectos da organização universitária, oferecendo maior autonomia para a criação de centros universitários bem como menor exigência de titulação do corpo docente, e disponibilizando cursos tecnológicos direcionados às demandas de mercado, distanciando-se no tripé da ação universitária pautada no Ensino, Pesquisa e Extensão.

As considerações acima têm o objetivo apenas de contextualizar brevemente a Assistência Social e a Educação, não tendo a intenção de analisar em profundidade a situação geral dessas duas áreas no Brasil contemporâneo.

O compromisso histórico da PUC-Rio com alunos desfavorecidos economicamente

A PUC-Rio foi criada em 1941, inicialmente denominada Faculdades Católicas, sendo intitulada Pontifícia em 1947, por Decreto da Santa Sé e confiada aos jesuítas sua administração central. Os jesuítas dedicam-se ao setor de Educação em seus diversos níveis e destacam-se na gestão de importantes universidades no mundo. A Companhia de Jesus no Brasil destaca-se pelo serviço nessa área, tanto na educação formal como na educação popular pautada pela “Opção preferencial pelos pobres”, conceito desenvolvido a partir do Concílio Vaticano II que, para a América Latina, tornou-se a gênese da Teologia da Liber-

tação, com explícito compromisso social no desenvolvimento de suas atividades pastorais, segundo Andrade (1993) e Paiva (1996).

A partir de 1960 a PUC-Rio inicia seus investimentos para a contratação de um quadro permanente de professores com dedicação exclusiva e a construção de laboratórios de pesquisa. Assim, constrói as bases de uma universidade de excelência acadêmica, o *status* que lhe é conferido atualmente. Em 2014, a PUC-Rio obtém o título de Universidade Comunitária, equiparando-se em diversos aspectos às melhores universidades públicas brasileiras, no tocante ao seu compromisso de inclusão social.

Conforme seu Marco Referencial, no que diz respeito à formação integral dos alunos, a PUC-Rio destaca-se por ser uma entidade privada, com caráter comunitário.

A formação de profissionais competentes, habilitados ao pleno desempenho de suas funções, com sentido de responsabilidade e participação; a inserção na realidade brasileira, colocando a ciência a serviço da comunidade e orientando suas atividades para a edificação de um mundo melhor, de acordo com as exigências da Justiça e do Amor (PUC-Rio. Missão e Marco Referencial, item 3).

Intensifica-se, a partir de 1994, segundo Salvador (2008), a visibilidade do compromisso de inclusão social da PUC-Rio através de uma política de ação afirmativa, com o objetivo de favorecer o acesso de camadas populares da Região Metropolitana do Rio de Janeiro aos cursos de graduação. Esses estudantes organizavam-se a partir do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC), podendo ser caracterizado como um exemplo de um dos tipos dos novos movimentos sociais que ampliaram suas agendas de lutas nas décadas de 1980 e 1990 para as políticas de reconhecimento das peculiaridades de diversos segmentos sociais.

Nesse contexto, cria-se, então, na Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários, a bolsa denominada Ação Social para o atendimento aos candidatos aprovados no vestibular, mediante carta de apresentação do Pré-Vestibular Comunitário e posterior entrevista junto à Coordenação de Bolsas e Auxílios.

Assim, percebe-se uma mobilização da comunidade universitária no conhecimento das necessidades cotidianas que descortinava a falta de condições objetivas de conclusão dos cursos de graduação por parte desse novo perfil de aluno ingressante. Essa percepção torna-se

mais determinante a partir de 1994 e culmina com a criação de um fundo emergencial que estrutura esse apoio material.

Diante das dificuldades vivenciadas no cotidiano da universidade por esse grupo de bolsistas, a Pastoral Universitária motivou alunos, professores e funcionários que se solidarizaram com essa realidade, sendo criado em 1997 o Fundo Emergencial de Solidariedade da PUC-Rio (FESP), para o apoio direto com alimentação e transporte, conforme Rodrigues (2008). Em 2016, 1.234 alunos bolsistas comunitários (beneficiados com bolsas do tipo Filantrópica e PROUNI) foram atendidos pelo FESP.

Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários: o lugar do acolhimento das diferenças e a presença do Serviço Social

A Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários (VRC) foi criada em 1967, quando a direção da PUC-Rio passou a ser integrada pelo grão-chanceler (cardeal arcebispo da Arquidiocese de São Sebastião do Rio de Janeiro), pelo reitor e por vice-reitores nas áreas administrativa, acadêmica e comunitária. A VRC integra suas atividades no sentido de cumprir a missão comunitária da PUC-Rio, orientando e coordenando atividades, espaços e serviços com objetivo de valorizar o ser humano e promover o seu desenvolvimento integral. O Anuário desse mesmo ano indica, de acordo com Milman (1993), que a VRC deve organizar:

Assistência ao Estudante – Bolsas de Estudo: a Universidade Católica, desejando manter abertas suas portas também para os estudantes dotados de menores posses, concede bolsas de estudo, ou seja, isenção de pagamento, total ou parcial da anuidade (PUC-Rio, Anuário de 1967, p. 60).

Ainda segundo Milman (1993), o Programa de Bolsas e Auxílios da Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários lotado na Coordenação de Bolsas e Auxílios (CBA) existe desde a década de 1970, desenvolvendo-se conforme as demandas institucionais e socioeconômicas do Brasil e, especificamente, do Rio de Janeiro, sempre pautando-se pelo critério de “igualdade de oportunidades” para calouros e veteranos. Esforços diferenciados são desenvolvidos na esfera comunitária com o propósito de aprimorar o atendimento às

demandas advindas das mudanças no cenário da educação de nível superior. Vale ressaltar que somente em 1971 houve, pela primeira vez, a solicitação de um profissional de Serviço Social para o atendimento aos bolsistas, e a partir de 1973 começam a ser divulgados, ainda de maneira incipiente, os quantitativos de alunos atendidos com bolsas da VRC.

Com a experiência de intervenção direta na recepção e convivência cotidiana com os bolsistas classificados em diferentes categorias pela instituição, a Coordenação de Bolsas e Auxílios, através da equipe de Serviço Social, atualmente composta por sete assistentes sociais, tem a oportunidade de desenvolver mecanismos de trabalho com foco na criação de uma rede de apoio interno e externo, contribuindo para que esses bolsistas possam realizar o sonho de graduar-se em uma instituição de qualidade como a PUC-Rio.

Para tanto, essa equipe organizava-se através das Avaliações Socioeconômicas dos processos seletivos de bolsas para calouros e veteranos, plantões sociais para o atendimento dos alunos e familiares no sentido de acompanhar a trajetória universitária que apresentava desafios que demandavam monitoramento e encaminhamentos de diversos tipos, avaliação semestral do desempenho acadêmico para uma adequada adaptação à rotina de estudos universitários e seleção específica para inclusão nos benefícios do FESP, no intuito de disponibilizar condições objetivas de permanência na universidade.

A experiência desse setor informa que o apoio para transporte é fundamental para a permanência dos bolsistas integrais, já que uma parcela significativa reside na Baixada Fluminense, não podendo usufruir do Passe Livre Universitário, que alcança somente universitários domiciliados no âmbito municipal.

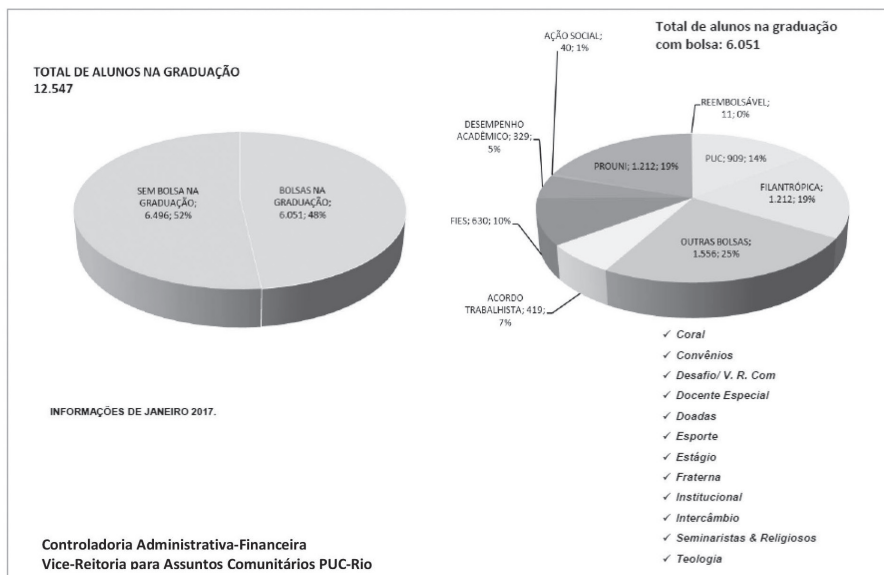
A renovação das bolsas é realizada pela CBA, semestralmente, com base na Avaliação dos Históricos Acadêmicos. Para os alunos que atingem 75% de aproveitamento acadêmico nas disciplinas cursadas, as bolsas do tipo Filantrópica, PUC e PROUNI são renovadas automaticamente. Para os estudantes que não atingem esse percentual de aproveitamento, de maneira pedagógica e preventiva, eles participam de reuniões e atendimentos individuais onde, junto com a assistente social se constrói um plano de ação que o impulse para a recuperação acadêmica no próximo semestre, tendo a bolsa suspensa, temporariamente.

Nesse sentido, é fundamental o trabalho integrado entre CBA e FESP, pois a dificuldade acadêmica pode revelar as necessidades objetivas e subjetivas desse perfil estudantil que vem sendo marcado, ao longo da vida, pela desigualdade social no acesso a direitos sociais básicos.

Especificamente, aos “prounistas”, o apoio pode ir além desse monitoramento personalizado. Em alguns casos, quando os obstáculos acadêmicos levam o aluno a utilizar o tempo máximo de conclusão com a bolsa do PROUNI e identifica-se o potencial de conclusão e a extensão de apoio necessário, é analisada a possibilidade de migração para a Bolsa Filantrópica, que faz parte do quadro de bolsas institucionais da PUC-Rio. Com essa iniciativa, um estudante que não teria condição de concluir sua graduação exclusivamente com o PROUNI, consegue, tendo em vista o oferecimento de outro tipo de bolsa por parte da PUC-Rio.

Numa análise inicial, a partir de dados informacionais sobre o acesso de alunos ao sistema de bolsas da PUC-Rio, identifica-se sua diversidade, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Dados estatísticos de Bolsas de Estudo PUC-Rio



Fonte: PUC-Rio. Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários, Controladoria Administrativo-Financeira / Sistema de Gerência Universitário.

Observa-se então, que do universo de alunos matriculados em janeiro de 2017 (12.547), 48% (6.051) possuem algum tipo de bolsa, e 52% (6.496) encontram-se sem bolsa. Sabe-se que por ser uma entidade filantrópica e comunitária, com incentivo governamental, a PUC-Rio precisa mesmo investir parte de seus recursos financeiros em bolsas. É evidente também o compromisso institucional em manter uma estrutura física adequada às exigências do Ministério da Educação e Cultura para as diversas áreas de conhecimento existentes, tanto na graduação quanto na pós-graduação.

Em números absolutos, em janeiro de 2017 têm-se com bolsas do PROUNI: 1.212 alunos estão matriculados nos diversos cursos de graduação, o que representa 19% do total de bolsas concedidas.

A partir de 2005, com a efetiva recepção de bolsista do PROUNI, a Bolsa Ação Social tem sido gradativamente substituída pela Bolsa PROUNI e também pela Bolsa Filantrópica, que aglutinam o alunado com perfil de vulnerabilidade social, atualmente na PUC-Rio. Observa-se ainda no quadro acima o indicativo de 1% (40) de Bolsa Ação, em contraposição às Bolsas do PROUNI que apresentam 19% (1.212) do total de bolsas disponibilizadas pela instituição.

Com base nesses dados de consulta interna, pode parecer insignificante numericamente falando o montante de alunos bolsistas se comparado ao universo de brasileiros excluídos do ensino superior, mas cabe pensar no significado e alcance dessa conquista pessoal do aluno matriculado com bolsa que conclui sua graduação¹.

A experiência de contato direto com esse perfil estudantil, apresenta-se como um desafio para a PUC-Rio como um todo, pois sua clientela habitual, até então, tinha um perfil de classe média e alta, com demandas diversas às desses “novos” bolsistas.

PROUNI e a PUC-Rio: a continuidade de uma política de ação afirmativa.

O Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001 estabeleceu metas para a expansão do ensino superior, integrando um conjunto de ações visando à inclusão das minorias para o atendimento das metas internacionais de investimentos para a área. No caso da população com faixa etária de 18 a 24 anos foi estabelecida

¹ Para conferir dados sobre a melhoria nas condições sociais dos alunos beneficiados pela Bolsa Ação Social, especificamente, consultar Salvador (2008).

uma meta de 30% de inclusão até 2010. No contexto dessa organização governamental, institucionaliza-se o Programa Universidade para Todos (PROUNI), através da Lei nº 11.096/2005 de 13/1/2005 e do Decreto nº 5.493 de 18/7/2005. Segundo consulta ao site do MEC em 14/01/2017, até 2016 esse programa atendeu 1,9 milhão de estudantes no território nacional. Para o Rio de Janeiro, no segundo semestre de 2016, foram oferecidas um total de 5.762 bolsas integrais e parciais.

O público alvo a que se destina o programa é o estudante brasileiro que ainda não tenha ingressado no ensino superior, que tenha cursado o ensino médio integralmente em escola pública, ou em instituição privada como bolsista integral, seja pessoa com deficiência, seja professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica do quadro principal da instituição pública.

De acordo com Faceira (2009), o PROUNI caracteriza-se como uma política pública de inclusão social com dimensões macro, meso e microssocial. Em se tratando da implantação do PROUNI na PUC-Rio, no período de 2005 a 2009, ela indica uma divisão mais democrática das vagas nos cursos de graduação. Também destaca o entendimento dos bolsistas entrevistados, no que se refere ao papel decisivo do programa para seu ingresso na universidade, assim como a certeza de uma melhor qualificação para sua inserção no mercado de trabalho.

Para a organização da recepção dos candidatos e monitoramento do programa, em cada Instituição de Ensino Superior (IES) é criada uma comissão responsável pelo PROUNI. No caso específico da PUC-Rio essa comissão conta com o apoio direto da equipe de Serviço Social da VRC, que se faz presente em cada processo seletivo, na recepção dos candidatos, através da confirmação do perfil socioeconômico, bem como no monitoramento através dos Módulos de Supervisão determinados pelo MEC, como forma de acompanhamento da permanência do perfil socioeconômico dos alunos beneficiados pelo PROUNI. Além do acompanhamento social ao longo de toda a graduação

De uma maneira geral, pode-se dizer que há uma cultura de acolhimento desses alunos, que vêm conquistando gradativamente as vagas oferecidas nos diversos cursos de graduação da PUC-Rio. Há iniciativas de apoio localizadas nos departamentos e em outras ins-


tâncias da universidade, como, por exemplo, o Núcleo de Estudos e Ação sobre o Menor (NEAM) que disponibiliza bolsas de estudo integrais através de parceria com a Cultura inglesa. Em 2016 o NEAM disponibilizou 20 bolsas integrais, incluindo material didático para os bolsistas do PROUNI.

Assim, a partir da experiência de inclusão social iniciada na década de 1990, a PUC-Rio disponibiliza aos alunos “prounistas” a mesma estrutura de oferecimento de serviços internos de apoio para que os alunos consigam concluir sua graduação com o máximo de qualidade possível. Nessa área destaca-se na Engenharia, no Ciclo Básico, um setor de Orientação Psicopedagógica específica para os cursos de Engenharia e o Núcleo de Orientação Psicopedagógica (NOAP) do departamento de Educação, que atende os alunos dos diversos cursos no processo de organização e adaptação para o adequado desenvolvimento da rotina universitária de estudos. A partir do segundo semestre de 2015 cria-se na PUC-Rio a Rede de Apoio ao Estudante (RAE), integrando, além dos serviços já citados, o Núcleo de Apoio aos Portadores de Deficiências (NAIPD). Assim, observa-se a necessidade de trabalho interdisciplinar para que os alunos, bolsistas ou não, tenham atendidas suas peculiaridades, numa perspectiva inclusiva e de promoção de sua autonomia no enfrentamento das questões universitárias.

