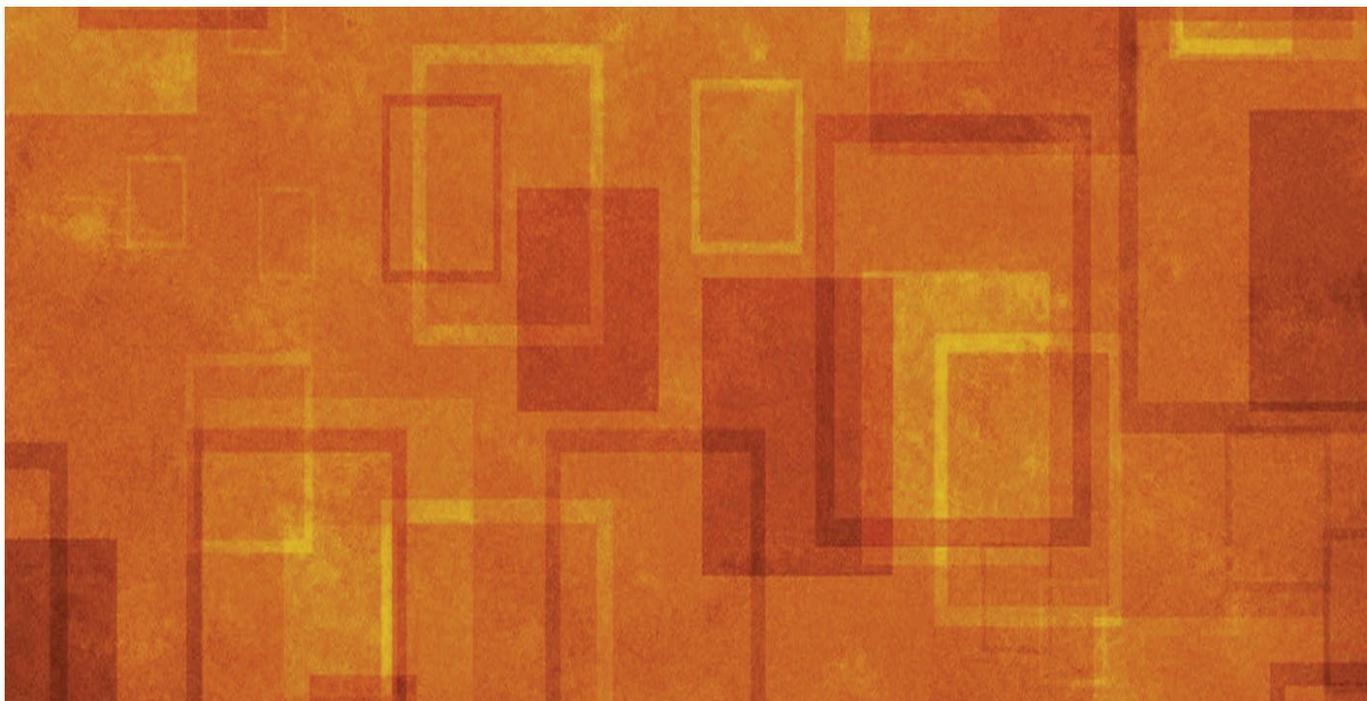


**02**

## Assistência Social e Direitos Humanos

**Sindely Alchorne**

ORGANIZADORA



LETRCAPITAL



DSS Departamento de  
Serviço Social

**Sindely Alchorne**  
ORGANIZADORA

**Assistência social e direitos humanos**  
VOLUME 2

LETRCAPITAL



**DSS** Departamento de  
Serviço Social

Copyright © Sindely Alchorne (Org.), 2020  
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  
DESENVOLVIMENTO DE EBOOK: Loope Editora | [www.loope.com.br](http://www.loope.com.br)

**Comissão Editorial**  
Aldaiza Sposati (PUC/SP)  
Andréa de Sousa Gama (UERJ)  
Edgilson Tavares de Araújo (UFBA)  
Fátima Valéria Ferreira de Souza (UFRJ)  
Maria Luiza Amaral Rizzotti (UFPB)  
Mônica de Castro Maia Senna (UFF)  
Rosemeire Santos (UFT)

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

---

A867

Assistência social e direitos humanos, volume 2 [recurso eletrônico] / organização Sindely Alchorne. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

recurso digital ; 10 MB

Formato: ebook

Requisitos do sistema: conteúdo autoexecutável

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-87594-17-0 (recurso eletrônico)

1. Serviço social - Brasil. 2. Política pública. 3. Direitos sociais - Brasil. 4. Livros eletrônicos. I. Alchorne, Sindely.

20-65631

CDD: 361.981

CDU: 364.3(81)

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

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

## Prefácio

### A luta pelos direitos humanos e sua relação com os direitos sociais

**E**ste livro, na forma de coletânea, se inclui em um processo mais amplo de reflexão sobre direitos humanos na sociedade brasileira contemporânea, que vem sendo desencadeado por professores e estudantes do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Em particular, constitui-se de reflexões e análise de dados de pesquisas e experiências advindas do trabalho profissional de egressos e de docentes do curso de Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos. Constitui-se, dessa forma, em um importante ponto de inflexão nesse processo de produção de conhecimento.

Vem a público em momento onde permanecem em vigor e se aprofundam estruturas e práticas perversas de negação dos direitos sociais e violações dos direitos humanos no interior do próprio aparelho estatal. E isso ocorre apesar dos avanços e conquistas obtidos com a Constituição Federal de 1988, que lista como um de seus fundamentos “a dignidade da pessoa humana” (art. 1º, III).

Nesse sentido, considerando o momento histórico e as características do Brasil contemporâneo, que associa, de forma contraditória, institucionalização democrática com um “ambiente” de negação de direitos e de inalterabilidade da ordem econômica e social, típico da sociabilidade capitalista, o debate público sobre os direitos humanos é de interesse tanto para o Serviço Social quanto para outras áreas das chamadas ciências sociais. Dessa forma, é importante contar com estudos sobre o próprio conceito de direitos humanos, no sentido de qualificar o diálogo sobre esses direitos e, também, descortinar a sua relação com os direitos sociais, uma vez que ambos são direitos historicamente construídos e interdependentes.

Cabe aqui esclarecer que ao mencionar a sociabilidade capitalista fazemos referência ao processo histórico da formação e das particularidades do processo que tem como base o que Karl Marx (1996) denominou de lei geral da acumulação capitalista, que pressupõe e assenta-se na riqueza de uma classe a partir da miséria e exploração de outra. Nos termos do autor, “a acumulação de riqueza num polo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação da miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital” (p. 275).

Importante lembrar que na primeira metade do século XX o mundo passou por dois conflitos internacionais generalizados, ocorridos no contexto das disputas entre países imperialistas europeus, com a participação decisiva dos Estados Unidos: a I Guerra Mundial (1914-1918) e a II Guerra Mundial (1939-1945) – durante as quais milhões de pessoas pereceram, incluindo civis desarmados metodicamente exterminados. A catástrofe humanitária representada pela II Guerra Mundial, cujo lance final envolveu o bombardeamento atômico das cidades de Hiroshima e Nagasaki (Japão), levou à redefinição do sistema internacional, com a criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas (ONU).

Portanto, cumpre reconhecer que o século XX foi marcado por uma série de transições de regimes autoritários, especialmente após a II Guerra Mundial, passando pelas imperfeitas transições pós-coloniais na África e Ásia, pelas transições dos regimes militares da América Latina e chegando às transições dos países do antigo bloco soviético na Europa Oriental, o que não significa dizer, de forma alguma, que em todos esses casos foram respeitados os direitos humanos. Nem mesmo que essas transições, necessariamente, conduziram à democracia.

De toda forma, cabe apontar, no período imediato do pós-guerra, o reconhecimento aos direitos humanos contido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cujo art. 3º, retomando os ideais da Revolução Francesa, reconhece que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência, e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”. Por outro lado, o preâmbulo indica ser “essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão”.

Nesse sentido, é possível afirmar que diante das atrocidades verificadas durante as duas guerras mundiais, a proteção aos direitos humanos passou a constituir questão de legítimo interesse e preocupação internacional. Portanto, na contemporaneidade os direitos humanos transcenderam o domínio reservado do Estado como competência exclusiva. Em razão disso, o processo de universalização dos direitos humanos acabou por propiciar o surgimento de um sistema internacional dedicado à proteção a esses direitos, que é composto por tratados, acordos, declarações e órgãos especializados, inclusive, neste último caso, com competência criminal, como é o caso do Tribunal Penal Internacional, estabelecido, em 2002, na cidade de Haia, Holanda.