No âmbito da Coordenação de Bolsas e Auxílios há um esforço de trabalho interdisciplinar das assistentes sociais para orientação e encaminhamentos a **serviços de atendimentos** diversos, levando em consideração a região de moradia e qualidade dos serviços ofertados, principalmente pela rede **pública que**, às vezes, a população **não acessa** por desconhecimento. Procura-se, dessa maneira, um fluxo de trabalho de construção de uma Rede Externa para o atendimento das necessidades apresentadas.

A seguir, encontra-se um panorama do número de bolsista do PROUNI por curso. Os dados referem-se a junho de 2015, portanto bastante atualizados.

Gráfico 2: Dados Estatísticos das Bolsas PROUNI por Cursos de Graduação



Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários
Atividades, Serviços e Projetos

CENTRO	CURSO		Total de Alunos Matriculados	Bolsa PROUNI	
				Percentual	Total de Alunos Bolsistas
CCS	ADM	ADMINISTRACAO	1.069	100	122
INTER	ARQ	ARQUITETURA E URBANISMO	1	50	1
INTER	ARQ	ARQUITETURA E URBANISMO	593	100	51
CTCH	ACN	ARTES CENICAS	56	100	10
CTC	CCP	CIENCIA DA COMPUTACAO	128	100	15
CCBM	BIO	CIENCIAS BIOLOGICAS	118	100	18
CCS	CEC	CIENCIAS ECONOMICAS (ECONOMIA)	477	100	29
CCS	CSC	CIENCIAS SOCIAIS (SOCIOLOGIA)	103	100	18
CCS	COM	COMUNICACAO SOCIAL	1.948	100	176
CTCH	COI	DESENHO INDUSTRIAL	1.321	100	135
CCS	CDD	DIREITO	1.525	100	133
CTCH	CEG	ENGENHARIA	3.246	100	262
CTCH	CFL / CFE	FILOSOFIA	135	100	5
CTC	CPS	FISICA	18	100	1
CCS	CGG	GEOGRAFIA	123	100	17
CCS	CHS	HISTORIA	132	100	14
CCS	HED	HISTORIA (CURSO A DISTANCIA)			
CTCH	CLT	LETRAS	218	100	22
CTC	CMM	MATEMATICA	15	-	-
CTCH	CPD	PEDAGOGIA	98	100	23
CTCH	SME	PRODUCAO E GESTAO DE MIDIAS EM EDUCACAO			
CTCH	CPS	PSICOLOGIA	696	100	44
CTC	COM	QUIMICA	23	100	2
CCS	RIT	RELAÇÕES INTERNACIONAIS	475	100	38
CCS	CSS	SERVICO SOCIAL	114	100	5
CTC	CSI	SISTEMAS DE INFORMACAO	91	100	16
CTCH	CPT / CTL	TEOLOGIA	156	100	3
			12,632		
					1,141

-VIC: Controladoria Administrativa-Financeira, Coordenação de Serviço Social, Coordenação de Projetos Sociais

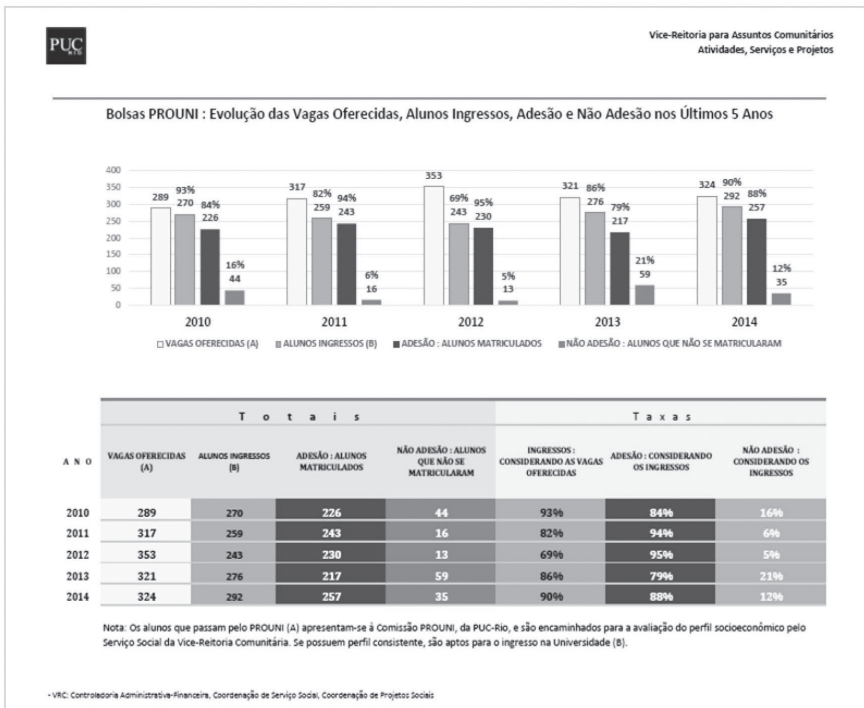
Fonte: PUC-Rio, Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários, Controladoria Administrativa-Financeira / Sistema de Gerência Universitário.

Nesse sentido, pode-se dizer que as vagas oferecidas pelo PROUNI estão dispostas nos mais variados cursos, seja na área das Ciências

Exatas, seja nas Ciências Humanas e Sociais. Para avançar criticamente na análise sobre a efetividade desse programa governamental, há que se investir no estudo e acompanhamento dos impactos do PROUNI na qualidade de vida dos alunos beneficiados, bem como as possibilidades efetivas de mobilidade social de suas famílias.

O quadro a seguir apresenta a evolução do número de bolsas do PROUNI existentes na PUC-Rio no período de 2010 a 2014, assim como um balanço das vagas oferecidas que tiveram utilização. Esses dados indicam que em 2010 foram oferecidas 289 vagas, sendo utilizadas 270 e não utilizadas 44. Para 2014 têm-se 324 vagas com utilização de 292, sendo que não foram utilizadas 35 vagas. Isso significa dizer que 35 bolsas integrais deixaram de ser aproveitadas por alunos oriundos de escolas públicas, ou bolsistas integrais no ensino **médio, com renda familiar per capita** bruta de até um salário **mínimo e meio**, que são os critérios básicos para inserção no PROUNI.

Gráfico 3: Dados Estatísticos – Evolução de vagas oferecidas pelo PROUNI na PUC-Rio



Fonte: PUC-Rio, Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários, Controladoria Administrativa-Financeira / Sistema de Gerência Universitário.

Esse panorama informa do ponto de vista quantitativo, a partir de uma primeira aproximação da Coordenação de Bolsas e Auxílios, a presença no PROUNI na PUC-Rio, mas faz-se necessário, por um lado, uma análise continuada para o desenho do perfil do aluno “prounista” na PUC-Rio em termos de desempenho acadêmico em relação a alunos não bolsistas, ou beneficiados por outros tipos de bolsa como uma das formas de conhecimento do impacto desse programa governamental na política atual para expansão do acesso ao ensino superior de qualidade no Brasil, e seus possíveis desdobramentos.

Por outro lado, é também importante avaliar os procedimentos estabelecidos pelo MEC a serem cumpridos pelas IES, tanto para a seleção dos candidatos quanto no monitoramento do aluno até a conclusão de sua graduação, assim como as taxas de evasão. Outro aspecto fundamental seria monitorar os níveis de inserção dos bolsistas no mercado de trabalho nas áreas específicas de formação, ou não.

Considerações finais

Entende-se ser de extrema importância para a consolidação de uma democracia, de fato, a garantia por parte do Estado do direito à educação de qualidade, com destinação de recursos que atendam às demandas sociais em todos os níveis educacionais. A oferta de vagas, a estrutura física e justos salários para os professores, desde o ensino fundamental são imprescindíveis para a consolidação de um sistema educacional que contribua para a formação de cidadãos capazes de se organizar socialmente para a reivindicação de outros direitos como trabalho, saúde, lazer, conforme assegura a Constituição Federal de 1988.

A partir da experiência na Coordenação de Bolsas e Auxílios da Vice-Reitoria Comunitária/PUC-Rio, percebe-se a necessidade de se analisar com cuidado a história das diversas instituições de ensino superior privado no Brasil que apresentam níveis diferenciados de compromisso social, tendo incentivos fiscais que justificam o investimento estrutural no sistema de ensino, podendo oferecer qualidade para a formação integral dos estudantes. Observa-se na década de 1990 a mercantilização presente nos segmentos do ensino superior, iniciando um processo de desqualificação da formação de nível superior, o que nos causa muita preocupação.

Assim, o desafio de estabelecer uma política interna de inclusão social, a partir da parceria com os pré-vestibulares na década de 1990, incentivando a participação dos bolsistas nas variadas formas de organização estudantil, contribuiu para a construção de um contexto de mudanças culturais no interior da universidade que vem transformando a imagem da PUC-Rio, vista socialmente por muito tempo como a “universidade dos ricos”, podendo ser agora enxergada como um lugar de acolhimento também das classes menos favorecidas. Atualmente, no *campus* universitário da Gávea é possível perceber a diversidade no colorido das pessoas que transitam pelos variados departamentos e outros espaços comunitários, com maior liberdade e propriedade e sentimento de pertença, o que é fundamental.

Esse ambiente que necessita ser construído e reconstruído no cotidiano da comunidade universitária porque não está fora das tensões sociais de interesses e forças políticas diferenciadas, recebe o PROUNI com a mesma disposição de conhecer, pelo menos por parte da comunidade PUC-Rio, a nova realidade trazida pelos “novos estudantes”. Pode-se dizer, até agora, que pelo menos uma característica está presente tanto nos bolsistas de Ação Social, como nos bolsistas do PROUNI: o fato de muitos deles serem os primeiros de várias gerações da família a ingressar no ensino superior.

Dessa maneira, pensa-se ser de grande valia a problematização de questões que inspirem novos estudos críticos o suficiente para identificar os caminhos traçados pelos cidadãos que escolhem a educação como investimento para a vida, no tocante às condições sociais de sobrevivência, bem como para a trajetória de realização profissional, que com a crise necessita ser reinventada, criativamente.

Nesse contexto, destaca-se a importância da presença do Serviço Social na Coordenação de Bolsas e Auxílios e sua contribuição para o monitoramento da operacionalização dessa política nos espaços privados de ensino superior, tanto para as IES, como para o usuário do PROUNI, conforme Paiva (2016) afirma:

Mesmo com todas as dificuldades em priorizar as análises de políticas que considerem suas complexidades e suas possibilidades efetivas de garantir direitos, não se pode negligenciar sua importância de realização. Priorizar dimensões a serem analisadas ou avaliadas é um bom caminho para os desenhos metodológicos, mas estas dimensões precisam vir complementadas por critérios baseados em valores de equidade, justiça social e cidadania, para que realmente

se tenha clareza de como vem ocorrendo a disputa de classes pelo fundo público e principalmente, fortalecer a defesa das transformações nas relações de desigualdades sociais e das relações de poder na sociedade brasileira (PAIVA, 2016, p. 35).

No que se refere, especificamente, à equipe de Serviço Social da VRC, recentemente ampliada e com maiores condições no estabelecimento de metas para o permanente compromisso com a qualidade do serviço prestado aos alunos da PUC-Rio, alguns desafios se colocam no sentido da adequada sistematização da prática, vislumbrando subsídios que fomentem caminhos de pesquisa que, conforme Paiva (2016) e Boschetti (2009), pretendam avaliar em profundidade a implementação, operacionalização e seus desdobramentos para os diversos atores envolvidos na trama de conflitos inerentes ao processo de consolidação de um processo democrático para o acesso e permanência de camadas populares no ensino superior de qualidade, como política pública construída na relação complexa entre Estado e sociedade.

Apesar de se saber que o mercado formal de trabalho encontra-se cada vez mais restrito, como resultado da crise capitalista mundial, é importante acompanhar a dinâmica nacional em todos os setores, analisando as alternativas brasileiras para ultrapassar os efeitos nocivos da crise que afeta diretamente a garantia dos direitos básicos da população.

Desse modo, avançar no aprofundamento do conhecimento da trajetória dos alunos atendidos pelo PROUNI significa avaliar o ingresso, passando pelo monitoramento de sua permanência e também avaliando os índices de inserção no mercado de trabalho nas áreas de formação, ou fora dela e também as taxas de evasão ao longo da implementação do programa. Dessa maneira, abre-se um campo de pesquisa para analisar as alternativas postas na sociedade capitalista através das políticas públicas que se colocam para o enfrentamento dos efeitos dilacerantes do neoliberalismo no Brasil, especialmente para o ensino superior.

Referências

- ANDRADE, Paulo Fernando Carneiro de. **Capitalismo e Socialismo: diálogo entre a doutrina social da Igreja e a Teologia da Libertação**. São Paulo: Loyola, 1993.
- BITTAR, Mariluce. *Universidade Comunitária: uma identidade em construção*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1999.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Cidadania, um projeto em construção, minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org). **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. **Os bestializados**. O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1995.

FACEIRA, Lobelia da Silva. O ProUni como política pública em suas instâncias macroestruturais, meso-institucionais e microsociais: pesquisa sobre a sua implementação pelo MEC e por duas universidades na Região Metropolitana do Rio. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GADOTTI, Moacir. **A educação contra a educação: o esquecimento da educação e a educação permanente**. Prefácio de Paulo Freire. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Boniteza de um sonho: ensinar-e-aprender com sentido**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

_____. **Educação integral no Brasil: inovações em processo**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

_____. **Qualidade na Educação: uma nova abordagem**. In: Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC. Congresso de Educação Básica. Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, 2013.

JACOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); UNESCO (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, MDS; UNESCO, 2009, p. 57-86.

MESZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MILMAN, Clara. O aluno bolsista da PUC-Rio: sua visão sobre o programa de Bolsas. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

PAIVA, Andréa Mendonça. Pastoral da Criança na Arquidiocese do Rio de Janeiro: estudo exploratório de sua dimensão social. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

PAIVA, Ariane Rego de. **Análise e avaliação de políticas sociais**: algumas perspectivas do debate atual. *O Social em Questão*. Ano XXI, nº 36 (2016). Rio de Janeiro: PUC-Rio. Departamento de Serviço Social, 1997-206.

PUC-Rio. Missão e Marco Referencial (s/d.). Disponível em: <<http://www.puc-rio.br/sobrepucc/marcoreferencial/principal.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

RODRIGUES, Bianca Aguiar Correia. “Passar é fácil, continuar é que é difícil...”. A permanência de alunos bolsistas na PUC-Rio. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SALVADOR, Andréia Clapp. Ação afirmativa no ensino superior: estudo da política de inserção de alunos pobres e negros na PUC-Rio. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, Clarissa Tagliari. A chegada ao ensino superior: o caso dos bolsistas do ProUni da PUC-Rio. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); UNESCO (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, MDS; UNESCO, 2009, pp.13-56.

Sujeitos de direitos ou “cracudos”?

O direito à cidade em xeque na “cidade maravilhosa”

Ana Paula Cardoso da Silva¹

1 - Introdução

Há que se considerar o atual contexto de “agravamento da barbárie provocado pela crise geral do capitalismo” (SAMPAIO JR, 2009, p. 95) e das agudizações das contradições na expansão desse sistema na forma “capital-imperialista” (FONTES, 2009). Nesse cenário, o presente trabalho pretende refletir acerca do direito à cidade dos usuários de *crack* no município do Rio de Janeiro, compreendendo se eles vêm sendo tratados como sujeitos de direitos ou como “cracudos”.