Por outro lado, no âmbito interno dos Estados, os direitos humanos passaram a ser compreendidos como elemento fundamental para a garantia da paz, uma vez que, conforme aponta Bobbio (2004, p. 30), “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica de conflitos”. Dessa forma, é possível afirmar que os direitos humanos acompanham e fazem parte do conceito de Estado democrático de direito.

Em que pese o que foi dito aqui, é preciso reconhecer, também, que o debate sobre os direitos humanos, para além de sua importância e pertinência, pode ser utilizado como arma de propaganda em disputas geopolíticas, tão comuns na sociabilidade capitalista, no qual há prevalência de interesses econômicos e políticos contrários à universalização de direitos. Além disso, o reconhecimento e a proteção contemporânea dos direitos humanos é fruto de um conturbado e contraditório processo que ainda está em curso.

Nesse ponto, cumpre destacar o retardo que sofreu o desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil, o que, não por acaso, ocorre também com a efetivação de direitos sociais. Isso ocorre porque os direitos sociais são, também, resultado direto de lutas e contradições sociais, mais imediatamente daquelas surgidas após a I Revolução Industrial, ocorrida entre meados do século XVIII e início do século XIX. Porém, assim como ocorre com os direitos humanos, trata-se de processo longo, complexo e contraditório, que registra recuos e avanços.

Atualmente, os direitos sociais são reconhecidos no âmbito internacional em documentos como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. No Brasil, estão consignados logo no capítulo II do título II da Constituição Federal de 1988, com destaque para o art. 6º, que define os direitos sociais, e art. 7º, que trata dos direitos dos trabalhadores rurais e urbanos.

Isto é, são direitos de característica social porque importantes para toda sociedade, ultrapassando a esfera do indivíduo, ainda que de interesse deste. Por outro lado, são liberdades positivas porque implicam em ações que devem ser praticadas pelo Estado, diferenciando-se dos direitos individuais, que consistem em abstenções do Estado (não proibir, não fazer, não deixar que se faça etc.). Por outro lado, assim como os direitos humanos, são direitos fundamentais porque expressamente previstos na Constituição Federal de 1988 (Lei Fundamental).

Nesse ponto, cabe, afinal, esclarecer: o que são, afinal, os direitos humanos? O que os diferencia dos direitos fundamentais? De que forma esses dois conceitos estão relacionados aos chamados direitos naturais? Que relação é possível estabelecer com os direitos sociais?

Conforme aponta Sarlet (2003, p. 31), tanto na literatura sobre o assunto quanto no próprio direito positivo, é possível verificar a utilização de expressões muito similares, tais como “direitos humanos”, “direitos do homem”, “direitos subjetivos públicos”, “liberdades públicas”, “direitos individuais”, “liberdades fundamentais” e “direitos humanos fundamentais”.

O desenvolvimento histórico dos direitos humanos e dos direitos fundamentais (o que inclui os direitos sociais fundamentais, inscritos na Constituição Federal de 1988) demonstra que eles têm origem em certos direitos historicamente afirmados, independentemente de sua positivação no âmbito interno ou externo. Portanto, numa perspectiva razoável, frequentemente os direitos naturais, ou como quer sejam denominados, podem ser encontrados na origem de determinados direitos humanos (positivados no plano internacional) e direitos fundamentais (positivados no plano interno).

Assim, não há como considerar os direitos sociais e os direitos humanos como fenômenos estanques, apartados e desconexos. Ao contrário, são conceitos interdependentes que possuem origem comum e uma relação de coordenação. Conforme aponta Netto (2009, p. 9):

Quer me parecer, todavia, que a defesa dos direitos humanos se fragiliza essencialmente se não tiver claro que, no mundo contemporâneo, e na América Latina contemporânea, os direitos humanos, ainda que em sua especificidade e irredutibilidade, inscrevem-se no campo dos direitos sociais. Na contemporaneidade, a defesa dos direitos humanos não é factível se for autonomizada dos direitos sociais - eu ousaria mesmo dizer que, hoje, os direitos humanos são uma face dos direitos sociais.

Ou seja, a verdadeira efetivação dos direitos humanos como posições jurídicas universais, devidas a qualquer pessoa pelo simples fato de ser pessoa, pode ser compreendida como parte da luta pelos direitos sociais. Em primeiro lugar porque não há efetiva proteção à “dignidade da pessoa humana” sem direitos sociais igualmente efetivos; isto é, faz parte fundamental e nuclear do conceito de dignidade humana a garantia de acesso a serviços públicos adequados, incluindo o direito à saúde, à moradia, ao lazer etc.; por outro lado, porque os direitos humanos possuem, assim como outros direitos sociais, natureza transindividual, ultrapassando a esfera do sujeito e transcendendo os limites dos direitos individuais.

A luta pelos direitos humanos é, portanto, parte da luta pela efetivação de direitos sociais, na perspectiva de construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária, onde ocorra a verdadeira democratização (democracia aqui entendida como soberania popular aliada ao respeito pelos direitos humanos em sentido amplo).

No Brasil, pode-se dizer, portanto, que o desenvolvimento de políticas públicas sociais, consubstanciando a luta pelos direitos dos cidadãos como sujeitos possuidores de direitos, constitui

uma preocupação recente dos governantes. A partir da abertura política, impulsionada pelo fim da ditadura militar em 1985, deu-se início a um esforço societário conjunto para a formação de um efetivo Estado democrático de direito, fruto de lutas populares, que contaram, inclusive, com a participação de profissionais do Serviço Social no cenário político.

Concomitantemente, é na década de 1980, a partir do Movimento de Reconceituação do Serviço Social e da aproximação com a teoria marxista e, sobretudo, com a obra marxiana, que o Serviço Social ganhou maior visibilidade, ao configurar a prática profissional como trabalho profissional. Esse contexto sociopolítico requer investigação sobre as ações implementadas por meio de políticas públicas para enfrentar o desafio de consolidar a cidadania e os direitos humanos.

Lembremos que, desde sua gênese, o Serviço Social, no país, por se caracterizar como profissão histórica, passa por processos de adequação e reestruturação em decorrência de mudanças bruscas de caráter social, político, econômico e cultural. Vivencia-se hoje um desmonte das políticas sociais e dos direitos operados pela política neoliberal e pelo progressivo processo de exclusão social desencadeado por ela, prejudicando o histórico de conquistas decorrentes das grandes lutas sociais e da participação popular.

Contudo, faz-se necessário destacar que não existem políticas sociais estáticas ou isoladas; antes é preciso pensá-las sob um aspecto dialético, pois o seu desenvolvimento se dá progressiva e historicamente, determinado pelas relações de forças na sociedade.

O processo de renovação da profissão provocou o redimensionamento das abordagens em torno do Serviço Social, exigindo dos profissionais dessa área novas respostas. Edificou-se, conforme afirma Iamamoto (2004), um projeto inovador e crítico, fundamentado em três dimensões essenciais para o domínio crítico da profissão, atribuindo-lhe *status* de competência profissional, a saber: as competências ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa.

Do mesmo modo, surge o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população, incluindo a publicização dos recursos institucionais (instrumento necessário à democratização, universalização e participação dos usuários), convocando-os à participação nas decisões institucionais. O empenho ético-político dos assistentes sociais, porém, somente se potencializará se houver articulação com outras categorias e com os movimentos que se solidarizam com a luta geral dos trabalhadores (NETTO, 2009).

Pelaz razões apontadas, situar essa luta no âmbito da sociabilidade capitalista nos parece fundamental para que o debate sobre os direitos humanos não desemboque em “discurso vazio” ou mesmo seja utilizado como arma de propaganda em disputas que buscam afirmar a hegemonia dos interesses contrários à efetivação de direitos sociais universais.

Tematizar, pois, a relação dos direitos humanos com o Serviço Social é de fundamental importância, considerando que o profissional tem no seu exercício cotidiano uma ligação estreita com os princípios éticos que fundamentam os direitos humanos como a democracia, a justiça social e a liberdade; compromissos sociais assumidos pelo projeto ético-político que norteia a profissão.