Cabe destacar que o *crack* será compreendido como uma mercadoria; logo, serão abordados o seu valor de uso e seu valor de troca, e os dependentes dessa droga serão observados como exemplos do lumpemproletariado² do século XXI.

No Rio de Janeiro, o ingresso do *crack* passou a ser constatado em 2005, numa fase “liberal revisitada” (WERNECK VIANNA, 2005), e com isso vem crescendo significativamente uma parcela de sujeitos usuários dessa droga.

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense. Mestre do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense. Pós-graduada do Curso de Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Assistente social da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos da Cidade do Rio de Janeiro e do Hospital Federal dos Servidores do Estado do Ministério da Saúde.

² Cabe sinalizar inicialmente o termo lumpemproletariado (do alemão *Lumpenproletariat*: “seção degradada e desprezível do proletariado”; de *lump* “pessoa desprezível” e *lumpen* “trapo, farrapo” + *proletariat* “proletariado”), ou ainda subproletariado, o qual designa, no vocabulário marxista, a população formada por parcelas miseráveis, não organizadas do proletariado, não apenas destituídas de recursos econômicos, como também desprovidas de consciência de classe, sendo assim mais suscetíveis de serem cooptadas para atenderem aos interesses da burguesia, podendo, com isso, interferir negativamente na consciência revolucionária do proletariado.

Há que se entender o crescimento do consumo do *crack*³ na complexificação das expressões da Questão Social brasileira, em particular com a sua entrada no município do Rio de Janeiro. É importante frisar que havia uma resistência inicial para a entrada do crack no Estado do Rio de Janeiro, por parte do narcotráfico, tendo em vista que se trata de uma droga de baixo custo e alto potencial lesivo em curto tempo, sendo assim, “a relação custo e benefício não compensava⁴”.

E o Poder Público nesse contexto? Evidentemente, o Estado não é só coerção, como também busca estratégias de consenso para se legitimar, haja vista a percepção de Estado ampliado de Gramsci. Ele não é só um aparelho repressor, mas se amplia para manter a sua hegemonia na sociedade capitalista.

Este instrumento permeado de contradições e conflitos chamado *Estado*, nascido da própria sociedade burguesa para legitimá-la e preservá-la, mesmo que por vezes se utilize de estratégias consensuais, possui uma dimensão repressiva muito acentuada contra os pobres. Assim, os pobres são imprescindíveis na manutenção da ordem vigente e necessitam de parques “cuidados”, com fins da sua reprodução e continuidade da sua exploração para o funcionamento desse sistema.

A reflexão que será realizada acerca da dependência do *crack* neste trabalho considerará a tríade: homem, droga e contexto de uso, tendo em vista que a análise sobre qualquer tipo de droga deve levar em conta o “encontro de um produto, de uma personalidade e de um momento sociocultural” (OLIEVENSTEIN, 2003, p. 38). Cabe ressaltar, então, que a questão do consumo de drogas não está vinculada apenas à substância em si, no produto-droga, mas conectada aos processos sócio-históricoculturais, na subjetividade dos sujeitos e na relação que eles mantêm com o produto.

A relação de autonomia do sujeito é afetada com a droga, configurando-se em um problema quando a relação entre o sujeito e o produto mistura-se quase que de modo simbiótico, transformando o produto no sujeito e o sujeito no produto, comprometendo àquela suposta relação entre prazer e satisfação, e abrindo canal à transformação dessa relação numa relação “prazer-sofrimento”.

³ O *crack* é uma droga produzida a partir da cocaína, bicarbonato de sódio ou amônia e água, gerando um composto, que pode ser fumado ou inalado. O nome “*crack*” vem do barulho que as pedras fazem ao serem queimadas durante o uso.

⁴ Trecho extraído do “Plano de Trabalho do Serviço Especializado de Abordagem Social Itinerante” referente ao “Projeto de acompanhamento socioassistencial das pessoas com necessidades decorrentes do uso de *crack*, álcool e outras drogas”, de fevereiro de 2013.

Dessa forma, vale pontuar que a maior preocupação se dá quando a relação de autonomia do sujeito é afetada com a droga, configurando-se em um problema quando a relação entre o sujeito e o produto transforma-se em uma relação “prazer-sofrimento”, alternando tais sensações, devido à “construção da necessidade de repetição” do uso descomedido da droga (OLIEVENSTEIN, 2003, p. 41-38).

A seguir, veremos de maneira sucinta como o Poder Público vem atuando na questão dos usuários de *crack*, tendo por base o programa “Crack, é possível vencer”⁵, e como a mídia ajuda a propagar a ideia equivocada da *epidemia* dessa droga como problema de saúde pública, contribuindo para estigmatizar esses usuários, não os vendo como sujeitos de direitos, protagonistas de suas vidas, mas como objetos de uma intervenção estatal pontual, fragmentada e ineficaz.

2 - Reflexões sobre a mercadoria crack no município do Rio de Janeiro

A análise (por ser referente apenas a Marx) sobre a riqueza da sociedade está centrada numa premissa dialética, ou seja, tanto a riqueza como a pobreza são fenômenos historicamente determinados. No que tange à riqueza das nações, diferente do liberal Adam Smith (1988), o pensador alemão nos revela que a riqueza das sociedades em que domina o modo de produção capitalista “aparece como uma imensa coleção de mercadorias” (MARX, 2013, p. 113).

A mercadoria é todo objeto que satisfaz a humanidade, sejam eles meros desejos ou necessidades básicas, podem saciar a fome (alimentos industrializados), ou servir de adorno para o corpo (brincos, *piercing*), podem ser imprescindíveis para edificar construções (como instrumentos de trabalho) ou para produzir entorpecimento ou delírios momentâneos (como as drogas).

A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie. A natureza dessas necessidades, se elas se originam do estômago ou da fantasia, não altera nada na coisa. Aqui também não se trata de como a coisa satisfaz a necessidade humana, se imediatamente, como meio de subsistência, isto é, objeto de consumo, ou se indiretamente, como meio de produção (MARX, 2013, p. 113).

É imprescindível destacar que toda mercadoria possui o seu *valor de uso* e o seu *valor de troca*, haja vista visto que: “[...] só são mercadorias porque são algo duplo: objetos úteis e, ao mesmo tempo, suportes de valor” (MARX, 2013, p. 124), portanto, só adquirem esse “*status*” porque possuem a forma natural e a forma de valor.

A mercadoria é constituída por dois aspectos: o valor de uso e o valor. Sendo este último, na sociedade capitalista, o aspecto dominante, ele constitui, na verdade, através de sua grandeza, a magnitude da riqueza social produzida, por isso é que podemos associar a riqueza em nossa sociedade com o valor e esse como propriedade de uma determinada mercadoria, representa a riqueza reconhecida pela sociedade como engendrada no momento da sua produção.

Assim, cabe sinalizar que valor e valor de troca são conceitos diferentes, embora relacionados. Enquanto este último é algo perceptível por meio da observação empírica, aquele, o valor, é uma dimensão da essência. O valor de troca é uma forma de manifestação do valor, forma essa que não é expressão perfeita e nem totalmente adequada deste último.

É sabido que o capitalismo é o único sistema que tende a mercantilizar todas as coisas e que substitui a relação entre as pessoas por uma relação entre as coisas, sendo assim, as drogas ganham *status* de mercadoria.

Para Iamamoto (2001):

nessa sociedade, a mercadoria é o caráter predominante e determinante dos produtos (...) – a forma mercadoria e seu fetiche – entranham tanto as relações de circulação, quanto aquelas que têm lugar entre os agentes de produção. Ela inverte e subverte o sentido das relações sociais em um amplo processo de mistificação e reificação, submetendo as relações entre os homens a relações entre coisas (IAMAMOTO, 2001, p.13).

No que se refere ao valor de uso, ele diz respeito a uma condição bem peculiar do sujeito que utiliza esse tipo de droga, destacando o porquê desse uso, a sua utilidade, o sentido dessa substância para o sujeito dependendo do contexto que o realiza.

Concernente ao valor de troca, há que se ressaltar as condições de consumidor e de trabalhador, além do processo de produção e distribuição de drogas. Considerada uma droga mais acessível pelo seu preço, o *crack* tem como seus principais consumidores as clas-

ses mais pobres da população. Todavia, o preço da pedra de *crack* quintuplicou nos últimos anos⁵. Esse aumento expressivo refere-se à maior repressão a sua venda. Vale destacar também que se difunde nos aparelhos midiáticos a cultura do medo, o pavor ao seu consumidor nas ruas da cidade, nas chamadas “cracolândias”, fazendo com que se lucre bastante com o horror aos seus usuários nesses espaços, como, por exemplo, financiando a segurança privada e objetos relacionados à mesma (câmeras, alarmes, cercas elétricas etc.). Assim, de fato, o *crack* interfere na economia diretamente e indiretamente, movimentando-a bastante.

Tomando por base que “os múltiplos modos de usar as coisas é um ato histórico” (MARX, 1996, p. 165), o uso de drogas é também um ato histórico. Dessa forma, há que se considerar o contexto social, econômico, político e cultural de tal uso.

Uma mercadoria como o *crack*, assim como todas as ações destinadas ao seu enfrentamento e tratamento, apresentam muitas contradições e as explicações que justificam a necessidade de consumo, bem como aquelas que sinalizam a omissão dos governos em seu enfrentamento por meio de políticas públicas são bastante complexas e difíceis de serem equacionadas.

Assim, é importante destacar que:

frente à barbárie generalizada que a reprodução do capital tende a gerar na sociedade, e frente ao sentimento de fragilidade social que se impõe sobre os indivíduos – devastados por forças que não conhecem nem controlam –, as autoridades estatais e o aparato de Estado emergem como um refúgio nos quais – e com os quais – seria possível se proteger (OSORIO, 2014, p. 209).

É válido pontuar, que a acumulação capitalista sempre produz uma *população trabalhadora supérflua relativa*, ou seja, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se com isso, *excedente*. Assim, “a produção contínua de uma *superpopulação relativa de trabalhadores é uma necessidade da acumulação capitalista*” (MARX, 2001, p. 738), haja vista que “os pobres e os ociosos (superpopulação relativa) são consequências necessárias dos ricos e trabalhadores”

⁵ Nos últimos dois anos, o preço de uma pedra de *crack* contendo um grama da substância quintuplicou e subiu de R\$ 5,00 para R\$ 25,00. Fonte: portalodia.com (17/11/2015).

(ibidem, p. 750), configurando dessa maneira o “caráter antagônico da produção capitalista” (ibidem, p. 749). Em outras palavras, a população fora do mercado de trabalho é funcional ao sistema, porém, no capitalismo de hoje, para além do percentual daquilo que chamou de população excedente, no cenário atual de desregulamentação das leis trabalhistas e flexibilização do mercado, há a produção de um excedente, e há também a produção de uma população absolutamente desnecessária, que não serve, e se não servir nem para excedente relativo, o sistema não perceberá sua falta de modo algum, ou seja, esse estrato social não cabe nem mesmo no exército de reserva, ele é descartado totalmente pelo sistema.

Contudo, considerando a lógica do “darwinismo social”⁶, a maioria das pessoas dependentes de *crack* ao mesmo tempo em que compõem uma parcela da sociedade que sequer irá figurar como o chamado “exército industrial de reserva”, pois são “supérfluas para o capital” (IAMAMOTO, 2012) e, dessa forma, principais alvos do encarceramento e da eliminação física, as políticas sociais, pautadas pela perspectiva dos direitos humanos, ainda assim, enumeram uma série de ações para atuar no enfrentamento dos efeitos provenientes do uso do *crack*.

No que se refere à intervenção do Poder Público, é imprescindível salientar que a atual política brasileira de enfrentamento ao *crack*, está pautada no programa “Crack, é possível vencer”, lançado em 2011. Concernente às diretrizes das ações dos ministérios envolvidos, tem-se o:

- desenvolvimento de ações específicas para as diferentes necessidades dos usuários nas áreas de saúde, assistência social, educação e segurança pública;
- monitoramento intensivo das ações para acompanhamento da sua execução, incluindo a realização de pesquisas e desenvolvimento de novos indicadores.

Com relação aos objetivos dos Eixos Prevenção, Cuidado e Autoridade, dizem respeito, respectivamente, à/ao: educação, informação e capacitação; aumento da oferta do tratamento de saúde e atenção aos usuários e enfrentamento ao tráfico de drogas e às organizações criminosas.

⁶ Trata-se de uma tentativa de se aplicar o darwinismo (“seleção natural”) nas sociedades humanas.

Apresentado equivocadamente pela mídia como uma *epidemia*, o aumento do consumo de *crack* no município do Rio de Janeiro tem fomentado várias ações, em sua maioria questionadas “pelo conjunto dos atores sociais e institucionais que, até hoje, protagonizaram a formulação das políticas públicas em saúde mental nos marcos da Reforma Psiquiátrica⁷”, sobretudo no que tange às internações compulsórias e às Comunidades Terapêuticas, financiadas por essa construção midiática de uma política higienista, através de uma resposta rápida e violadora de direitos.

Cabe pontuar que a discussão acerca das referidas internações é mais recente no que diz respeito à população adulta em situação de rua, supostamente em uso abusivo de drogas, já que o *recolhimento*, ao invés do acolhimento de crianças e adolescentes no município do Rio de Janeiro já ocorre desde 2011. Vale esclarecer que, apesar de a mídia ter veiculado notícias que as internações compulsórias dos adultos em questão já estavam em pleno vigor, na prática não ocorre com a facilidade com que se transmite, mas apenas após determinação judicial.

Haja vista que “o acolhimento compulsório refere-se apenas aos casos com menores de idade... No caso de maiores de idade, é mais difícil restringir o direito constitucional de ir e vir de uma pessoa em pleno gozo dos seus direitos civis” (BITTENCOURT, 2012).

Contudo, é pertinente observar que:

A intensa mobilização social gerada a partir das ações da prefeitura a redirecionaram, entretanto, obrigou a um certo recuo na direção que vinha sendo dada às políticas com relação às drogas, especialmente o crack. Foi criada uma nova Superintendência de Saúde Mental no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde e apresentado um Plano Municipal de Atendimento a Usuários de Álcool e Outras Drogas, prevendo a expansão da rede CAPS e Unidades de Acolhimento, entre outras medidas nos marcos da Reforma Psiquiátrica (CRESS/RJ – Via CRESS 607, 2013).

Cabe pontuar ainda que a atual Política do Ministério da Saúde, publicada em março de 2003, a qual baseia a sua abordagem na proposta da Redução de Danos, também denominada como “clíni-

⁷ Para saber mais, ver *Relatório de inspeção em comunidades terapêuticas financiadas pelo governo do Estado do Rio de Janeiro*. Via CRESS 607, 2013.

co-política” (OLIVEIRA, 2004, p. 191) e que prega a ideia de um uso responsável e consciente de drogas, propõe um acolhimento dos usuários nas suas diferenças, contrapondo-se à abstinência como a única forma de tratamento, proposta na Política Nacional Antidrogas (PNAD). Apresenta-se assim, como uma alternativa de ajuda que considera os usuários de drogas como sujeitos de direitos, oferecendo-lhes um espaço efetivo de exercício da cidadania e que tem como principal objetivo reduzir os danos que a droga pode causar no indivíduo.

3 - Sujeitos de direitos ou “cracudos”?

Com fins de uma melhor análise sobre a proliferação do consumo de drogas na sociedade capitalista e, em particular, do *crack*, são válidas as reflexões que se seguem.

Diante da crise mundial do capital, inúmeros problemas sociais, econômicos e políticos se intensificaram também na sociedade brasileira, deixando cada vez mais distante a utopia humana de um estado de felicidade plena. Muito pelo contrário, os momentos de felicidade, alegria e prazer são bastante raros na vida da maioria das pessoas. Sob esse prisma, a droga historicamente apareceu como uma “válvula de escape” a tais problemas.

Vale sinalizar aqui que o homem está sempre em busca das mais heterogêneas estimulações: prazerosas, místicas, religiosas, terapêuticas, artísticas, sociais, dentre outras, e daí se conclui que “o ser humano é, ele próprio, psicoativo” (CONSELHO FEDERAL DE ENTORPECENTES, 1992, p. 15).

Diante disso, cada pessoa tem que encontrar da sua maneira, meios de “lidar com os sofrimentos inevitáveis [...] que a própria condição humana acarreta” (GONÇALVES, DELGADO e GARCIA, 2003, p. 123).

Todavia, há que se considerar que:

Pregar a eliminação das drogas na vida social é ingenuidade, se não fanatismo irreal. Tratar de *reduzir* seus estragos, quer das ilícitas quer das lícitas (...) Querer proibi-los, seja pela repressão, seja pela condenação moralista, não surte efeito, pois as drogas fazem parte da vida, inclusive das suas dimensões de valor, como o prazer, o lazer e o belo (BUCHER, 1992, p. 32, grifos do autor).

O acirramento da Questão Social afeta diretamente a vida íntima e social dos sujeitos, onde as decepções ocasionadas pela “incapacidade” de resolver os desafios cotidianos que lhe são impostos produzem, muitas vezes, sentimentos de frustração e impotência diante da realidade vivenciada. O individualismo exacerbado e o “espírito” competitivo internalizado pela maioria das pessoas fazem com que as pressões externas entrem em choque com as probabilidades reais de realização dos sujeitos, ampliando os casos de estresse, ansiedade, tensão, depressão e sofrimentos diversos.

Há que se compreender a questão das drogas na sua totalidade e heterogeneidade, isto é, relacionando-a a múltiplos condicionantes: sociais, econômicos, culturais, subjetivos. Portanto, a droga “afeta as pessoas de diferentes maneiras, por diferentes razões, em diferentes contextos e circunstâncias” (BRASIL, 2003).

Numa sociedade capitalista em que o “ter” é valorizado em detrimento do “ser”, “só o extraordinário interessa e não há espaço para os pequenos prazeres que a vida oferece. Por isso, é tão fácil cair na frustração” (LIMA apud VOMERO, 2001, p. 55). Dessa forma, a realidade contemporânea é muito propícia ao uso de drogas e considerando que se trata de uma sociedade de consumo, de fato, “não há melhor consumidor do que aquele que depende absolutamente da mercadoria” (OLIEVENSTEIN, 2003, p. 120).

Nas palavras de Baudrillard, estamos vivendo o “tempo dos objetos”, caracterizado por uma “exacerbação das práticas de consumo” (BAUDRILLARD apud GONÇALVES, DELGADO e GARCIA, 2003, p. 121) que tem como lema “consumir para existir” (ibidem, p. 122) e a fidelidade do sujeito ao produto consumido.

Contudo, os sujeitos, apesar de se esforçarem constantemente para obter e manter a felicidade em suas vidas, conseguem apenas satisfazer tal necessidade de forma muito efêmera e esporádica, até porque a constituição de suas subjetividades é caracterizada pela impossibilidade de uma satisfação plena e de completude (op. cit.: 123).

É imprescindível enfatizar, ainda, que as pessoas dependentes de *crack* são extremamente estigmatizadas nesta sociedade. Em Goffman (1978) é possível ler: “estigma – como a situação do indivíduo que está inabilitado para a aceitação social plena”.

As pessoas dependentes de *crack* que permanecem nas chamadas “cracolândias”, identificadas pela maioria da nossa sociedade como

“cracudos”, adquirem um rótulo depreciativo, que restringe ou até mesmo anula o seu direito a ter direitos.

É verdade que as pessoas que apresentam problemas com drogas, adquirem rótulos negativos e condenatórios através de estratégias de culpabilização e condenação moral, e isto acarreta uma espécie de “morte social” desses sujeitos (OLIEVENSTEIN, 1997).

Além do mais, um dependente de *crack* não se enquadra em grande parte como um “cidadão-consumidor” (BEHRING, 2009) na sociedade de consumo capitalista, considerando que quanto maior o grau de dependência do *crack*, o consumo vai ficando mais restrito à droga.

Esse cenário nos aponta para a seguinte indagação: podemos considerar os dependentes de *crack* que coabitam nas chamadas “cra-colândias”, como exemplos que integram o lumpemproletariado do século XXI?

O referido termo foi introduzido por Karl Marx e Friedrich Engels em *A ideologia alemã* (1845), da seguinte forma: “os plebeus, colocados entre os homens livres e os escravos, nunca conseguiram ultrapassar a condição de Lumpenproletariat”.

O lumpemproletariado seria constituído por trabalhadores em situação de miséria extrema ou por indivíduos desvinculados da produção. Em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, no capítulo V, o lumpemproletariado é descrito como:

(...) descendentes degenerados e aventureiros da burguesia, vagabundos, licenciados de tropa, ex-presidiários, fugitivos da prisão, escroques, saltimbancos, delinquentes, batedores de carteira e pequenos ladrões, jogadores, alcaguetes, donos de bordéis, carregadores, escrevinhadores, tocadores de realejo, trapeiros, afiadores, caldeireiros, mendigos.

No *Manifesto Comunista* (2008, p. 26) o termo aparece da seguinte maneira:

o lumpemproletariado, essa parcela passiva, em decomposição, das camadas inferiores da velha sociedade pode, às vezes, ser arrastado para o interior do movimento pela revolução proletária; contudo, fazem com que ele tenda mais a se deixar comprar pelas atividades reacionárias.

Vale ressaltar aqui que: “(...) existe o estigma de ser pobre no seio de uma sociedade rica, na qual a participação ativa na esfera do consumo tornou-se condição *sine qua non* da dignidade social – um passaporte para a cidadania, mesmo entre os despossuídos” (WACQUANT, 2005, p. 33). Sob esse prisma, imaginem então os rótulos e os significados do lumpemproletariado da contemporaneidade para as classes mais abastadas para uma sociedade em que o *ter* se prevalece ao *ser*.

Em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, Marx coloca que: “os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias da sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado”, isto é, dependem de condições objetivas de vida para fazerem história, além de estarem vinculados às experiências do seu passado. E sob que condições as pessoas dependentes de *crack*, nas cenas de uso da “cidade maravilhosa”, reduzidas pelo senso comum a “cracudas”, fazem a sua história? Quem são essas pessoas?

De acordo com pesquisa recente realizada pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz)⁸, 80% são homens e sem acesso ao ensino médio; 40% estão em situação de rua; 49% já passaram pelo sistema prisional e a mortalidade entre eles é sete vezes maior que a média da população, sendo o homicídio a causa de 60% dos casos, e apesar do mito da epidemia de *crack* difundido pela mídia, apenas 0,8% da população adulta nas grandes capitais faz uso regular.

Percebe-se então com a referida pesquisa, os rótulos desse público: pouca escolaridade, situação de rua, ex-presidiários, reforçando visões depreciativas e reducionistas para com essas pessoas já marcadas negativamente pela dependência química.

Vive-se em um cenário de cultura do medo e de sociedade da insegurança, de perseguição às “classes perigosas”, reforçado pelos aparelhos midiáticos, onde os “cracudos” apareceram como inimigos da ordem, os quais são eleitos por cada conjuntura, necessitando então serem “eliminados”, pelo menos da visibilidade dos pontos turísticos dos grandes centros urbanos.

⁸ A saber as entrevistas da Fiocruz foram realizadas na Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Fortaleza, Recife, Salvador e Campos dos Goytacazes, no nordeste-fluminense. Os referidos dados foram divulgados no Seminário Crack e Exclusão Social, realizado no dia 21 de outubro de 2016 na ENSP/Fiocruz.

Por se tratar de uma sociedade de consumo e de que a condição de “cidadão” está vinculada à condição de trabalhador-consumidor, o público em questão não tem serventia para essa ordem e pouco se irá fazer para saírem da situação deplorável a qual se encontram, de acordo com o grau da dependência, onde são vistos como “zumbis”, pessoas assustadoras, sem sentimentos, reduzidas ao consumo descomedido da droga *crack*, entre outras e, portanto, objetos de uma intervenção estatal pontual, fragmentada e violadora de direitos, desconsiderando as suas potencialidades para serem sujeitos de novas trajetórias de vida, dependendo de suas possibilidades de escolhas.

Cabe ressaltar que, para Fernandes (1975), os chamados “condenados do sistema” referem-se ao “setor humano marginal de sua ordem econômica” (FERNANDES, 1975, p. 71) e carecem “[...] dos meios para vender seu trabalho como mercadoria, ou só pode fazê-lo de maneira muito precária” (FERNANDES, 1981, p. 27). Seriam então os rotulados “cracudos” exemplos dos mesmos?

Em suma, se já é difícil ser proletário no capitalismo, se pensar em alguma efetivação de direito, mesmo restrito nesta sociedade desigual e combinada, imagine estar abaixo dessa classe, ser “sub”, ser “lumpen”, por isso a dificuldade ainda maior da consciência de classe para essa parcela da população e a maior possibilidade de aderirem às práticas reacionárias, em contraposição à histórica consciência revolucionária do proletariado. Assim, os “cracudos” podem sim ser tidos como exemplos do lumpemproletariado do século XXI, essa classe que só ganha visibilidade para o Poder Público quando existem interesses em jogo por trás, não pela preocupação de fato com essas pessoas de terem minimamente seus direitos garantidos, mesmo em um contexto tão adverso para tal.

Segundo Saporì (2010, p. 406), “a mídia desempenharia o papel protagonista de estabelecer e legitimar a demonização do *crack*, localizando e culpabilizando o indivíduo, de forma que o debate seja desviado da dimensão socioeconômica, política, jurídica, clínica e cultural”. A autora pontua ainda que:

O crack é uma substância que dá à pobreza acesso ao sonhado consumo contemporâneo e, principalmente, permite a essa categoria escapar temporariamente da rotina e mazelas do cotidiano [...] torna-se, então, o bode expiatório dos grandes problemas da sociedade contemporânea, e a mídia, porta-voz de

um discurso ideológico predominante, definidora da agenda de assuntos que serão levados à sociedade. As notícias apresentam territórios como as crackolândias, por exemplo, como espaços típicos de violência e delinquência, ignorando a organicidade existente ali...(ibidem).

Num contexto em que “tudo o que era sólido desmancha no ar, tudo o que era sagrado é profanado, e as pessoas são finalmente forçadas a encarar com serenidade sua posição social e suas relações recíprocas” (MARX, 2008, p. 13-14) decorrente da era da “instantaneização generalizada” (OLIVEIRA, 2003, p. 15) e da fetichização das relações humanas, o ser humano, devido a sua *porosidade*, é *atravessado* pelos acontecimentos da realidade que vivencia e, quando não consegue suportá-la, acaba por ter na droga uma forma de alienação diante dos duros problemas da vida.

Conclui-se que “a promessa de prazer absoluto e a possibilidade de evitar o mal-estar fazem a droga o mais poderoso dos objetos de consumo” (GONÇALVES, DELGADO e GARCIA, 2003, p. 126), sendo necessária e relevante a sua análise na atual fase do capitalismo.

4 - O direito à cidade dos dependentes de crack em xeque na “cidade maravilhosa”

É importante salientar os megaeventos internacionais que se aproximavam: a Copa do Mundo, em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016, dos quais urgiam a necessidade de uma *maquiagem* da cidade do Rio de Janeiro para a realização dos mesmos, da qual as crackolândias não poderiam fazer parte do cenário da “cidade maravilhosa”. Tal proposta higienista para a cidade do Rio de Janeiro é do início do século XX quando, em 1902, o prefeito Pereira Passos deu início a uma reforma urbanística e higiênica da cidade. Em 1904, Oswaldo Cruz iniciou o combate à varíola, por meio de vacinação obrigatória, ocasionando na Revolta da Vacina⁹.

Isso porque, com relação às cenas de uso do *crack*, tratava-se:

de acelerar um projeto de cidade, no qual esse público em

⁹ Segundo Carvalho (2014), a Revolta da Vacina foi um protesto popular gerado pelo acúmulo de insatisfações com o governo. A reforma urbana, a destruição de casas, a expulsão da população, as medidas sanitárias e a obrigatoriedade da vacina levaram a população a se revoltar.

situação de rua e com agravos sociais e de saúde deveriam sofrer uma intervenção hiperselativa, que fundamentalmente os afastassem das áreas nobres e previstas para os eventos desportivos do Rio de Janeiro (LIMA, CARRILHO, TAVARES, 2013, p. 12).

É fundamental frisar que através da promulgação da Lei 10.216/2001, que “estabelece um novo paradigma de cuidado em oposição à lógica manicomial”, foi instituído que “a internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes” (artigo 4º), sendo de responsabilidade municipal a implementação de tais serviços (FRAGA; MARCHI e TONIOLO, 2011).

Nos últimos anos, a mídia tem colocado em pauta que o uso de *crack* é um problema de saúde pública e de segurança, sendo a referida droga noticiada como umas das grandes epidemias do século XXI, apesar do álcool ser ainda a droga que causa mais mortes e problemas de saúde decorrentes do uso. Sendo assim, com base em quais dados pode-se dizer que há uma epidemia de *crack* no Brasil? O que “é preciso vencer”? Por que o *crack* virou um “inimigo” público e o seu consumidor, independente da faixa etária, (nas vias públicas) é tão estigmatizado?

Assim, faz-se necessário refletir sobre o fato que:

(...) em uma sociedade que busca a ordem e o equilíbrio, a impureza e a desordem são diariamente postos em xeque e em choque com as ações punitivas, por isso, as ações do eixo ‘autoridade’ do programa ‘Crack: é possível vencer’ são necessárias, nem que seja somente como imagem para ‘inglês ver’. O caráter de luta e de guerra com o tema ‘é possível vencer’ são implícitos a todo o momento. Os usuários do crack são os soldados de um dos lados da guerra (VOLCOV e VASCONCELLOS, 2013, p. 104).

Ademais, cabe dizer ainda que a cidade do Rio de Janeiro, ao longo dos últimos anos, vem sendo gerida de acordo com a lógica da chamada “ordem pública”¹⁰, na qual uma antiga prática higienista é

¹⁰ Vide a existência da Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), responsável, dentre outras funções, pelo “recolhimento” compulsório de pessoas em situação de rua, por meio das “Operações Choque de Ordem”.

reeditada: “o recolhimento e institucionalização forçados e massificados da população em situação de rua” (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2013, p. 87).

Assim:

as operações de recolhimento e internação compulsórias de pessoas em situação de rua que supostamente usam drogas, realizadas pela prefeitura do Rio de Janeiro desde 2011, são um imenso retrocesso em diversos campos: direitos humanos, direitos de crianças e adolescentes, assistência social, saúde e saúde mental, para citar alguns (ibidem).

A gravidade e a complexidade do tema têm feito com que vários atores da sociedade civil e do próprio Poder Público se posicionem publicamente contra esse tipo de ação, no entanto, sem receberem a devida escuta pela gestão municipal. Em suma, a “bola da vez” é o *crack*. Eleito como uma “epidemia”, tem sido tomado como justificativa para essas práticas.

É imprescindível compreender que a ofensiva do pensamento neoliberal teve profunda influência sobre as políticas urbanas, haja vista que as formas de poder na cidade estão sendo redefinidas, conduzindo à instauração da “cidade de exceção”, que não seria senão a afirmação, sem mediações, da “democracia direta do capital”, segundo Vainer (2009).

A cidade do Rio de Janeiro se constitui em distintos territórios a partir do desenvolvimento capitalista desigual e combinado, tendo o Estado como o gestor desse processo. Considerando isso, cabe compreender as “cracolândias” como espaços constitutivos do mesmo, assim como as favelas não são espaços estranhos da cidade, mas inerentes a ela.

Farage (2014) pontua que a percepção sobre as favelas como “aglomerados subnormais”¹¹ vai se disseminando na mídia, contribuindo com isso para reforçar os estereótipos e os estigmas sobre esses espaços, especialmente sobre seus moradores, os chamados “favelados”. Sob esse olhar:

considera-se que a constituição da favela não pode ser compreendida e nem analisada sem considerar os fatores sociais, econômicos e políticos que conformam a cidade a partir dos

¹¹ Terminologia designada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

interesses do desenvolvimento capitalista, nem tão pouco, desconsiderar o papel do Estado nesse processo (FARAGE, 2014).