Nesse sentido, o Serviço Social insere-se nessa discussão levando em conta que poderá, segundo Dornelles (2000, p. 7), vir a desempenhar um papel importante na busca de novos paradigmas. A construção de uma nova ética, uma nova consciência social, solidária, que se traduza em práticas sociopolíticas transformadoras, reforçando e ampliando princípios humanistas e posturas democráticas que consolidem os espaços de liberdade e levante barreiras às investidas de uma lógica fria e calculista que imagina que a vida humana e social tem por base o mercado.

No cenário contemporâneo, em que são criados e recriados “novos” valores, apontar para o aprofundamento da discussão da relação dos direitos humanos com o Serviço Social é indispensável, sobretudo no tocante à adoção de tal direção como eixo fundamental no processo de formação e trabalho profissional do assistente social.

A partir desses pressupostos, esta coletânea, composta por 16 capítulos reunidos em torno da temática *assistência social e direitos humanos*, traz reflexões oriundas de diversos espaços sócio-ocupacionais, tanto em termos geográficos como em relação a experiências vividas e profissionais, o que mostra a riqueza do trabalho coletivo com participação plural. As abordagens foram elaboradas com base em vivências e/ou em estudos que destacam a relação entre a questão dos direitos humanos e a Política de Assistência Social no Brasil recente. Assegurada como princípio constitucional no âmbito da Seguridade social, ao lado da Saúde e da Previdência Social, a assistência, como política pública fundamental para garantir um mínimo de recursos para a sobrevivência de milhares de pessoas que vivem na miséria ou na pobreza, vem sendo cada vez mais fragmentada, diluída, desconstruída enquanto um direito social. Isso faz aumentar ainda mais o já grave quadro de violação de direitos a que estão submetidos, neste caso, a violência estatal, que deixa morrer à míngua milhares de cidadãos brasileiros. Nada mais atual e necessário, portanto, que as reflexões aqui empreendidas.

A estruturação dos capítulos denota que a pobreza no Brasil tem classe, raça, gênero, e que a questão geracional também a constitui e, mais ainda, que os programas sociais ainda existentes para seu enfrentamento travam, junto com os profissionais que os desenvolvem diuturnamente, verdadeira e incansável luta na defesa dos direitos tão atacados pelas políticas neoliberais. A assistência social, ao lado da saúde, da educação, da diversidade sexual, das condições cada vez mais precárias de trabalho e

de vida, sobretudo de populações periféricas, é um campo importante dessa trincheira na defesa dos direitos humanos.

As idéias aqui apresentadas cumprem, assim, a função de subsidiar discussões que vêm sendo travadas nas ciências humanas e sociais sobre as diretrizes filosóficas e sócio-históricas contemporâneas da defesa intransigente dos direitos humanos, aí incluídos os direitos sociais, mostrando que esses profissionais estão comprometidos com a sobrevivência dos trabalhadores brasileiros e com a luta por condições mais justas e mais dignas de vida.

Em suma, de um modo ou de outro, todos os autores desta coletânea, sob diferentes perspectivas, apontam o papel estratégico da defesa da assistência social e de outras políticas de igual importância e necessidade para assegurar os direitos humanos, de forma geral, na sociedade brasileira contemporânea, reafirmando o conhecimento como arma indispensável no enfrentamento e na superação dos vários problemas sociais vivenciados pela maioria dos que vivem do trabalho em nosso país.

A abrangência e a profundidade do tratamento dado às diferentes dimensões que envolvem direta e indiretamente as variadas expressões da questão social na contemporaneidade brasileira tornarão esta obra uma importante referência para assistentes sociais, cientistas sociais, educadores, formuladores de políticas e militantes dos mais diversos organismos sociais que reconheçam na defesa dos direitos humanos uma prática social estratégica na construção de um Brasil mais justo e igualitário.

Boa leitura!

Rio de Janeiro, 11 de junho de 2020.

**Inez Stampa**

*Diretora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio*

## Referências

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2020.

DORNELLES, João Ricardo. *O que são direitos humanos?* São Paulo: Brasiliense, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

MARX, Karl. A lei geral da acumulação capitalista. In: *O Capital*. Livro 1, Tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

NETTO, José Paulo. Democracia e direitos humanos na América Latina: aportes necessários ao debate. In: FREIRE, Silene de Moraes. (Org.) *Direitos humanos e questão social na América Latina*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-os-direitos-humanos/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

# Sumário

A pobreza do Brasil tem cor? Raça e gênero na Política Nacional de Assistência Social

*Anna Beatriz do Nascimento e Silva, Daniel Albuquerque Rocha*

A gestão da Política de Assistência Social: um olhar a partir do CRAS Terra de Marambaia

*Maria Elizoneide Barnabé Souza Nascimento e Heloisa Helena Mesquita Maciel*

A atuação dos assistentes sociais nas Oficinas com Famílias do PAIF: a abordagem coletiva como meio de fortalecer a Política de Assistência Social

*Laila de Siqueira Prata Neves e Geovana Silva*

A Doutrina de Proteção Integral e a realidade de adolescentes que cometem ato infracional: impasses na construção de sujeitos de direitos

*Amanda Silva da Costa e Ariane Rego de Paiva*

Para onde eu vou? A inserção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Programa Habitacional em Nova Iguaçu (RJ)

*Roberta Logobuco de Araujo Pereira e Ariane Rego de Paiva*

Programa “Crack é possível ‘vencer’”: os riscos de uma vitória sem vencedor

*Luana Menezes de Noronha e Marcelo Luciano Vieira*

Acolhimento familiar: uma realidade possível?

*Vanessa Ferreira Queiroz e Heloisa Helena Mesquita Maciel*

Os limites e possibilidades do Movimento Popular de Favelas na luta por Direitos Humanos

*Rosaleia de Almeida Amorim Ferraz e Valéria Pereira Bastos*

Serviço Social e o mundo corporativo: a busca dos direitos humanos em um mundo compartilhado

*Mariza Nascimento da Costa Rocha e Daniel Albuquerque*

O Serviço Social na Educação: contribuições para efetivação dos Direitos Humanos

*Glacys Bombinho de Paula e Geovana Silva*

Orientação sexual e velhice: as duas faces invisibilizadas da garantia de direitos sociais

*Margarete Fernandes Silvino e Valéria Pereira Bastos*

O processo de judicialização da Saúde e o desafio da garantia do acesso enquanto direito

*Laisa Naiara Euzébio de Sá e Marcelo Luciano Vieira*

A Assistência Social na proteção de populações refugiadas: a experiência de Jardim Gramacho

*Ariane Rego de Paiva e Valéria Pereira Bastos*

Assistência Social do Município de Duque de Caxias (RJ) e suas expressões da precarização do trabalho

*Daniel Albuquerque Rocha*

Sistema Único de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro e a proteção social privada

*Geovana Silva e Sindely Alchorne*

A produção do conhecimento e o processo reflexivo do fazer profissional: um ato de Resistência

*Heloisa Helena Mesquita Maciel e Marcelo Luciano Vieira*

# A pobreza do Brasil tem cor? Raça e gênero na Política Nacional de Assistência Social

*Anna Beatriz do Nascimento e Silva  
Daniel Albuquerque Rocha<sup>1</sup>*

## Introdução

O presente artigo visa analisar as questões de raça e gênero dentro da Política Nacional de Assistência Social, entendendo, assim, que o processo histórico vivido por esse grupo o coloca na base da pirâmide social, ou seja, sendo o grupo mais vulnerável e que ocupa as camadas mais baixas da sociedade ainda hoje.

Após o período de escravidão, vivenciamos no Brasil o processo de embranquecimento, quando houve, por meio do Estado, o incentivo da vinda de imigrantes europeus a fim de clarear de fato a população que aqui vivia. Pois entendia-se que apenas com uma população branca seria possível o crescimento econômico e social do país, dando início à miscigenação e aos mitos que a envolvem.

O embranquecimento se deu também pela violência contra mulheres negras, sexualmente, fisicamente, culturalmente, entre outros. Logo, após a mistura de raças que se deu aqui, surge o chamado “mito da miscigenação” no qual entende-se que no Brasil não é possível definir raças.

A partir disso, buscamos analisar os impactos desses processos para dentro da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), onde o público alvo é composto por pessoas em situação de vulnerabilidade, mas, nem no que é previsto na política e nem na execução, é pensado que, por motivos históricos, essa população usuária é majoritariamente composta por mulheres negras e seus filhos.

Para isso, utilizamos entrevista semiestruturada na realização da pesquisa, onde foi possível analisar também a visão de negros, negras e assistentes sociais que estão diretamente e indiretamente ligados a essa política. Foram entrevistadas nove pessoas, presencialmente e por e-mail, com faixa etária de 25 a 40 anos, conforme anexo.

## 1. Raça no Brasil: para além da cor da pele - as implicações socioeconômicas de ser negro

Para pensarmos os desdobramentos do racismo no Brasil e suas implicações sociais e econômicas precisamos entender de onde surge o conceito “raça”. Em 1684, o francês François Bernier<sup>2</sup> emprega o termo no sentido moderno da palavra, para classificar a diversidade humana em grupos fisicamente contrastados, que ele denomina como “raças”. Uma parte dos ativistas da causa racial, como, por exemplo, Paul Gilroy<sup>3</sup> (1993), declaram-se contra a manutenção do termo “raça”. Para Gilroy, um dos principais motivos é que não existem “raças” biológicas dentro da espécie humana. Outro bom motivo é o fato de que “raça” trata-se de um discurso político racista e anti-igualitário, ou seja, o uso do termo “raça” apenas reafirma a existência de uma categoria política abusiva, como veremos.

Mas é importante ressaltar que a utilização do termo “raça” por aqueles que também são antirracistas é necessária para as lutas nos campos legais. Pois vem a ser uma categoria de identificação e reconhecimento. Por isso a utilização do termo entre aspas para denotar seu caráter de construção social.

Vejamus que a contraposição da categoria “raça” já diz muito sobre as implicações do racismo na prática. O termo que foi socialmente construído embasado na teoria de que seria necessário distinguir raças entre a espécie humana, como se houvesse diferenças biológicas que classificariam uma raça como supostamente superior a outra, agora ressurge assumindo um papel de reconhecimento de iguais para o pleito de conquistas antirracistas dentro das possibilidades do Estado ao longo da história e principalmente nos dias atuais.

Consequentemente, ao receber novo significado, a ideia de raça não precisa mais estar associada à origem biológica ou social, e passa a ser uma categoria política de resistência ao racismo e análise do que construímos socialmente para negros.

No caso brasileiro, a herança da escravidão foi o racismo científico do século XIX, que embasou não só a ideia da hierarquia de classes como também deu início ao processo de embranquecimento do país.

Inspirada nas teorias 'científicas' racialistas que emergiram na Europa desde a primeira metade do século XIX, as teses adotadas no Brasil foram sendo, entretanto, reinterpretadas. A aceitação da perspectiva de existência de uma hierarquia racial e o reconhecimento dos problemas imanentes a uma sociedade multirracial somaram-se à ideia de que a miscigenação permitiria alcançar a predominância da raça branca. A tese do branqueamento como projeto nacional surgiu, assim, no Brasil, como uma forma de conciliar a crença na superioridade branca com o progressivo desaparecimento do negro, cuja presença era interpretada como um mal para o país (JACCOUD, 2008, p. 53).

A ideia de miscigenação e raça no Brasil foi historicamente romantizada e afastada de qualquer possível problematização. Segundo Skidmore (1976), "os defensores da escravidão nunca, virtualmente, recorriam a teorias de inferioridade racial", e "antes do clímax da abolição da escravidão no Brasil, em 1888, a maior parte da sua elite pouca atenção dava ao problema da raça em si, bem como à relação entre as características raciais do país e seu desenvolvimento futuro".

Discursos sustentados pelo senso comum trazem consigo uma naturalização de um processo racista, que violentou mulheres fisicamente, psicologicamente, sexualmente, patrimonialmente, e de muitas outras formas, durante todo o período de escravidão e colonização do país na tentativa de "clarear" o povo negro e índio.

É possível constatar que a ideia de um país miscigenado, sem possibilidade de definições de raça e, por consequência, sem preconceitos, vem sendo quebrada ao longo dos anos. Em nossa pesquisa, os quatro entrevistados que debateram o conceito "raça" - sendo eles dois homens e duas mulheres, todos negros (variadas tonalidades), na faixa etária entre 25 e 40 anos -, quando questionados se acreditavam que no Brasil não existem negros e brancos, todos discordaram, afirmando que no país é possível diferenciar raças mesmo com os processos vividos durante a colonização.

Entendemos que esse processo de "branqueamento" pode ser interpretado de duas formas: i) a internalização dos padrões e costumes europeus; ou ii) o clareamento visível no fenótipo e cor da pele de determinada população. No Brasil, esse processo ocorreu através das duas formas apresentadas acima, a partir das políticas de incentivo à vinda de imigrantes, após o fim jurídico da escravidão do povo negro.

[...] a substituição da ordem escravocrata por outra ordem hierárquica, a 'cor' passou a ser uma marca de origem, um código cifrado para raça. O racismo colonial fundado sobre a ideia da pureza de sangue dos colonizadores portugueses, cedeu lugar depois da independência do país à ideia de nação mestiça (GUIMARÃES, 1999, p. 48).

Tendo ao seu lado alguns intelectuais da época e as políticas públicas voltadas para o incentivo, a vinda de imigrantes brancos teve como base teses eugênicas que foram apropriadas por parte da população, apesar de não possuírem embasamento teórico e empírico, já que o desenvolvimento de uma nação não depende da raça da população que ali habita, mas sim de fatores políticos, econômicos e sociais.

Dentro dessa perspectiva, ao longo do tempo foram surgindo termos para classificar os chamados mestiços: mulatos (filhos de brancos com negros), cafuzos (filhos de negros com índios), mamelucos (filhos de brancos com índios), e, mais tarde, surgiu a classificação "pardos", utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para definir pessoas com variadas ascendências étnicas, desde o primeiro censo brasileiro, em 1872.

Nesse momento em que surgem essas diversas denominações para filhos de negros ou índios, percebe-se a intenção de afastamento da cultura e aceitação social da população negra e índia. O processo de embranquecimento vem atrelado a uma ideia de algo bom para a sociedade, ou seja, quanto mais você conseguir clarear seus descendentes, melhor será para sua família.

Logo, podemos perceber ao longo de todo este processo e até os dias atuais, a dificuldade de autorreconhecimento de muitos negros que apresentam sinais claros de embranquecimento. Muitos se declararam como "pardos" ou "mulatos" durante boa parte de suas vidas, não se reconhecendo dentro da raça negra e negando grande parte da cultura afro.

Para constatar como esse atraso no reconhecimento social, político e cultural acontece, questionamos nossos entrevistados quando haviam se reconhecido como negros. Três dos participantes relataram que o processo de autorreconhecimento ocorreu durante a adolescência, vivenciando situações de racismo dentro do ambiente escolar. Uma participante informou que apenas na graduação, tendo acesso ao debate de raça, pode se reconhecer enquanto negra.

Com isso podemos notar a distinção de dois processos de reconhecimento: a partir do preconceito e a partir do estudo de raça. Talvez a participante que respondeu sobre se reconhecer como negra na universidade tenha sofrido racismo no ambiente escolar como os outros entrevistados, mas o fato do reconhecimento ocorrer de forma mais crítica e menos agressiva faz com que essa aceitação venha correlacionada a descobrimento cultural de forma positiva. Em contrapartida, o reconhecimento a

partir da violência gera em um primeiro momento a negação da raça e, posteriormente, o reconhecimento enquanto grupo.