Analisando por esse viés as “cracolândias”, os rotulados “cracudos” sofrem preconceitos semelhantes e os referidos territórios também adquirem tal percepção. Para Farage (2012), “a cidade, além de produto do desenvolvimento desigual e combinado do capital, também passa a ser produtora de sentidos, desejos, valores e identidades junto aos moradores dos distintos territórios”.

O ideário é de uma “cidade-empresa”, dessa forma:

A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto polis. Afinal, como lembrava Marx, na porta das empresas, dos laboratórios secretos da produção capitalista está escrito: *‘No admittance except on business’*. Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei (VAINER, 2009, p. 91).

As noções de flexibilidade, de eficiência empresarial reinam, além do discurso de geração de trabalho e renda, onde há uma “janela de oportunidades” aberta e cabe ao indivíduo adentrá-la. As chamadas “cracolândias” nesse cenário não parecem nada atrativas a essa ótica. “Flexível, negocial, negociada, a cidade-negócio se atualiza” (VAINER, 2013, p. 38), para a realização dos megaeventos, onde tudo é permitido em nome da lucratividade, aprofundando e agudizando os problemas históricos da “cidade maravilhosa(NR: aqui também terminam as aspas iniciadas acima, em “Flexível...??) (Não, as aspas iniciadas em “Flexível terminam em atualiza” / “cidade maravilhosa” está entre aspas por outro motivo)”. Para tal, “as populações mais pobres se vêem confrontadas a uma gigantesca onda de limpeza étnica e social das áreas que recebem investimentos, equipamentos e projetos de mobilidade” (ibidem, p. 39). Diante disso, evidentemente, as “cracolândias” são bastante indesejáveis nesse contexto.

A exceção vira regra, tudo é permitido em nome da competitividade e da produtividade, o mercado comanda as ações através de um Estado permissivo, que restringe e anula direitos em nome dos interesses privados do grande capital na cidade dos megaeventos. Há

que se destacar nesse cenário que “o Rio de Janeiro é o laboratório de agenciamentos estatais coercitivos”, onde há uma “hipertrofia da dimensão vigilante-repressiva-punitiva” (BRITO e OLIVEIRA, 2013, p. 65) no decorrer dos últimos anos. Assim:

A cidade empresa, foco de investimentos nacionais e internacionais, tem que ser preparada para a recepção de megaeventos esportivos – como é o caso da Copa do Mundo e das Olimpíadas – e deve seguir os padrões internacionais de civilidade e de ordenamento territorial e adaptar de forma definitiva os inadaptados urbanos (FARAGE, 2012, p. 114).

(...) Os megaeventos são uma forma contemporânea de imprimir o ritmo da cidade empresa, apontando para um processo de urbanização, que, como ocorreu historicamente, privilegia os ricos e o capital, intensificando a segregação territorial e social (ibidem, p. 115).

De acordo com Lefebvre (2001, p. 118), o direito à cidade “pode apenas ser formulado como um renovado e transformado direito à vida urbana”. E como se torna complexo efetivar tal direito em uma cidade tão fragmentada e desigual como a do Rio de Janeiro.

Nesse propósito, é imprescindível considerar a cidade como “um lugar de encontro, de diferença e de interação criativa, um lugar onde a desordem tem seus usos e visões, formas culturais e desejos individuais concorrentes se chocam” (HARVEY, 2013, p. 30). Entretanto, ainda assim, é possível se repensar e reconstruir um modelo de cidade diferente, combinado de forma mais igualitária.

Dessa maneira, compreendendo a cidade como “a expressão das relações sociais de produção capitalista”, como “forma reificada dessas relações, mas também do amadurecimento das contradições que lhe são próprias” (IASI, 2013, p.41), “devemos apostar na rebelião do desejo” (ibidem, p, 46). Assim, que a *rebeldia* tome conta da cidade e que todos tenham direito a ela, inclusive, é claro, consumidores de *crack* em situação de rua na cidade olímpica, nada *maravilhosa* para os mesmos.

5 - Considerações finais

No sistema capitalista, de acordo com Iamamoto (2000, p. 31) “as relações sociais aparecem, pois, mistificadamente, como relação entre coisas, esvaziadas de sua historicidade”.

Nessa sociedade, tendo em vista o “desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo” (NOVACK, 1988), a “sobrevivência e a reprodução da classe trabalhadora [...] dependem fundamentalmente do salário que o trabalhador recebe em troca da venda sua força de trabalho no mercado” (IAMAMOTO, 2000, p. 98). Considerando o alto poder lesivo do *crack*, os usuários dessa droga ficam, em sua maioria, excluídos do mercado formal de trabalho e, portanto, em condições de vida subumanas, apenas se reproduzindo diante de uma subsistência mínima.

É evidente que as “cracolândias” causam tanto incômodo, espanto, horror, afastamento, entre inúmeros outros sentimentos, sobre como pessoas conseguem sobreviver em ambientes tão hostis, onde valores básicos da organização social inexistem, como higiene e privacidade?

Outros questionamentos tais como os realizados a seguir são extremamente pertinentes acerca dos usuários de *crack*: de que maneira essas pessoas ficam semelhantes a “zumbis”, como o senso comum as caracteriza? Ou mais: “por que alguém começa a usar *crack*, mesmo conhecendo as suas consequências?”¹² E ainda: como a atual política vem contribuindo para a resignificação da vida dessas pessoas e na *devolução* do seu *status* de cidadão? Será através da “pedagogia do medo” que se dará conta da dependência do *crack* ou através de uma proposta pedagógica alternativa? (GARCIA, 2003).

A fim de se evitar uma leitura simplificadora das relações sociais no que concerne à temática abordada, é imprescindível pontuar que: “a visão das drogas como origem dos males é uma ideia em relação à qual eu me oponho de forma substantiva, sobretudo quando a trazemos para o campo da intervenção social” (GARCIA, 2003, p. 199), porque a droga foi, é, e sempre será um objeto de consumo da sociedade, sendo uma questão a ser problematizada dependendo do sujeito que a utiliza, a forma pela qual o faz e sobre qual contexto se dá esse uso, afinal, “não é possível pensar em um perfil drogadicto sem levar em conta aspectos da sociabilidade que organizam o lugar desse indivíduo nessa sociedade” (ibidem, p. 208). Sob esse prisma, é claro que os cenários de uso do *crack* evidenciam a dívida social que essa ordem social desigual e combinada tem produzido, incidindo de forma particular na vida de muitas pessoas.

¹² Vide: “Crack: um novo olhar – A experiência do CIEDS com crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas”, 2013

É fundamental observar que: “(...) o véu da alienação dificulta a opinião pública de apreender que não se trata de um problema de incompetência moral individual, mas de uma fenda aberta pela barbárie estrutural do capital” (LIMA, CARRILHO e TAVARES, 2013, p. 15).

Em suma, apesar do *crack*, assim como as outras drogas, atingir todas as classes sociais, em um cenário no qual “...a penalização da pobreza fragmenta a cidadania segundo as linhas de classe” e de “insegurança social” (WACQUANT, 2012, p. 38) baseada, dentre outros motivos, na falsa “epidemia do *crack*”, os dependentes dessa droga são marginalizados pela sociedade e ganharam visibilidade recente pelo Poder Público, pelo fato do crescente aumento dos seus usuários e da dependência dessa droga ter se tornado uma das mais complexas facetas da Questão Social a ser enfrentada na atualidade do município do Rio de Janeiro e de outros municípios brasileiros, dentro de uma conjuntura de megaeventos internacionais pautada numa política higienista, segregacionista e violadora de direitos, ficando a indagação: direito à cidade para quem?

6 - Referências

- BEHRING, Elaine R. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: **CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais** – Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.
- BITTENCOURT, V. Crack: por uma política mais humana. **Revista Democracia Viva**, nº 48 (junho), IBASE: Rio de Janeiro, 2012.
- BRASIL. Crack: é possível vencer. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/crack-e-possivelvencer/home>. Acessado em 30 de novembro de 2016.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **A Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas**. Brasília, 2003.
- BUCHER, Richard. As dimensões sociais do consumo de drogas e a juventude. In: **Drogas e Drogadição no Brasil**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.
- BRITO, Felipe e OLIVEIRA, Pedro Rocha de. Territórios transversais. In: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- CONSELHO FEDERAL DE ENTORPECENTES. **Proposta para uma Política Nacional de Drogas**. Ministério da Justiça, 1992.
- CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Relatório de inspeção em comunidades terapêuticas financiadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Via CRESS 607, 2013.

FARAGE, Eblin Joseph. Estado, território e cotidiano no Complexo de Favelas da Maré. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UERJ - PPGSS, 2012.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3. ed. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1981.

_____. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FONTES, Virgínia. O imperialismo brasileiro. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURGO et al. **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FRAGA, Vivian de Almeida; MARCHI, Alice; TONIOLO, Charles. **Prática higienista (higienista o correto)**. Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 2012.

GARCIA, Joana. A pedagogia do medo e o combate à prática da drogadição. In: **Sociedade e Políticas – novos debates entre ONGs e universidade**. Editora Revan, 2003.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

GONÇALVES, Georgiana G. R. A toxicomania e a busca da felicidade na sociedade de consumo. In: BAPTISTA, M.; CRUZ, M.; MATIAS, R. (Orgs.). **Drogas e pós-modernidade – faces de um tema proscrito**. V. 1. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2003.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. In: **Revista Temporalis**. N. 3. Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IASI, Mauro Luis. A rebelião, a cidade e a consciência. In: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, R. C. C.; CARRILHO, L. K. S.; TAVARES, P. S. B. Políticas Sociais sobre o crack no Rio de Janeiro. In: As transformações do Estado no mundo de hoje. LOCAL, 2013. **Anais do 1º Encontro Internacional de Política Social e 8º Encontro Nacional de Política Social**. Vitória/ES.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. (I- Feuerbach). Tradução de José Carlos Bruni e Marcos Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: HUCITEC, 1991.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. Livro I, v. II.

_____. **O 18 de Brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2013, Livro I, v. I.

- _____. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013 (Trata-se de um dossiê retirado da Internet).
- NOVACK, George. **A lei do desenvolvimento desigual e combinado da sociedade**. São Paulo: Editora Rabisco, 1988.
- OLIEVENSTEIN, Claude. Toxicomania, exclusão e marginalidade. In: **Toxicomania: abordagem multidisciplinar**. (Orgs.) BATISTA, Marcos e INEM, Clara. RJ, NEPAD/UERJ, Sette Letras, 1997.
- _____. Uma interrogação sobre a dependência. In: BAPTISTA, M.; CRUZ, M.; MATIAS, R. (Orgs.). **Drogas e pós-modernidade – faces de um tema proscrito**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2003. 1v.
- OLIVEIRA, Claudete J de. O enfrentamento da dependência do álcool e outras drogas pelo brasileiro. In: BRAVO, M. I.; VASCONCELOS, A. M.; GAMA, A.; MONNERAT, G. (Orgs.). **Saúde e Serviço Social**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2004.
- OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**. São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano de Trabalho do Serviço Especializado de Abordagem Social Itinerante / Projeto de acompanhamento socioassistencial das pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, 2013.
- SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Capitalismo do século XXI: crise e barbárie. In: BEOZZO, J. O. & VOLANIN, C. J. **Alternativas à crise: por uma economia social e ecologicamente responsável**. São Paulo. Cortez, 2009.
- SAPORI, L. F.; MEDEIROS, R. **Crack: um desafio social**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas; 2010
- VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas? In: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.
- VOLCOV, Katerina; VASCONCELLOS, Maria da Penha. “Crack, é possível vencer” ou é preciso compreender: observações a partir de campanhas publicitárias do governo federal. **Saúde & Transformação Social**. Florianópolis, v. 4, n. 2. p. 99-105, 2013.
- VOMERO, Maria Fernanda. Independência ou morte. In: **Revista Super Interessante**, ano 15, março de 2001.
- WACQUANT, Loic. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: BATISTA, Vera Malaguti. **Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro. Revan, 2012.
- _____. **Os condenados da cidade**. Revan, 2005.
- WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? In: **Revista Praia Vermelha**, n. 18: Política Social e Serviço Social elementos históricos de debate atual. Rio de Janeiro: PPGSS/UFRJ, 2005.

Petróleo e desigualdade social: a realidade de Macaé/RJ

Elisa Paula e Silva¹

Introdução

O presente artigo visa fomentar uma breve reflexão sobre o município de Macaé frente à desigualdade social, considerando que a renda *per capita* desse município cresceu 96% entre as décadas de 1990 e 2010 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). A ideia aqui é reforçar o debate já existente acerca das possibilidades e das mazelas trazidas com a riqueza proveniente da economia do petróleo, com enfoque na questão social.

A partir do anúncio da descoberta do petróleo na Bacia de Campos – bacia sedimentar que se situa do norte do Estado do Rio de Janeiro até o sul do Estado do Espírito Santo – o município de Macaé passou a sediar, na década de 1970, o complexo de exploração e produção de petróleo e gás. Desde então, a economia do petróleo modificou completamente o perfil socioeconômico do município, assim como outros do entorno, que viriam a tornarem-se ricos em decorrência do recebimento de *royalties* e participações especiais, a partir da década de 1990.

Por, então, viver e trabalhar nessa região rapidamente enriquecida por tal economia, o anseio por refletir sobre seus impactos é aguçado, posto que as alterações nas configurações das cidades envolvidas sejam visivelmente observadas. No entanto, apenas observações não são suficientes para uma leitura mais detalhada das determinações encontradas. Por tal razão, resolve-se aqui trazer questionamentos sobre o uso de vultuosos recursos em benefício dos municípios. A intenção, portanto, não é de realizar um estudo apurado, muito menos de apontar respostas, mas, sim, de levantar discussão sobre quais têm sido os impactos da distribuição da riqueza socialmente produzida através da economia referida. Será que a distribuição vem

¹ Assistente social formada pela Universidade Federal Fluminense (UFF – Campos dos Goytacazes-RJ). Atua no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS Serra), no município de Macaé-RJ.

dando-se de forma mais igualitária ou dá-se nos moldes de reprodução e ampliação da desigualdade social, característica própria de uma sociedade capitalista?

Há, então, grande debate na utilização da renda proveniente do petróleo no desenvolvimento da região. Isso porque, além de ter trazido enormes montantes à responsabilidade das gestões públicas municipais, trouxe também às cidades todos os impactos (sociais, territoriais, econômicos, ambientais etc.) inerentes ao desenvolvimento de uma economia nos moldes capitalistas, a qual sempre traz a possibilidade do esvaziamento econômico do território quando se findam os recursos a serem explorados. Além disso, essa é uma economia baseada em apenas um recurso. E não renovável, frisamos.

Da mesma forma que, com o fim da economia agroaçucareira, antes predominante na região, exacerbou-se a pauperização de parcela da população trabalhadora não absorvida pela economia do petróleo, poderá acontecer com o fim das reservas petrolíferas. Já pudemos observar parte do fenômeno com a crise econômica ocasionada pela queda do preço internacional do barril de petróleo a partir de junho de 2014.

Essa ocorrência só corrobora a importância de discutirmos o uso dos *royalties* no investimento de diversificação produtiva nas regiões, para que elas não dependam de apenas um recurso gerador de riqueza.

Nesse caminho, entramos na discussão do uso dos *royalties* na redistribuição de renda como forma de responder à desigualdade social. Aqui, focaremos em indicadores sociais que possam evidenciar desigualdade social no município. Frente à questão, quais alterações efetivas foram possibilitadas pelo gradual aumento de recursos públicos? Havendo resultados positivos, eles poderão ser mantidos ou crescer em um momento de crise ou de escassez do petróleo?