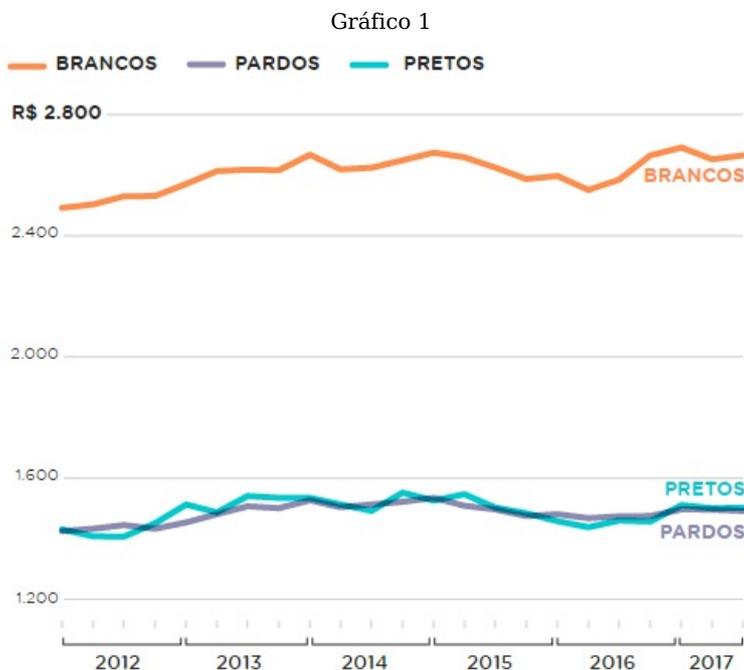
Ou seja, no Brasil o termo raça assume um novo desafio de reconhecimento daqueles que não se afirmam como negros devido ao processo de embranquecimento que o país viveu. O ganho político da miscigenação para os racistas foi enorme. Somos um país preto que se reconhece como pardo: “Nem tão bom para ser branco, mas jamais preto”. Essa ideia permeia o imaginário social brasileiro de tal forma que identificar alguém como negro é quase uma ofensa. Criamos e recriamos termos (pretinho, moreno, escurinho<sup>4</sup>), mas ainda nos sentimos constrangidos para chamar alguém de negro.

No que se refere ao viés econômico, podemos perceber que a explicação dada pelos governos e pela branquitude para o fato de negros ocuparem cargos mais subalternos no mercado de trabalho e, por consequência, as camadas mais pobres da sociedade, seria que essa “herança” da escravidão desapareceria com o tempo. Realmente, trata-se de uma herança do período escravocrata, mas desconsidera o preconceito e a discriminação racial que são estruturais na sociedade.

Não faltam dados para comprovar que a pobreza atinge mais negros que brancos no Brasil. Para além disso, percebemos que está presente no imaginário e no discurso, uma relação entre preto e pobre/branco e rico.

Há, portanto, no Brasil, seja na mentalidade popular, seja no pensamento erudito, seja na demografia ou na sociologia, na economia ou na antropologia, seja entre governantes e governados, um consenso de que os pobres são pretos e os ricos são brancos (GUIMARÃES, 1996, p. 64).

A pesquisa de amostra domiciliar realizada em 2018 pelo IBGE apresenta os dados de rendimento mensal médio por raça e cor no Brasil, conforme gráfico abaixo:



**Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Trimestral - IBGE-2015.**

Ou seja, é possível identificarmos que existe um maior número de pessoas negras no grupo com menores salários. Esse dado também pode ser confirmado através do estudo “Desenvolvimento humano e desigualdades étnicas no Brasil: um retrato de final do século”, apresentado pelo economista Marcelo Paixão no Foro Global sobre Desenvolvimento Humano, no Rio de Janeiro, em outubro de 2000.

Por último, em nossa pesquisa sobre raça, quando questionados sobre “o que é ser negro?”, todos os entrevistados associaram questões como preconceito, discriminação e resistência. Também foram levantados debates sobre cultura e aceitação, porém nenhum dos quatro participantes relacionou “ser negro” a questões econômicas e de baixa renda.

De acordo com Carneiro (2000), a desigualdade no Brasil é tão intensa que se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país levasse em conta apenas os dados da população branca, o país ocuparia a 48ª posição, a mesma da Costa Rica no *ranking* de 147 países elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Isso significa que se negros e brancos no Brasil tivessem as mesmas condições de vida o Brasil subiria 26 posições na lista.

Essas diferenças podem ser ainda mais destacadas se dentro do recorte de raça ainda pensarmos as questões de gênero que permeiam a sociedade, como veremos no próximo tópico.

## 2. Gênero no Brasil: o papel da mulher nas relações sociais

Torna-se perigoso analisar o lugar da mulher negra no Brasil sem antes entendermos que os pontos do triângulo de raça, classe e gênero não se distanciam. Principalmente em um país que viveu mais de 300 anos de escravidão e se constituiu a partir da exploração de corpos negros.

(...) Mais que qualquer grupo de mulheres nesta sociedade, as negras têm sido consideradas 'só corpo, sem mente'. A utilização de corpos femininos negros na escravidão como incubadoras para a geração de outros escravos era a exemplificação prática da ideia de que as 'mulheres desregradas' deviam ser controladas. Para justificar a exploração masculina branca e o estupro das negras durante a escravidão, a cultura branca teve que produzir uma iconografia de corpos de negras que insistia em representá-las como altamente dotadas de sexo, a perfeita encarnação de um erotismo primitivo e desenfreado (HOOKS, 1995, p. 469).

A sexualização da imagem da mulher negra se torna mais um mito no imaginário social do Brasil e para o resto do mundo. Termos como "mulata do samba", "da cor do pecado", "preta do sangue quente", utilizados no cotidiano nacional, quase que sem nenhuma crítica, alimentam a ideia de que mulheres negras são predispostas ao sexo a qualquer momento, de forma quase que animalesca. Como afirma Hooks (1995) na citação anterior, esse mito foi utilizado para justificar a violência, principalmente sexual, de homens brancos contra mulheres negras.

Em questionário sobre "ser mulher negra" aplicado a duas mulheres na faixa etária acima de 25 anos, ambas participativas no movimento do Feminismo Negro<sup>5</sup>, quando questionadas sobre o que é ser mulher negra, foram lembrados o combate a mitos que envolvem o estereótipo desse grupo, como, por exemplo, a sensualidade, o dom para a dança, a promiscuidade, a força física superior à de mulheres brancas e outros. Mas também foram pontuados o exercício de resistência social e luta.

As desigualdades não são individuais, mas sim cumulativas. Ao pensarmos na mulher negra sabemos que ela sofre não só machismo, mas também racismo e, por consequência, preconceito de classe, e assim por diante. Com isso podemos constatar que mulheres negras ainda ocupam a base da pirâmide social.

Em 1851, Sojourner Truth<sup>6</sup> fez seu célebre discurso na Convenção dos Direitos Humanos das Mulheres de Ohio (EUA), chamado "E eu não sou uma mulher?", onde ela disse:

Aquele homem ali diz que é preciso ajudar as mulheres a subir numa carruagem, é preciso carregá-las quando atravessam um lamaçal e que elas devem ocupar sempre os melhores lugares. Nunca ninguém me ajuda a subir numa carruagem, a passar por cima da lama ou me cede o melhor lugar. E não sou uma mulher? Olhem para mim! Olhem para meu braço! Eu capinei, eu plantei, juntei palha nos celeiros e homem nenhum conseguiu me superar! E não sou uma mulher? Eu consegui trabalhar e comer tanto quanto um homem - quando tinha o que comer - e também aguentei chicotadas! E não sou uma mulher? Pari cinco filhos e a maioria deles foi vendida como escravos. Quando manifestei minha dor de mãe, ninguém, a não ser Jesus, me ouviu! E não sou mulher?

Seu discurso evidenciava que as demandas das mulheres negras e brancas eram diferentes, pois a sociedade as enxergava diferentes. Um bom exemplo disso é que enquanto mulheres brancas lutavam pelo direito ao voto, mulheres negras lutavam para serem reconhecidas como pessoas. Enquanto mulheres brancas lutam pela sua liberdade sexual e desconstrução do ideário da mulher virgem, negras tiveram seus corpos violados e altamente sexualizados ao longo da história.

Em 'O Segundo Sexo', Simone de Beauvoir diz: 'Se a questão feminina é tão absurda é porque a arrogância masculina fez dela uma querela e quando as pessoas querelam não raciocinam bem'. E eu a atualizo para a questão das mulheres negras: se a questão das mulheres negras é tão absurda é porque a arrogância do feminismo branco fez dela uma querela e quando as pessoas querelam não raciocinam bem (RIBEIRO, 2016, p. 85).

As duas mulheres negras entrevistadas também responderam sobre se é possível notar as diferenças entre mulheres brancas e negras. E responderam lembrando de como a luta feminista internacional surgiu e vem sendo pautada por mulheres brancas e suas demandas. "Enquanto as feministas brancas queimaram sutiãs, as negras cuidaram dos filhos delas. As mulheres negras são a base da pirâmide. Qualquer mexida na base, sacode todo o restante. Daí a força motriz do sistema para que não nos movimentemos. Derrubaríamos a estrutura" (Entrevistada).

A estrutura machista que fundamenta a sociedade que vivemos torna cada vez mais difícil o acesso de mulheres aos espaços de poder. Na hierarquia social brasileira mulheres ocupam os índices mais baixos em educação, saúde, mercado de trabalho e outros, como podemos ver ao longo da pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), aqui apresentada em parte.

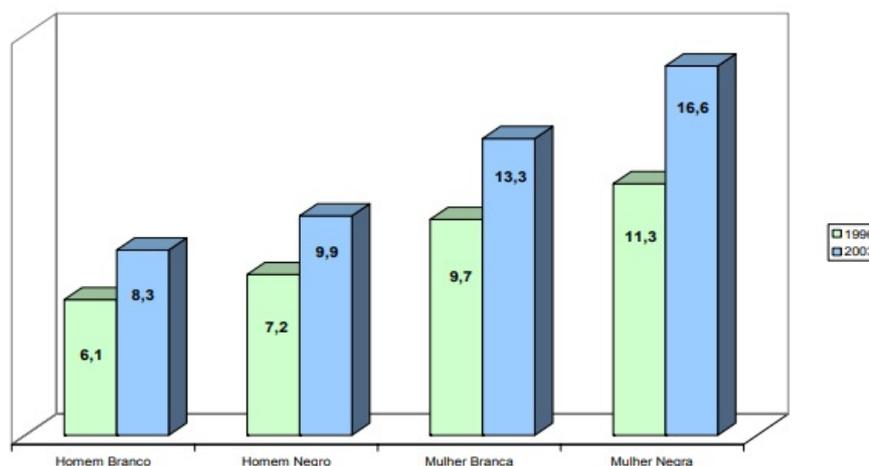
O último Retrato sobre a Desigualdade de Raça e Gênero-2009, realizado pelo IPEA e em parceria com a ONU Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e Secretaria de Políticas de

Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), demonstrou que as mulheres negras estão entre a minoria no ensino superior (a taxa de escolarização de mulheres brancas no ensino superior é de 23,8%, enquanto entre as mulheres negras essa taxa é de apenas 9,9%).

Os dados também revelam a manifestação da dupla discriminação que mulheres negras sofrem no mercado de trabalho de acordo com a taxa de desemprego. Conforme gráfico abaixo, enquanto para os homens brancos esse valor é de 8,3%, para as mulheres negras ele sobe para 16,6% no período de 1996 a 2003.

Gráfico 2

**Taxa de desemprego, segundo sexo e cor/raça Brasil, 1996 e 2003**

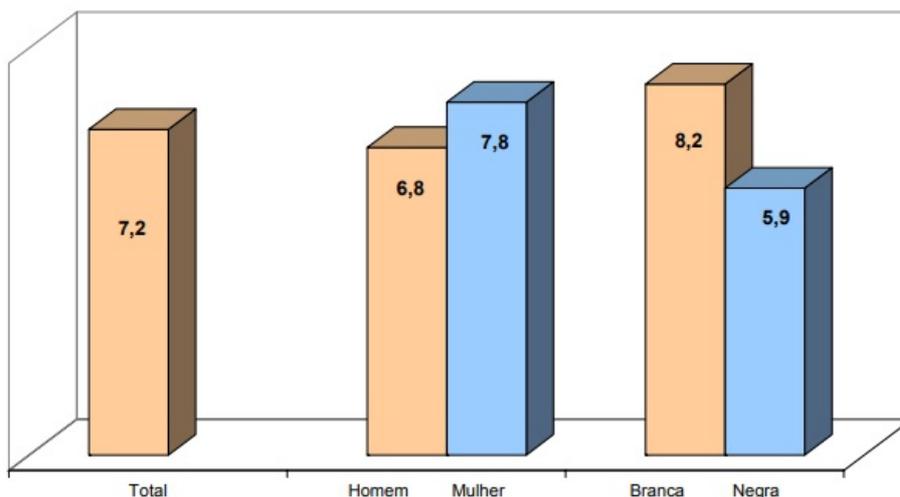


Fonte: Programa Igualdade de Gênero e Raça - UNIFEM Diretoria de Estudos Sociais - IPEA.

Uma das principais causas da precária inserção no mercado de trabalho e alto índice de desemprego é o nível de escolaridade das mulheres e negros. O baixo nível de escolaridade impede que essa parcela da sociedade ocupe cargos melhores ou até mesmo acesse os postos de trabalho formal.

Gráfico 3

**Média de anos de estudo, por raça/cor e sexo - Brasil, 2003**



Fonte: Programa Igualdade de Gênero e Raça - UNIFEM Diretoria de Estudos Sociais - IPEA.

Pensando nos dados apresentados anteriormente, podemos concluir que a população mais vulnerável da sociedade é composta por mulheres negras e seus filhos. Porém, conforme vimos, a falsa sensação da miscigenação faz com que a todo tempo seja negado que a pobreza no Brasil possui cor e, além disso, gênero. Logo, podemos afirmar que mulheres negras vivem à sombra do chamado “precariado”, conceito trazido por Guy Standing<sup>7</sup> e que se trata de um novo grupo de pessoas despojadas de garantias trabalhistas, submetidas a rendimentos incertos e carentes de uma identidade apoiada sobre o trabalho.

Em larga medida, da qualidade da ação coletiva desse grupo depende o futuro dos movimentos sociais globais, e entendemos então que somente a ação em escala nacional, e até mesmo global dos movimentos, pode de fato articular as mudanças necessárias para a superação das opressões vividas por cada grupo ali representado. Sendo assim, abordaremos agora a relação dos conceitos de “precariado” e “proletariado”, de Standing (2011) e Marx (1980), respectivamente, com gênero e raça.

### 3. Precariado e proletariado: o que essas categorias possuem em comum?

Ao analisarmos o conceito, “precariado” seria uma das consequências da combinação entre neoliberalismo e globalização do capital, que deu origem a uma nova classe composta por pessoas desamparadas de garantias sociais relacionadas ao mundo do trabalho, reprodução de qualificação, segurança de renda, entre outros.

Ou seja, o precariado é um conjunto diversificado de pessoas, com vários tipos de categorias profissionais, culturais etc., mas ainda assim é uma classe, mesmo que ainda em formação. Podemos também dizer que o precariado se assemelha ao proletariado descrito por Marx (1867) em pontos como a alienação da humanidade.

Standing (2011) estima que um quarto da população global faça parte do precariado, definindo ainda que “o precariado não existe por si mesmo. É também definido por aquilo que não é” (p. 23).

Sendo assim, qualquer um de nós pode “cair” no precariado. Estando cada vez mais vulneráveis a essa condição com os mais novos desmontes das conquistas trabalhistas e as flexibilizações das relações de trabalho que chegam em velocidade nunca antes vista, em consequência da ofensiva e perversa política imperialista neoliberal. Atualmente, no Brasil, podemos ver esse processo claramente nas políticas e projetos implementados pelo atual governo.

O autor ainda afirma que o precariado (nova classe perigosa) é “capaz de identificar aquilo que deseja combater e o que deseja construir”. E esse é um ponto central de análise. Essa afirmação de Standing em análise sobre uma nova classe em formação, confirma que Marx estava certo quando via no proletariado a classe revolucionária.

Retornando às categorias de raça e gênero - dado que o precariado se diferencia do que conhecemos como proletariado (e tantas vezes analisado pelas ciências humanas) -, entendemos que a diversidade presente nesse grupo e sua formação em tempos de vulnerabilidade de toda a classe trabalhadora, estando assim todos nós suscetíveis a fazer parte desse novo grupo, podemos nos arriscar a afirmar que o início desse grupo (sem as garantias descritas anteriormente) e a base dessa nova classe é composta de mulheres negras.

Ora, se já constatamos que mulheres negras ocupam as camadas mais vulneráveis socialmente e economicamente, possuindo menos acesso a políticas públicas e ocupando os cargos menos favorecidos no mercado de trabalho, podemos sim afirmar que esse mesmo grupo se insere no descrito por Standing.

Para além disso, o poder de organização e rompimento com a alienação de classe-reflectido por Marx sobre o proletariado e por Standing sobre o precariado - também devem estar diretamente relacionados ao grupo que perpassa as duas teorias: mulheres negras. Sabemos que as análises referenciadas aqui não incluem o debate de raça e gênero por vários motivos, como, por exemplo, o período histórico, geográfico, finalidade política etc., porém, acreditamos que atualmente seja de extrema importância a correlação entre raça, classe e gênero, pois essas categorias estão ligadas entre si.