Em princípio, a proposta seria analisar o investimento municipal, através de seu orçamento, no financiamento da Política de Assistência Social. No entanto, não haveria tempo hábil para a coleta de dados e para uma análise mais aprofundada. Já se parte do ponto que financiamento público não é uma matéria de fácil acesso. Através de dados quantitativos oficiais, o objetivo seria discutir se houve ampliação de benefícios e serviços, buscando a universalidade de sua oferta, a fim de minimizar a desigualdade social e garantir justiça social (SALVADOR, 2012).

Inicialmente, buscamos a Secretaria Municipal de Planejamento a fim de levantar dados quanto ao orçamento destinado à Política de Assistência Social. No entanto, obtivemos apenas breves informações e direcionamento para o *site* Portal da Transparência, endereço eletrônico que expõe a prestação de contas do município. Essa ferramenta, no entanto, expõe os números, mas não os explica. E o financiamento permanece, assim, pouco desvelado.

Como alternativa, buscamos a Gestão Municipal do SUAS, a qual nos clarificou da dificuldade de leitura orçamentária, posto que, mesmo publicizado, o financiamento público não é esclarecedor aos leigos. Não há demonstração detalhada de investimento municipal por ano nos serviços e benefícios socioassistenciais ofertados apenas pela Política de Assistência Social.

Fomos, então, orientados a procurar o Conselho Municipal de Assistência Social. Mas fomos prevenidos: ainda que colhêssemos os valores aprovados, isso não significaria a execução do orçamento previsto.

Assim, diante das dificuldades no acesso à coleta de dados quantitativos e do pouco tempo disponível para planejarmos e executarmos uma pesquisa mais precisa e esclarecedora sobre o tema, optamos, então, por refletir os aspectos da desigualdade social no município através de alguns indicadores sociais que transmitam um pouco da realidade social de Macaé no decorrer dos anos afetados pelo impulso da indústria petrolífera.

Levantaremos um breve histórico do município, sua formação e determinantes históricos, bem como faremos a contextualização da chegada do petróleo. A partir de tal ponto, iniciaremos mostrando o impacto demográfico no município. E, embora com o aumento da população haja maior arrecadação para a cidade, o que contribuiria para o retorno em forma de bens e serviços públicos, questiona-se o que poderá ser usufruído pelas gerações futuras do investimento público feito.

I) Macaé e o petróleo – breve resgate

A história de Macaé tem início no século XVII, quando pertencia à Capitania de São Tomé. Esta foi doada, a títulos de sesmarias, a sete capitães proprietários de engenhos no Rio de Janeiro pelo governador Martim de Sá em 1627, compensando o apoio à Coroa na expulsão de franceses e holandeses da baía de Guanabara.

Apenas a partir do século XVIII, no entanto, a colonização de Macaé passou a ser mais efetiva, havendo crescimento no número de engenhos e fazendas, em favor do cultivo da cana de açúcar, sendo essa economia preponderante até o século XX.

O município se emancipa em 1813, quando se desmembra do território dos atuais municípios de Campos dos Goytacazes e Cabo Frio, passando a chamar-se São João de Macaé. No entanto, ganha *status* de cidade apenas em 1846.

Havia ainda lavouras de laranja, tomate, café, mandioca, banana, feijão, batata-doce, milho, arroz e abacaxi. A extração do pescado e a pecuária também tiveram importância na economia. Mas devido, principalmente, à sua posição geográfica, que permitia fácil acesso à região, Macaé teve papel fundamental na economia agroaçucareira.

Do século XIX até as primeiras décadas do século XX, a região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro², devido à economia do açúcar, foi um dos grandes centros políticos e econômicos do país.

A agroindústria açucareira predominou na região até a década de 1970, acabando por restringir a diversificação econômica. A modernização da produção de açúcar em outras regiões, mais especificamente São Paulo, bem como a competitividade dos preços no mercado interno e externo contribuíram para uma grande crise dos engenhos e usinas locais.

Concomitantemente, há o contexto de crise energética mundial. Em 1973 ocorre o primeiro “choque do petróleo”, momento em que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) força estrategicamente a elevação abrupta do preço do barril de petróleo no mercado internacional. Esse fator acabou por provocar a aceleração do movimento de prospecção de petróleo no país.

Houve, então, uma retomada no crescimento da economia regional, estimulada pela ditadura militar através do Programa Brasileiro de Álcool (Proálcool). O incentivo, no entanto, não foi suficiente para restabelecer um efetivo progresso.

Dessa forma, a escassez de diversificação das atividades econômicas no Norte Fluminense e o alto grau de dependência da indústria

² A região Norte Fluminense é uma das seis mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro e compreende nove municípios, a saber: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Carapebus, Conceição de Macabu, Macaé e Quissamã.

sucroalcooleira determinaram o declínio econômico da região na década de 1980.

Como consequência, apresentou-se um alto nível de desemprego e precarização do trabalho, resultantes do fechamento de muitas usinas, maiores geradoras de empregos dessa época. Piquet explicita:

A região passa a ser vista como **'região-problema'**, uma vez que sua economia comportava problemas que iam desde a estagnação e a queda dos índices de produtividade de seu principal produto até, e sobretudo, o **alto grau de desemprego sazonal**, determinando um **processo de pauperização**, de desenraizamento e de deslocamento do trabalhador rural para a periferia das cidades da região (PIQUET, 2003, p. 223, grifo nosso).

Assim, encerrava-se o ciclo de crescimento econômico da região apoiado no açúcar e no álcool, exacerbando a questão da desigualdade social.

Paralelamente ao contexto da crise fluminense, há o aumento dos investimentos nacionais na prospecção e exploração de petróleo nos anos de 1970. Nessa mesma década, a Petrobras escolhe como base operacional o município de Macaé, posto que já possuía maior domínio sobre as técnicas de exploração *offshore* a serem utilizadas na Bacia de Campos. Quando o investimento passa a se concretizar, inicia-se um longo processo de transformações nos municípios de Macaé, Campos e de toda a região Norte Fluminense (CRESPO, 2003).

De acordo com Arthur Aristides Soffiati:

A instalação de uma base **da Petrobras na Cidade de Macaé**, no final da década de 1970, para exploração das desconumais reservas de petróleo e gás natural existentes na plataforma continental da região norte do Estado do Rio de Janeiro, produziu um abrupto impacto na economia, na sociedade e na cultura de uma cidade até então com feições ainda interioranas e sem estrutura para receber o colossal afluxo de pessoas à procura de emprego e de técnicos dos mais variados pontos do Brasil e do exterior. Numerosas empresas prestadoras de serviço fixaram-se também na cidade, que **passou por um processo acelerado, desordenado e mutilador de urbanização**. De pacato balneário, **Macaé transformou-se em frenético**

centro urbano, com intenso trânsito de uma população de passagem. Os trabalhadores empregados na montagem da infraestrutura necessária às operações da Petrobras foram dispensados após o fim das obras, mas permaneceram em seus arredores. Na expectativa de se reintegrarem ao mercado de trabalho, esta **legião de trabalhadores sem emprego buscou as áreas desocupadas**, entre elas as praias rejeitadas pelas camadas médias e altas da sociedade e o manguezal do Rio Macaé (SOFFIATI, 2011, p. 141, grifo nosso).

Inaugura-se, assim, um novo ciclo econômico regional, fundamentado nos recursos provenientes da exploração petrolífera. Entretanto, nos mesmos moldes anteriores: uma economia de exploração baseada em um único recurso natural. A diferença fundamental, no entanto, é que, apesar de todo o volume alardeado pelas descobertas de novas reservas, o petróleo e seus derivados constituem um recurso não renovável, finito, pois. Além disso, o petróleo se insere num contexto geopolítico instável, em que não se pode garantir rendimentos fixos frente ao mercado internacional.

Embora os municípios da Bacia de Campos tenham passado a receber impostos (*royalties*) pela exploração de seus poços, estes se localizam na plataforma continental (*offshore*). Assim acontece devido à legislação nacional, que relaciona a localização do poço ao território costeiro, objetivando o pagamento de impostos pelo uso do espaço dos municípios. “A Lei nº 7.453, de 27/12/85, passa a definir como ‘produtores’, os municípios confrontantes com poços em exploração em alto-mar” (PIQUET, 2003).

A partir de 1998, conforme Crespo,

(...) já com a área do petróleo sem monopólio estatal e controlada pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) houve uma modificação na lei e os municípios considerados produtores de petróleo (Campos, Macaé, Quissamã, Cabo Frio, Carapebus, Rio das Ostras e São João da Barra) alcançaram um patamar muito superior de arrecadação dos *royalties*, criando um novo cenário para estes municípios (...) (CRESPO, 2003, p. 253).

Considera-se aqui como marco no repasse dos *royalties* a Lei do Petróleo, de 1997, e o Decreto das Participações Especiais, de 1998³,

³ Lei 9.478/1997 e Decreto 2.705/1998. Tal lei quebrou o monopólio estatal exercido

que possibilitaram aos referidos municípios orçamentos milionários, propiciando a criação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO) – incluindo Casimiro de Abreu e Armações dos Búzios. Esses municípios, então, passam a ser beneficiados devido às suas projeções territoriais na plataforma continental e não pelo real impacto causado pelas atividades petrolíferas.

Esse critério, basicamente fundado em determinações espaciais, sempre foi alvo de bastantes debates por não considerar os reais impactos dessa indústria sobre o território, nem admitir de forma plena o *royalty* como “mecanismo de promoção de políticas públicas que visam à justiça intergeracional” (PATRÃO e SERRA, 2003).

Para Cruz e Neto, a justiça intergeracional consiste:

(...) na construção de um ambiente favorável à implementação das políticas públicas, seja na área da saúde, da educação, da infraestrutura econômica e social, e diversificação produtiva, sustentáveis, capazes de serem usufruídas pelas futuras gerações, em decorrência do usufruto da exploração de recursos naturais finitos, configurando um planejamento de médio e longo prazos (2016, p. 3).

Leal e Serra (2003) ressaltam que os *royalties* não devem ser considerados como indenização pelos impactos negativos do adensamento acarretados pelo vertiginoso crescimento nas áreas de produção do petróleo e gás natural. Defendem que:

Alternativamente, os **royalties** distribuídos aos estados e municípios **têm como função equacionar um problema de justiça intergeracional**, ou seja, compensá-los de uma trajetória econômica baseada em um ‘recurso não-renovável’, por isso a necessidade de se atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação produtiva (2003, p. 163, grifo nosso).

Nesse sentido, a região poderia garantir investimentos que permitissem a não dependência do petróleo e seus derivados na geração de riqueza, posto que, com o esgotamento das reservas, haverá esvaziamento econômico nos estados e municípios onde dá-se a atividade petrolífera.

Ainda há o debate sobre as alterações na distribuição dos *royal-*

pela Petrobras na exploração do petróleo. Com isso, a obrigatoriedade de pagamento de *royalties* aos municípios produtores passou a todas as empresas petrolíferas.

ties em nível nacional a partir da produção de petróleo nos campos de Pré-Sal. De acordo com o estudo publicado em 2010, da Subsecretaria de Estudos Socioeconômicos, ligada à Secretaria de Fazenda do governo do Estado do Rio de Janeiro, já se conheciam as possibilidades do que estava por vir em relação aos riscos de deslocamentos macroeconômicos entre as unidades federativas, prevendo, portanto, um grande impacto no Estado do Rio de Janeiro e, principalmente, na região Norte Fluminense, responsável por aproximadamente 80% da produção nacional de petróleo. Conforme o estudo, os riscos de deslocamentos macroeconômicos são explicitados:

A produção de petróleo tende a combinar duas questões: o impacto nos preços relativos no desenvolvimento econômico e o risco de consumo excessivo. Um surto de produção tende a criar uma grande expansão das exportações, com reflexos na apreciação da moeda e efeitos sobre a competitividade de outros setores. O aumento da renda transiente decorrente de uma produção que um dia se esgota tende a promover o consumo excessivo, i.e., o país ou região tende a adotar um nível de consumo não sustentável. Os dois fenômenos não são únicos do petróleo e podem ser explicados com os instrumentos tradicionais da teoria econômica, mas são riscos bastante reais se não forem mitigados. A primeira questão decorre do rápido crescimento de determinado setor tender a alterar a distribuição de fatores na economia, resultando em desemprego e declínio de outros setores. Dependendo da rigidez da economia, isto pode também resultar em desaceleração econômica e desemprego persistente para toda a economia. Esse quadro pode atingir mesmo economias avançadas, indo além da discussão da 'benção e maldição' das matérias primas que procura às vezes pautar as tentativas de entendimento do maior ou menor desenvolvimento de países com grandes reservas minerais. (...) De fato, quando um setor se desenvolve rapidamente, ele tende a pressionar o preço dos fatores que utiliza. Se a oferta desses fatores é rígida, seu preço sobe, o que afeta os outros setores, que não podem oferecer o mesmo preço e acabam diminuindo de tamanho. O segundo efeito, do excesso de consumo, se explica quando essa riqueza é vista como um bem coletivo. Em outras palavras, uma renda temporária privada tende a ser poupada porque o agente quer ter algo guardado para o futuro, quando a renda voltar a diminuir. Por outro lado, se essa renda é vista

como coletiva e não há um mecanismo de coordenação do seu uso, a tendência será de consumo excessivo, visto que a poupança individual hoje não se converterá em renda futura (pois as pessoas não têm direitos individuais sobre essa renda). Uma terceira questão tem a ver com a volatilidade do preço e das receitas de petróleo. Neste caso, há também que considerar a questão da gestão de curto prazo, com vistas a amortizar flutuações de renda que gerem súbitas alterações na capacidade de consumo da população beneficiada, com efeito negativo sobre seu bem estar. Soma-se, assim, outro motivo para poupar as receitas de petróleo, além daquele de se preparar quando elas se extinguirem.

Não se pode dizer que petróleo não trouxe a possibilidade de maior diversificação econômica para a região. Trouxe também “a esperança de reverter o quadro adverso de desigualdade socioeconômica – herança desagradável e verdade inconveniente do segmento sucroalcooleiro” (CRUZ e NETO, 2016, p. 3), fruto da história do açúcar na região Norte Fluminense.

No entanto, a mão de obra vinda da indústria sucroalcooleira não é apta aos novos postos de trabalho oferecidos pela economia petrolífera. Isso porque “existe um descompasso entre a demanda por emprego não qualificado e a capacidade do mercado de trabalho local de absorver a totalidade desta demanda” (MONIÉ, 2003).

Cruz discorre sobre o assunto na região:

Quando o petróleo começou a ser produzido comercialmente na Bacia de Campos, em 1978, o Norte Fluminense (NF) vivia uma crise que se arrastava desde os anos 1970 e que se agravou definitivamente nos anos 1980 e 1990, resumida na derrocada da tradicional agroindústria do açúcar e álcool e no **desemprego de dezenas de milhares de trabalhadores** da lavoura de cana e das usinas/destilarias. Duas dimensões ilustram os problemas históricos do desenvolvimento regional do NF: de um lado, **pobreza, miséria, subemprego, desemprego, baixos salários** médios; enfim, **elevados níveis de desigualdade social**. De outro lado, a ausência de um processo de modernização industrial. Esse foi o *handicap* que o NF levou para o ciclo do petróleo (CRUZ, jun./2015, p. 3, grifo nosso).

Desde então, a desigualdade social vem sendo exacerbada na

região, pois traz na sua formação histórica a falta de priorização à população menos favorecida da classe trabalhadora, posto que seu passado agrário traz consigo um modelo de alta hierarquização e segmentação social.

De acordo com Dias, “a condição periférica da região não é observável *a priori* pelos indicadores econômicos, mas pela sua grave discrepância socio-espacial. Ilhas de alto *status* convivem com bolsões de miséria” (Dias, 2005, p.56).