Como já vimos anteriormente, a forma como a sociedade brasileira se formou, derivando-se de um processo de escravidão da população negra e, logo após, uma tentativa de embranquecimento nacional pautada pelo racismo científico, afasta cada vez mais as análises com recortes de raça e gênero do que vem sendo produzido dentro do campo de políticas públicas.

Saber que mulheres negras estão na base da pirâmide social está diretamente ligado a saber que essas são as que mais acessam as políticas voltadas para pessoas em situação de vulnerabilidade. E quando dizemos “acessam”, nos referimos não somente como usuárias de fato, mas também enquanto organização popular que dialoga com os equipamentos públicos em todas as mais diversas periferias do país.

Infelizmente, baseando-se no mito da miscigenação, as políticas públicas pouco se apegam a dados de gênero e raça, ampliando ainda mais a falácia de um país sem raça, e por consequência, sem racismo.

E como provocação para essa primeira análise dos dois autores, deixamos a seguinte questão: seria o precariado o novo agente de mudança capaz de superar o atual modo de produção? Se sim, podemos constatar que mulheres negras, que vivenciam a exploração por raça, gênero e classe, possuem o caráter revolucionário citado pelos autores.

A partir do exposto, veremos no próximo item como se forma a Política Nacional de Assistência Social, que vem atendendo esse grupo ao longo dos anos.

#### 4. Mulheres negras na Política Nacional de Assistência Social: os impactos da miscigenação

Após cinco anos da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada em 1998, com sua efetivação de fato após duas décadas da aprovação da LOAS.

Com a Constituição de 1988, a Política de Assistência Social passa a atender “a todos que dela necessitar”, sem discriminação ou seleção, mas sendo passível também a disponibilidade de recursos para custear seus gastos.

Observamos que, mesmo sendo um grande avanço a PNAS no combate às desigualdades sociais e de regulamentação da Assistência Social como direito, a política nega a contradição de classe fruto da sociedade capitalista e o fato de que as camadas mais vulneráveis da sociedade brasileira são ocupadas por mulheres e negros.

Quando os conceitos de ‘raça’ e ‘gênero’ são aplicados aos estudos sobre desigualdades socioeconômicas ou pobreza eles têm o efeito virtuoso de revelar aspectos que o conceito de ‘classe’ não poderia explicitar. Eles desvelam certas particularidades na construção social da pobreza que eram antes ignoradas. Em vez de continuarmos a pensar que a relação entre ‘cor’ e pobreza é de coincidência, passamos a investigar o papel constituinte da ‘cor’ sobre a pobreza (GUIMARÃES, 2018, p. 78).

A PNAS, no que está previsto de fato e em sua execução, não propõe em seus princípios e diretrizes a superação das desigualdades sociais, nem analisa as questões de raça e classe presentes na sociedade brasileira desde sua gênese. Mostrando assim um caráter de “contenção” e “controle” da classe usuária da política, com isso a ideia de direito universal acaba se esvaziando e no lugar encontramos um discurso de “assistencialismo” governamental reproduzido pelo senso comum. A PNAS é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais.

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

IV - Centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos

(PNAS, 2004, p 26-27).

A PNAS possibilita explicitar e tornar claras as diretrizes que vão efetivar a assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, possuindo um modelo de gestão compartilhado, tendo suas atribuições e competências realizadas nas três esferas de governo (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010).

Mesmo considerando um grande avanço a aprovação da PNAS para a assistência social, principalmente a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é preciso analisar como a falta de uma análise social crítica sobre qual população compõe o perfil que será atendido pela política, distancia essa da realidade.

A partir disso podemos pensar quais são os impactos da miscigenação no que temos atualmente como políticas de enfrentamento ao racismo e como essa naturalização desqualifica a importância de afirmarmos que ainda hoje mulheres negras ocupam as camadas mais baixas da sociedade.

Sabendo que, infelizmente, a Política Nacional de Assistência Social é uma política pensada dentro do cenário brasileiro, onde entende-se que a raça e o gênero das pessoas vulneráveis são algo menor que a classe delas. Concluindo assim que o previsto na Constituição de 1988 com o “a quem dela necessitar” não está diretamente relacionado ao grupo histórico mais desprovido de acesso. Ou seja, “a política social tende a reforçar desigualdades e hierarquias culturalmente consolidadas, dentre as quais se destacam as de gênero, particularmente no âmbito dos programas de transferência de renda destinados à família” (MIOTO, 2011, p. 7).

A partir disso, o questionário aplicado às assistentes sociais inseridas nessa política visa verificar se de alguma forma a execução da PNAS rompe com o descrito assim.

Todas as três assistentes sociais entrevistadas afirmaram que é possível dizer que a maior população usuária dos serviços do equipamento onde atuam é composta por mulheres negras. Quando questionadas sobre como a PNAS lida com esse dado, obtivemos respostas sobre a falta de formação sobre o tema, ou até mesmo sobre como em alguns momentos a política analisa o fato de esse grupo ser o mais vulnerável de forma moralista e punitiva(sic). Sendo unânime que a PNAS não destina nenhuma ação específica à questão de gênero e raça dos usuários.

Logo lembramos que, conforme Rocha (2009), analisar a inserção da temática étnico-racial no processo de formação profissional de Serviço Social, bem como sua relevância para a consolidação do Projeto Ético-Político da profissão, configura-se como um grande desafio, tendo em vista que existem alguns entraves que acabam por dificultar a realização de debates ressaltando a importância dessa realidade.

Podemos concluir, com os dados apresentados ao longo deste artigo e a verificação da Política Nacional de Assistência Social, que a pobreza no Brasil tem cor. E, para além disso, mulheres negras ocupam as camadas mais baixas da sociedade, sendo o grupo majoritário de usuários da política de assistência ao longo dos anos. A PNAS foi pensada dentro de uma lógica racista pautada no mito da miscigenação, onde entende-se que no Brasil não é possível determinar raça, e com isso, anos após anos, negamos o fato de que é preciso pensar e criar políticas públicas para o atendimento das especificidades do grupo mais atingido pelos processos históricos que construíram, e ainda constroem as relações sociais desse país, o racismo e o machismo.

## Considerações finais

O conceito de raça assume diversas conotações ao longo da história. Alguns ativistas do movimento antirracista se declaram contra o termo, pois entendem que não existem raças biológicas dentre os humanos, porém entender o conceito raça é essencial para analisar como se dá o racismo em escala global e, nesse caso, no Brasil.

O período escravocrata já é por si só uma expressão do racismo no Brasil. Mas uma de suas heranças foi o racismo científico, no qual houve, por meio do Estado, o incentivo da vinda de imigrantes europeus afim de embranquecer a população, no sentido literal da palavra e também ligado à cultura, costumes etc. A partir disso tivemos uma miscigenação quase que compulsória.

Mulheres negras escravizadas e indígenas foram violentadas de várias maneiras, principalmente sexualmente. A mistura se deu não somente nos tons de pele, mas também no que se entendia até então como raça. Não seria mais possível identificar negros, brancos ou indígenas, segundo os teóricos que sustentavam as teorias racialistas. Surgindo assim o chamado “mito da miscigenação”.

Pautado nesse mito, o senso comum ao longo dos anos vem afirmando que todas as classes sociais são permeadas por apenas brasileiros, sem possibilidade de distinção de grupos específicos por cor. Esse é o principal impacto da miscigenação. Negros ocupam as camadas mais baixas da sociedade em termos de salários, cargos e nível educacional, porém a todo tempo esses dados, apresentados também ao longo deste artigo, são dissociados do contexto histórico de escravidão e desqualificados quando se entende, por consequência do mito da miscigenação, que no Brasil todos somos um pouco negros.

O racismo no Brasil se torna algo quase impossível para aqueles que acreditam no “poder” da miscigenação. Com isso, ao longo dos anos o reconhecimento enquanto negro é algo afastado da naturalidade e atrelado a situações de preconceito veladas pelo cotidiano racista de um país dito para todos que mantém negros nas camadas mais vulneráveis.

Além do racismo vivido por negros, a soma de preconceitos coloca a mulher negra na base da pirâmide social, sendo o grupo mais vulnerável da sociedade. Discursos célebres foram reafirmados em nossa pesquisa quando constatamos junto às entrevistas que há diferença entre mulheres brancas e negras para a sociedade, e que o ser mulher negra está relacionado a diversos outros mitos que diariamente reproduzem o racismo e machismo estrutural do país.