O autor supracitado acrescenta:

Constata-se que, apesar de sua localização privilegiada aos principais poços petrolíferos do país e do advento recente dos royalties, o **Norte Fluminense ainda não se desvencilhou de seu histórico de estagnação econômica e social causado pela crise do setor agro-açucareiro**. Mesmo Macaé, objeto de nosso estudo e principal enclave da indústria de exploração e produção de petróleo e gás, **continua sendo uma cidade periférica** quando passamos a escala de análise para o plano nacional. Daí surge a problemática: **até que ponto a pujança da economia do petróleo tem favorecido um desenvolvimento sócio espacial de Macaé e do Norte Fluminense como um todo** (DIAS, 2005, p. 62, grifo nosso).

Quanto ao tema, Cadena e Costa (2012) contribuem que, embora com a instalação do complexo extrativista da Petrobras e com o vultoso montante proveniente das rendas petrolíferas, a região, inclusive Macaé, continuou a reproduzir a sua realidade de pobreza e exclusão, relacionada às desigualdades e problemas sociais. Citamos:

O desenvolvimento econômico ocorrido no município foi acompanhado pelo aprofundamento exponencial das desigualdades sociais e da pobreza, caracterizando uma segregação socioespacial que se apresenta a olhos vistos em toda a cidade, sendo acompanhada pelo aumento cada vez maior dos índices de criminalidade e de violência (CADENA e COSTA, 2012, p. 40, grifo nosso).

Apesar disso, com a era do petróleo e os recursos provenientes desta, os municípios alcançaram robustos orçamentos, ampliando a capacidade de atuação das administrações municipais no desenvolvimento local. De acordo com Oliveira, “este fato possibilitou que estes

municípios passassem a ter um papel proativo na oferta de políticas públicas, sobretudo as de caráter social” (Oliveira, 2016, p. 13-14).

No entanto, cada município recebe, de forma peculiar, os impactos sobre suas organizações sociais e de infraestrutura. Macaé, por sediar a base operacional, recebe um enorme volume de investimentos, os quais alteram de forma profunda o perfil econômico e populacional do município (OLIVEIRA, 2016).

Para ilustração, recorreremos aos dados de Cruz (jun/2015), a fim de visualizar o crescimento demográfico no município de 1991 a 2010, conforme os Censos do IBGE:

Quadro 1: Crescimento demográfico, períodos de 1991-2000 e 2000-2010.

UNIDADE	1991	2000	91-2000 (%)	2010	00-10 (%)
BRASIL	146.917.459	169.590.693	15,4	190.732.694	12,46
ERJ	12.787.376	14.367.083	12,35	15.993.583	11,32
MACAÉ*	100.895	132.461	31,28	206.748	56,08

Fonte: Censos do IBGE, organização de Cruz. *Município petrolrentista.

Macaé, portanto, teve um impactante crescimento populacional, marcado pelo *boom* dos anos 1980, também citado no estudo de Cadena e Costa:

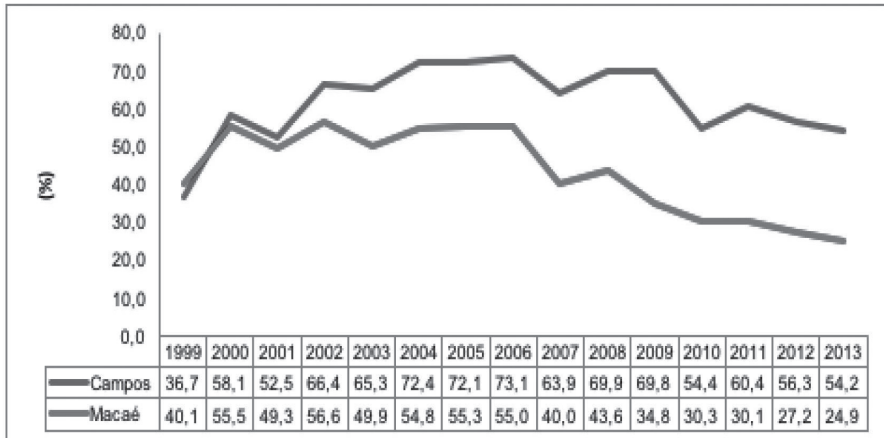
Os censos de 1980 e 2010 registraram uma população total de 75.851 e 206.728 habitantes, respectivamente. Portanto, neste intervalo de três décadas, o crescimento populacional foi de 173%, aproximadamente. Trata-se de um crescimento elevado para os padrões nacionais do mesmo período, mesmo se considerado o crescimento populacional de municípios vizinhos, que também vivenciam as mudanças impostas pela atividade petrolífera (CADENA e COSTA, 2012, p. 46).

Atualmente, o município de Macaé, segundo os dados do IBGE (Censo 2010), possui 206.728 habitantes e uma área de 1.216,846 km². Para 2016, a estimativa era de que a população alcançasse o número de 239.471.

Em relação às alterações na receita orçamentária, recorreremos, na figura abaixo, à fonte de Oliveira (set/2016), que retrata uma comparação com o município de Campos do Goytacazes. Os dados são referentes às participações dos *royalties* e participações especiais nas

receitas orçamentárias dos municípios destacados (%) entre os anos de 1999 e 2013.

Gráfico 1: Participação dos royalties e PE (Participações Especiais) na receita orçamentária dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé (%) entre 1999 e 2013



Fonte: Estudos Socioeconômicos TCE-RJ e InfoRoyalties-UCAM

Desde o segundo semestre de 2014, no entanto, a região vem apresentando uma queda contínua na arrecadação de *royalties*. Tal fato se deve pela baixa do preço do barril de petróleo no mercado internacional, o que traz um baque nos orçamentos municipais, tão dependentes atualmente das rendas petrolíferas. Cruz aponta:

Observando-se os números, os dez principais municípios recebedores das rendas petrolíferas do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas – as duas mesorregiões que concentram essas rendas – sofreram, em média, 44% de redução nos valores recebidos entre janeiro e maio de 2015, comparado ao mesmo período de 2014. O percentual variou entre -57%, para o município de Casimiro de Abreu, e -26,9% para o de Macaé (InfoRoyalties, 2015; Moraes, 2015. In: CRUZ, 2015, p. 2).

De fato, tal queda na arrecadação traz um imenso impacto nas contas públicas dos municípios, embora haja autores que apontem esta não ser uma “crise” e, sim, um conjunto de consequências do desperdício e da indevida aplicação de recursos públicos, principal-

mente após a multiplicação dos orçamentos com as rendas petrolíferas (VILLANI, jun/2016).

De acordo com o periódico virtual *Portal Local*⁴, do município de Rio das Ostras, o secretário municipal de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, da Prefeitura Municipal de Macaé, à época, o senhor Vandrê Guimarães, declara que:

A crise não é coisa nossa. É mundial. O preço do barril caiu pela metade e isso afeta todas as cidades que vivem de *royalties* no mundo todo. No Brasil fica pior devido aos escândalos recentes, mas o problema é o preço do barril, que interfere na economia da cidade, do petroleiro ao pipoqueiro.

No entanto, Villani enfatiza que essa fase crítica que o Estado do Rio de Janeiro enfrenta, está profundamente ligada à constante falta de uma “perspectiva holística, intersetorial e de longo prazo nas ações governamentais” (2016, p. 2). O autor conclui que “por mais habilidosos e vitimistas que sejam os discursos oficiais alardeados aqui e acolá, houve, na melhor das hipóteses, negligência e imperícia na aplicação das rendas petrolíferas” (2016, p. 2).

O jornal *O Globo*, de 28/02/2016, noticia o que já se prevê em economias capitalistas em períodos de crise: “Gastos sociais são o maior alvo dos cortes”. Aqui, selecionamos um trecho da reportagem “Queda nos *royalties* do petróleo gera crise nas cidades do Rio”:

Construção de creches suspensas, novos hospitais fechados e obras de saneamento e água encanada em ritmo ainda mais lento por causa da **queda dos royalties**. Este é o **retrato da crise social nos principais municípios dependentes dos recursos do petróleo no Rio**, que pouco conseguiram diversificar suas economias como forma de elevar a arrecadação. De Rio das Ostras a Campos, os problemas vêm causando preocupação entre os moradores(...)

Entre os especialistas, muitas críticas. Roberto Moraes, pesquisador do Núcleo de Estratégia e Desenvolvimento do Instituto Federal Fluminense (IFF) e da UERJ, destaca que os **reflexos da falta de diversificação das economias para além do petróleo** são agravados pelo fato de as cidades trabalharem de forma isolada.

⁴ <http://riodasostras.portalloocal.com.br>

– O que se fez de diversificação é pequeno frente aos investimentos do petróleo. Não há uma busca por soluções conjuntas. Além disso, em muitos casos, os gastos com infraestrutura e educação têm valores acima da média nacional. **Macaé, por exemplo, está se esvaziando desde a descoberta do pré-sal**, na Bacia de Santos, já que as bases de apoio da Petrobras estão indo para o Rio e Niterói. Isso afeta todo o entorno do Norte Fluminense. Assim, **as cidades saíram dos tempos de fartura para a ‘faltura’**. Ninguém se preparou para esse momento. Por isso, tantos cortes — destacou Moraes.

Em Macaé, com 206 mil habitantes, o corte dos *royalties* posterogou muitos sonhos: as obras de saneamento básico foram reduzidas, adiando assim a meta de levar o tratamento de esgoto para 60% da população, antes prevista para 2015, para meados deste ano. A água encanada ainda não é realidade para cerca de 40 mil moradores.

Na cidade, a estratégia também é reduzir o ritmo das obras para gastar menos. Nos planos do prefeito estão a redução das obras de pavimentação e urbanização, assim como da construção de calçadas e rede pluvial. A mesma lógica se aplica aos hospitais, que terão uma central única de compras. (...)

Renato Cesar Siqueira, da ONG Observatório de Controle do Setor Público, afirma que nenhum dos municípios soube aproveitar as benesses dos *royalties*. Não investiram em projetos de mobilidade urbana e não conseguiram desenvolver outras atividades industriais além do petróleo:

– É uma questão de gestão. Agora, tem que se virar e lidar com uma condição limitadora. A cidade de Campos tem uma série de possibilidades, como a cerâmica, a indústria, a agricultura e o turismo. Mas o governo não diversifica, pois prefere ações populistas e deixar todos dependentes (JORNAL O GLOBO, 2016, grifo nosso).

Conforme o Estudo Socioeconômico do Tribunal de Contas do Estado de Rio de Janeiro (TCE-RJ) do ano de 2015, se esclarece o grau de dependência do município de Macaé frente ao petróleo:

Quadro 2: Royalties e dependência de transferências em 2014

Município	Royalties recebidos (R\$ milhões)	Ranking dos royalties recebidos	Royalties per capita (R\$)	Ranking dos royalties per capita	Grau de dependência de transferências e royalties	Proporção dos royalties na receita total
Macaé	573,41	2	2.497,16	8	56%	25%

Fonte: TCE-RJ

Utilizando a fonte de dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, pudemos observar uma grande alteração no número de empregos formais no município a partir de 2015, quando já deflagrada a crise do petróleo. Não há, portanto, como negar o peso que a economia do petróleo tem na região e no município.

Quadro 3: Empregos formais

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo de admissões e desligamentos ajustado em empregos formais	8.235	12.579	6.642	4.547	2.412	-12.000	-6.737

Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), MDSA.

Diante dos números, há como deduzir a vulnerabilidade do município frente às possíveis crises da economia do petróleo, bem como ao fim de suas reservas.

II- Macaé e a desigualdade social

Diante da contextualização, pode-se iniciar uma reflexão acerca do impacto da economia do petróleo na questão social. Macaé não difere do histórico brasileiro frente às respostas à desigualdade social. E, portanto, não necessariamente o maior acúmulo de riqueza na cidade propiciou uma redistribuição de renda mais equitativa, posto que a pobreza no país deriva, predominantemente, de um quadro extremo de desigualdade, determinado por elevada concentração de renda.

Silva aponta:

No Brasil, a pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produ-

zida e dos espaços territoriais, representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano. Tem raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira (SILVA, 2010, p. 157).

A referida autora esclarece ainda que uma sociedade nos moldes capitalistas tem em sua estrutura fundante a desigualdade, pois se baseia na exploração de uma classe social sobre a outra:

O sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um **processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza**, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também **desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida**; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política. Esse entendimento permite desvelar valores e concepções inspiradoras das políticas públicas de intervenção nas situações de pobreza e as possibilidades de sua redução, superação ou apenas regulação (SILVA, 2010, p. 157, grifo nosso).

No país, as políticas sociais tiveram como característica em sua formação histórica a execução de programas sociais focalizados à parcela mais empobrecida da sociedade. Caracterizou-se pela não correlação às questões macroeconômicas, com panorama assistencialista e não universal. Até a década de 1980 direcionou-se apenas para aqueles inseridos no mercado de trabalho formal. Com a Constituição Federal de 1988, após embates da classe trabalhadora por seus direitos, a Seguridade Social alcançou *status* de política pública: dever do Estado e direito do cidadão. Entretanto, “a crise fiscal do Estado nos anos 1980 e a adoção do Projeto Neoliberal, nos anos 1990, abriram espaço para programas focalizados na população pobre” (SILVA, 2010, p. 158).

Nesse sentido, apesar do marco favorável da Constituição, que ampliou os direitos sociais, a legislação surge em um cenário internacional de dismantling de políticas sociais, patamar que ao Brasil cabia ainda alcançar.

O processo de redemocratização brasileiro, novo e, portanto,

ainda frágil, coincide com a ascensão do projeto neoliberal de minimização do papel do Estado, que, no Brasil, vai tomar corpo já na década de 1990, com a retração das políticas sociais.

Assim, o país, que não desfrutou do Estado de Bem-Estar Social, não chegou a alcançar o padrão de proteção social e do trabalhador dos países ditos desenvolvidos. Ou seja, não atingiu a consolidação da Seguridade Social, posto que não usufruiu de suas conquistas legais antes mesmo de serem implementadas.

A nova leitura do liberalismo ascende após a eclosão da crise do capital nos anos de 1970, que põe em cheque o Estado de Bem-Estar Social e inicia o processo de reestruturação capitalista, numa ideologia contrária à intervenção estatal no quesito econômico e social, preconizando um Estado mínimo, que se desresponsabiliza de seu papel como garantidor de direitos. O mercado seria, portanto, instrumento de regulação da vida econômica e social.

Embora o Estado de Bem-Estar Social fosse fruto também de conquistas dos trabalhadores, devido à concessão estatal de direitos de cidadania política e social para a manutenção da hegemonia burguesa, tal modelo não buscava substituir o sistema capitalista. Ao contrário, tinha o objetivo de restaurá-lo e, portanto, reproduzi-lo (SIQUEIRA, 2013).

E foi o que se realizou, ao menos nos países tidos como centrais, até a já mencionada década de 1970. Aos defensores do capitalismo atribuiu-se à crise econômica, de proporção global, fatores conjunturais. Entretanto, de acordo com o viés marxiano, a crise não é senão um elemento estrutural, intrínseco ao sistema.

Conforme a análise de Marx, o próprio modo de produção capitalista é antagônico, trazendo em si fatores causadores de crises (subconsumo, tendência à queda da taxa de lucro e anarquia produtiva, só para citar), que são cíclicas e têm sempre como característica o excesso (de produção/de acumulação). A de 1970 não fugiu a essa regra. De acordo com Mandel (1990), essa foi uma “clássica crise de superprodução”.

Como resposta, de antemão citada, vemos no mundo novas formas de reajuste e reorganização sociopolítica e cultural do capitalismo: a reestruturação produtiva, caracterizada pela flexibilização do contrato de trabalho, terceirização, aumento do desemprego estrutural, advento da eletrônica. Tais transformações se configuram em um novo modelo de acumulação, a flexível. Some-se a isso, o fenômeno da globalização que, conforme Netto, se vincula à

(...) ‘financeirização’ do capitalismo e à articulação supranacional das grandes corporações, mesmo que não se reduza a ambas – e vem acentuando o padrão de competitividade intermonopolista e redesenhando o mapa político-econômico do mundo: as grandes corporações imperialistas têm conduzido processos supranacionais de integração (os megablocos) que, até agora, não se mostram como espaços livres de problemas para a concentração dos interesses do grande capital (como as recentes fricções na Europa dita comunitária o estão provando). Grande capital que, levando ao limite os históricos processos de concentração e centralização, dispõe de um potencial de poder superior ao de boa parte dos Estados nacionais e opera o controle estratégico dos recursos necessários à produção de ponta (NETTO, 2012, p. 417 e 418).

Concomitantemente, há um reordenamento que prevê encolhimento do Estado com a privatização de empresas públicas e o repasse da responsabilidade estatal para a sociedade civil.

Quanto ao tema, Sader (1995) evidencia o neoliberalismo como estratégia da classe dominante frente às relações econômicas, sociais e ideológicas. E que embora preconize um Estado mínimo referente ao mundo do trabalho, sustenta que a máquina estatal deve ser forte para assegurar as liberdades do mercado.

Nesse contexto, no qual o Estado retrocede a sua função reguladora no campo social, as políticas brasileiras, inclusive a de Assistência Social, se estabelecem como estratégia de manutenção do sistema capitalista, permeadas por uma visão de concessão de benefícios, que, em vista disso, não incidem na razão estrutural da questão social, considerada aqui como expressão da desigualdade e da pobreza acarretadas pela oposição entre capital e trabalho.

Segundo a leitura marxiana do modo de produção capitalista, o aumento da riqueza socialmente produzida gera pauperização, pois tal riqueza não se distribui igualmente entre as classes. Ao contrário, é cada vez mais acumulada nas mãos de poucos. O antagonismo, portanto, se dá entre as classes fundantes do sistema: uma, dominante, detentora dos meios de produção; outra, explorada, vendedora da força de trabalho para garantir sua reprodução (material e social). Seguindo essa análise, a questão social é inerente ao sistema.

Assim, mesmo sendo conquistas da classe trabalhadora em torno da luta por seus direitos, as políticas sociais que os materializam

são também concessões do Estado, que só reforçam a hegemonia do capital. Para Netto (2001), a melhora nas condições de vida dos trabalhadores não modifica a essência exploratória do capitalismo.

Sobre isso, Siqueira complementa que as políticas sociais “se configuram como mediações político-ideológicas entre o Estado, hegemônicas pela classe burguesa e constituídas por esta racionalidade” (SIQUEIRA, 2013, p. 223).

O Estado, portanto, toma para a si a responsabilidade dos direitos sociais, mas com a visão de mantenedor da ordem estabelecida. Nesse sentido, as administrações locais usufruem desse discurso e apregoam resoluções como se fossem apenas questão de competência no gerenciamento de recursos.

O poder público municipal assume como desafio da gestão “levar igualdade para todos”, conforme o site da Prefeitura Municipal de Macaé (PMM)⁵. De acordo com a publicação oficial:

Macaé sofre uma demanda expressiva de migrantes em busca de oportunidade no mercado de trabalho local, amplamente divulgado pela mídia nacional como um eldorado. Esse mito trouxe gente de todo o Brasil para a cidade, que, sem qualificação profissional para a indústria do petróleo – área que emprega em Macaé – ficou à margem do desenvolvimento da cidade, invadiu Áreas de Preservação Ambiental (APA), Áreas de Preservação Permanente (APP), **criou bolsões de pobreza e inchaço populacional. Este é um problema que a prefeitura tem que lidar diariamente.**

Por ter a sede da Petrobras na Bacia de Campos, Macaé arca também com o ônus das atividades ligadas ao petróleo desde 1978, ano de instalação da sede da Petrobras no município. Os investimentos na manutenção de creches, escolas, rede de saúde, rede de saneamento tiveram que ser multiplicados para atender essa população que a cidade não se preparou para receber (...).

Mas mesmo com problemas típicos de uma cidade em crescimento, Macaé ainda consegue ter bons índices até entre a população de baixa renda. Um estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) apontou que a cidade conseguiu reduzir o índice de famílias na linha de pobreza – que vivem com renda mensal abaixo de R\$ 115,00. Entre 1991 e 2000, período em que a pobreza no estado caiu 18,2%, Macaé conseguiu uma redução de

⁵ <http://www.macaee.rj.gov.br/conteudo/leitura/titulo/desafio-e-levar-igualdade-para-todos>

56,4%, atingindo em nove anos as metas previstas pela ONU, que propõe 50% de redução em 25 anos. Pelo Programa Bolsa Família vinculado ao governo federal, a prefeitura tem cadastrado, até julho de 2009, 7.970 famílias (Grifo nosso).

Aqui acrescentamos dados que podem clarificar um pouco a colocação oficial. O IBGE aponta que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), índice que avalia as dimensões de longevidade, saúde e educação, aumentou de 1991 a 2010. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o índice do município. Logo, segundo o IBGE:

Quadro 4: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Ano	1991	2000	2010
IDHM	0,534	0,665	0,764

Fonte: IBGE segundo Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

E conforme o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, esses são dados referentes à Macaé, que também trazem um possível aspecto de melhora.

Quadro 5: Renda, pobreza e desigualdade – Município de Macaé – RJ

	1991	2000	2010
Renda <i>per capita</i> (em R\$)	561,15	786,54	1.103,42
% de extremamente pobres	6,44	1,85	1,38
% de pobres	22,72	9,77	4,63
Índice de Gini*	0,57	0,56	0,56

Fonte: PNUD, IPEA e FJP

*Instrumento, entre 0 e 1, para medir o grau de concentração de renda, no qual quanto menor, melhor a distribuição de renda.

Os estudos de Cadena e Costa (2012), no entanto, mostram que há fortes disparidades socioeconômicas no município. Os autores fazem uma análise baseada nas fontes da Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão (PMC), da Prefeitura Municipal de Macaé.

Os autores enfatizam sobre a pouca visibilidade das dificuldades de resposta às necessidades locais, que se referem aos serviços

públicos urbanos, à baixa oferta de imóveis populares, à ocupação desordenada do espaço urbano etc. Ratificam, então, que “o desenvolvimento tem sido caracterizado por um par antagonístico: aumento explosivo das receitas públicas com os *royalties* e o agravamento não menos explosivo das condições de vida da população” (2012, p. 66).

O estudo aponta que, em 2000, o município registrava um dos piores índices de distribuição de renda da região: “O rendimento médio *per capita* dos 10% mais ricos era 18 vezes maior do que o rendimento médio *per capita* dos 40% mais pobres” (2012, p. 76).

De acordo com a amostra de 2003, 45% dos trabalhadores tinham rendimento mensal de até dois salários mínimos, e 5,6% tinham rendimento superior a dez salários mínimos. Na amostra de 2007, 67% dos trabalhadores possuíam rendimento médio mensal de até dois salários mínimos quando apenas 1,7% dispunham de rendimento superior a dez salários mínimos. Ao comparar os dados do período entre 2003 e 2007, portanto, os autores concluíram que a distribuição de renda em Macaé piorou, mesmo ressaltando a impossibilidade de, apenas com essas informações, não poder ser apontada a distribuição de renda por território, o que evidenciaria a sua desigualdade dentro do município.

Embora a pesquisa dos autores contenha muitos elementos analisados, inclusive educação e saúde, que complementam o tripé de variáveis a serem avaliadas na composição do Índice de Desenvolvimento Humano, aqui, devido ao curto espaço e à insuficiência de tempo, não nos dispusemos a refletir outros tópicos, apenas parte dos dados quanto à renda dos municípios. Ainda assim, reconhecemos a extrema importância de fazê-lo em outro momento, para melhor produção crítica.

Considerações finais

Por toda exposição, queremos reforçar a discussão sobre a importância de buscar a responsabilidade no uso dos *royalties* pelos municípios, especificamente Macaé. Para além da responsabilidade, seria a preocupação com as gerações futuras, que irão usufruir do mesmo espaço, porém sem saber da qualidade que este terá. Os indicadores sociais que apresentaram melhoria coincidem com o período em que a cidade passa a desfrutar de orçamentos milionários.

Como será o futuro do município quando não dispuser mais das

rendas petrolíferas? Poderá sustentar todo o investimento público feito à população? E será que esse investimento foi pensado e promovido para as gerações futuras, posto que a própria sociedade atual não desfruta equilibradamente de todas as benesses provindas das rendas petrolíferas? Como a classe trabalhadora, lado mais vulnerável do sistema, poderá dispor de sua subsistência, quando não se sabe a que terá direito: trabalho, terra, água, moradia, saúde, educação etc.?

Pudemos assistir ao impacto que a crise do petróleo causou no município, sendo esta um prenúncio do que pode acontecer quando a finitude dos recursos se apresentar. Quanto a isso, deve-se estimular a diversificação econômica que abarque alternativas que invistam no potencial já existente no território, bem como evitar a dependência de apenas uma economia soberana. Para esse tipo de investimento, as administrações locais podem exercer papel fundamental, posto que dispõe dos recursos para o fomento de políticas públicas nesse sentido. Os recursos, sendo públicos, devem retornar à população para o benefício da mesma, a quem de direito.

A não ser que se trabalhe em prol da superação do sistema capitalista, explorador e contraditório, em sua essência, há de se promover ações efetivas que reduzam os efeitos da desigualdade estrutural, minimizando a intensa disparidade socioeconômica entre as classes.

Não pretendíamos, aqui, discutir todos os vieses referentes ao uso dos *royalties* nem quanto à questão da desigualdade social, posto que existem muitos elementos determinantes envolvidos, como, por exemplo, a questão da participação social, as disputas de poder político local e as possibilidades de desenvolvimento regional. Nosso objetivo era apenas o de levantar questionamentos quanto a uma riqueza que deveria se destinar a muitos, mas que, na realidade, converte-se em benefícios para apenas uma pequena parcela da população.

Acreditamos, portanto, que, quanto ao desperdício de recursos públicos, provavelmente não tenhamos mais possibilidade de reversão. Pensamos, porém, que se pode dar um novo direcionamento aos recursos que ainda virão para usufruto dos cidadãos brasileiros e, aqui, em especial, os macaenses.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em jan./2017.

CADENA, Alberto Silva; COSTA, Ricardo Cesar Rocha. **Macaé, capital do petróleo: desenvolvimento econômico, desigualdades sociais e expansão urbana.** Uma análise sobre as dimensões renda, educação e saúde, com base nos resultados da Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão 2006-2007. Macaé/RJ: Prefeitura Municipal de Macaé/Coordenadoria Geral do Programa Macaé Cidadão, 2012.

CRESPO, Nelson. E Campos perde a corrida do petróleo. In: PIQUET, Rosélia. (Org.). **Petróleo, royalties e região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CRUZ, J. L. V. Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas dos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro. **Boletim Petróleo, royalties e região.** Campos dos Goytacazes, ano XII, n. 48, p. 2-5, 2015. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>. Acesso em 11 dez. 2016.

CRUZ, J. L. V.; NETO, J. A. A. Crise do petróleo, dependência dos *royalties* e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes. **Boletim Petróleo, royalties e região.** Campos dos Goytacazes, ano XIII, n. 51, p. 2-7, março/2016. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>. Acesso em 11 dez. 2016.

DIAS, Robson Santos. A formação de uma aglomeração industrial em Macaé/RJ: uma caracterização da espacialidade da indústria petrolífera e seus impactos no espaço urbano macaense e sua região de entorno. Monografia de final de curso de Licenciatura em Geografia. Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos, 2005. Disponível In: <http://www.macaerj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1296231221.pdf> Acesso em 13/11/2016.

ESTEVES, Francisco de Assis. **Do índio goitacá à economia do petróleo: uma viagem pela história e ecologia da maior restinga protegida do Brasil.** Campos dos Goytacazes: Essentia Editora, 2011.

LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos *royalties* petrolíferos. In: PIQUET, Rosélia. (Org.). **Petróleo, royalties e região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MARX, Karl. **O Capital: o processo global de produção capitalista.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MONIÉ, Frédéric. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: PIQUET, Rosélia. (Org.). **Petróleo, royalties e região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da questão social. **Revista Temporalis** (Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS). Brasília, ano 2, n. 3, 2001.

_____. **Crise do capital e consequências societárias.** Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 111, 2012.

OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro. Os impactos das receitas das rendas do petróleo sobre a opção de financiamento das políticas habitacionais e na produção do espaço urbano em Campos dos Goytacazes e Macaé. **Boletim Petróleo, royalties e região.** Campos dos Goytacazes, ano XIV, n. 53, p. 13-17, setembro/2016. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>. Acesso em 11 dez. 2016.

PIQUET, Rosélia. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: PIQUET, Rosélia. (Org.). **Boletim Petróleo, royalties e região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 35-38.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan/jun. 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**. Florianópolis/SC, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos**. São Paulo: Cortez, 2013.

SOFFIATI, Arthur Aristides. Macaé em quatro tempos. In: HERCULANO, Selene (Org.). **Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: o caso de Macaé (RJ)**. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense, 2011.

SWEETZ, Paul. **4 Conferências sobre o marxismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

VILLANI, Rodrigo Machado. Mais sorte geográfica: velhos problemas? Discussões sobre o desenvolvimento regional periférico no NF: a competitividade na cadeia petrolífera e os deslocamentos pendulares com motivação educacional para Campos dos Goytacazes. **Boletim Petróleo, royalties e região**. Campos dos Goytacazes, ano XIII, n. 52, p. 2-4, junho/2016.

Sites utilizados:

<http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacao-especial>. Acesso em 14/11/2016, às 17h10min.

<http://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php> Acesso em 15/11/16, às 19h.

<http://riodasostras.portallocal.com.br/crise-dos-royalties-atinge-ate-a-prostituiacao-em-macaee-rio-das-ostras/>

<http://oglobo.globo.com/economia/queda-nos-royalties-do-petroleo-gera-crise-nas-cidades-do-rio-18766686>

<http://cidades.gov.br/v3/cidades/home-cidades> Acesso em jan./2017.

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4 Acesso em jan./2017.

<http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1445033161.pdf> Acesso em jan.2017

<http://www.macaee.rj.gov.br/conteudo/leitura/titulo/desafio-e-levar-igualdade-ara-todos> Acesso em jan./2017.

www.tce.rj.gov.br Acesso em dez./2016.

www.atlasbrasil.org.br Acesso em jan./2017.

Participaram deste volume:

Amanda Salles da Silva. *Orientadora: Ariane Rego de Paiva*

Ana Caroline dos Santos Gimenes Machado.

Orientadora: Sindely Chahim de A. Alchorne

Ana Paula Cardoso da Silva. *Orientador: Marcelo Luciano Vieira*

Andréa Mendonça Paiva. *Orientadora: Valéria Pereira Bastos*

Barbara da Silva Lucas. *Orientadora: Valéria Pereira Bastos*

Carolina Gilaberte Barbosa de Oliveira.

Orientadora: Heloisa Helena Mesquita Maciel

Cristinne Lira Pontes. *Orientadora: Valéria Pereira Bastos*

Débora Cristina Bahia Fortes. *Orientador: Marcelo Luciano Vieira*

Elaine Medeiros Fonseca da Silva.

Orientadora: Heloisa Helena Mesquita Maciel

Elisa Paula e Silva. *Orientadora: Sindely Chahim de A. Alchorne*

Erika dos Santos Tolentino.

Orientadora: Sindely Chahim de A. Alchorne

Gabriela Figueiredo Braga.

Orientadora: Sindely Chahim de A. Alchorne

Henrique Mendes dos Santos. *Orientador: Marcelo Luciano Vieira*

Keila da Silva Oliveira. *Orientador: Marcelo Luciano Vieira*

Luciana Izolina Evangelista. *Orientadora: Ebe Campinha*

Luciane Barbosa do Amaral Rangel. *Orientadora: Ebe Campinha*

Suzana de Lemos Ferreira.

Orientadora: Heloisa Helena Mesquita Maciel

Suzana Mancebo Barros. *Orientadora: Ariane Rego de Paiva*

Tamires Nicácio. *Orientadora: Valéria Pereira Bastos*