Logo, podemos afirmar que mulheres negras são o grupo presente em duas grandes teorias sobre a precarização da classe trabalhadora por consequência do modo de produção capitalista. São elas: o “precarizado” de Guy Standing e o “proletariado” de Karl Marx.

As duas teorias divergem em vários pontos, porém ambas verificam que a falta de acesso de determinado grupo o coloca em situação de vulnerabilidade, o que seria o *start* para identificar o que quer combater e o que quer construir, ou seja, o caráter revolucionário. Com isso, podemos dizer ainda que mulheres negras fazem parte também da classe revolucionária, sendo, ao longo da história, resistência, e em alguns contextos, lideranças de grandes movimentos.

Diante do exposto, ao pensarmos na Política Nacional de Assistência Social, cujo objetivo central é o atendimento à população em situação de risco e vulnerabilidade, e sabendo que mulheres negras são o

grupo majoritário nesse recorte, é possível entender que o atendimento realizado pela política de assistência ocorre principalmente para essas mulheres e seus filhos.

O debate acerca das discriminações vivenciadas no tecido social, aqui ressaltamos o racismo e machismo, implica diretamente na demanda dos serviços socioassistenciais, visando sempre a garantia de direitos.

O ponto principal, não só dessa questão, mas também para pensarmos políticas públicas que possam vir a superar tais discriminações, é entender que essas políticas, programas e projetos estão relacionados à garantia de direitos dentro de uma sociedade desigual. Ressaltamos aqui que são de suma importância essas garantias. Mas elas não foram pensadas para a superação de um modelo social e sim para sua manutenção, dentro de um consenso.

Ao analisarmos a política enquanto aparato legal e em sua execução, podemos perceber que não há ações, programas ou projetos voltados para essa demanda. Raça e gênero são determinantes para a vulnerabilidade historicamente, porém a falácia da miscigenação proporciona políticas que negam (inconscientemente ou politicamente) esses fatores, como visto anteriormente.

A partir dos dados apresentados e análise feita neste artigo, assim como em vasta bibliografia que nos antecede e as que ainda serão produzidas, podemos concluir que no Brasil a pobreza tem cor e gênero.

Respondendo assim à questão central deste trabalho, novamente afirmamos que negras são as principais atingidas pelos processos históricos violentos que construíram o país. E, por consequência, são as principais usuárias da Política de Assistência Social. Diante dessa perspectiva, a Assistência Social e seus serviços de atendimento às famílias precisam pensar e construir estratégias para as relações de raça e gênero, que se apresentam como demanda real e atual.

Afirmamos, então, a necessidade de superação das assimetrias que subordinam mulheres negras dentro das relações sociais, para que assim possamos pensar uma política construída por negros e para negros. Sendo assim, não só apenas uma forma de entender as especificidades desse grupo, mas sim reconhecer que é preciso mais do que Assistência Social para que esse cenário seja alterado. É preciso descolonizar o que entendemos como Política Pública.

## Referências

- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, 2004.
- CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro, 2011.
- COUTO, B. Rojas; YAZBEK, M. Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 32-63.
- BERNIER, François. Nouvelle Division de la Terre par les differentes Especies ou Races d'hommes qui l'habitant, envoyée par un fameux Voyageur à M. Abbé de la Chambre, à peu prés en ces termes. In: *Journal des Sçavans*, abril de 1684.
- GILROY, Paul. *The Black Atlantic*. Modernity and double consciousness. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1993.
- GUIMARÃES, Antonio Sergio. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, Ed. 34, 1999.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Cor, classes e status nos estudos de Pierson, Azevedo e Harris na Bahia. In: MAIO; SANTOS (Org.). *Raça, Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996, p. 143-157.
- HOOKS, Bell. *Yearning: race, gender and cultural politics*. London: Turnaround Press, 1991.
- JACCOUD, Luciana. Racismo e República. O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: *As Políticas Públicas e a Desigualdade Racial no Brasil 120 anos após a Abolição*. THEODORO, Mário (Org.) Brasília: IPEA, 2008, pp. 49-68.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro Primeiro: o processo de produção do capital. 5.ed. Tradução: Reginaldo Sant'ana. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1980.
- MIOTO, R. C. T. Família e Assistência Social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais. In: DUARTE, M. J. O.; ALENCAR, M. M. T de. (Org.) *Famílias & Famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas*. 2ª Tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.3-14.

RIBEIRO, Djamilia. Feminismo negro pra quê? In: *Você já é Feminista!* São Paulo, 2016, p. 83-86.

ROCHA, Roseli da Fonseca. A questão étnico-racial no processo de formação em Serviço Social. *Serviço social & Sociedade*, São Paulo, n. 99, p. 540-561, jul./set. 2009.

STANDING, Guy. *The precariat - the new dangerous class*. Nova York: Bloomsbury Academic, 2011.

---

<sup>1</sup> Orientador.

<sup>2</sup> Médico e físico francês que, após longas viagens, escreveu um artigo para o *Journal des Sçavans*, em 1684, propondo a divisão da Terra não pelas características geográficas, mas pelos caracteres físicos dos povos que compunham as distintas paragens do mundo.

<sup>3</sup> Paul Gilroy é um historiador britânico, escritor e acadêmico, que é professor de literatura americana e inglesa no King's College, em Londres. Autor do livro *O atlântico negro*, de 1993.

<sup>4</sup> Termos utilizados na linguagem coloquial/cotidiana para se referir a pessoas negras. Os termos são considerados pela cultura popular mais afetivos e menos pejorativos do que o termo negro.

<sup>5</sup> O feminismo negro começou a ganhar espaço a partir da chamada "segunda onda" do feminismo, que ocorreu entre 1960 e 1980. Junto com a fundação da National Black Feminist Organization em 1973 nos Estados Unidos.

<sup>6</sup> Sojourner Truth (1797 - 26 de novembro de 1883) foi o nome adotado, a partir de 1843, por Isabella Baumfree, uma abolicionista afro-americana e ativista dos direitos da mulher.

<sup>7</sup> Professor britânico de Estudos de Desenvolvimento na Escola de Estudos Orientais e Africanos da Universidade de Londres e cofundador da Rede Básica de Renda da Terra. Autor do livro *O precariado: a nova classe perigosa* (São Paulo: Autêntica, 2013).

# A gestão da Política de Assistência Social: um olhar a partir do CRAS Terra de Marambaia

*Maria Elizoneide Barnabé Souza Nascimento<sup>8</sup>*  
*Heloisa Helena Mesquita Maciel<sup>9</sup>*

## Introdução

A motivação por esta temática está relacionada com a experiência de uma das autoras enquanto coordenadora do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), conhecido como CRAS Terra de Marambaia, pertencente à Secretaria Municipal da Assistência Social (SEMAS, no município de Nova Iguaçu/RJ).

A história do Brasil, a partir de 1988, começou a ser inscrita tendo como referência a nova Constituição da República, denominada Constituição Cidadã, por ter introduzido um novo conceito na vida social brasileira, com a institucionalização do Brasil como Estado Democrático de Direito e Laico com direitos fundamentais, com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos, direitos sociais e políticas públicas

Para compartilhar a experiência vivida e as inquietações sofridas enquanto coordenadora do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ciente de seu papel, no presente artigo o caminho percorrido foi destacar a política social, sobretudo a trajetória da Política de Assistência Social na história brasileira, com percurso que vai da ajuda ao direito e à concepção da gestão pública, destaca-se o desafio de romper com um modelo socioassistencial que não legitima direitos e reforça a subalternidade dos usuários dos serviços para assimilar novos conceitos e mecanismos de gestão que superem os entraves para materializar a Proteção Social.

Em segundo momento apresentamos a organização da Política de Assistência Social no município de Nova Iguaçu, sua gestão através da Secretaria Municipal de Assistência Social.

E, por fim, dialogamos com a origem do Parque Estoril e o legado da fundação Fé e Alegria para o território. A gestão da política de assistência no território e o papel do coordenador do CRAS na perspectiva de materializar os serviços socioassistenciais no território pela vertente do direito e não mais pela caridade e ajuda, as correlações de forças como entraves para o desenvolvimento das políticas sociais, diante de uma herança, de uma cultura política caracterizada pelo assistencialismo e coronelismo que ainda se mantêm fincada na vida dos brasileiros.

Assim, expressamos o desejo de que este artigo traga contribuições para a Política de Assistência Social, para que programas e projetos sejam fortalecidos e novos sejam implantados, articulados com outras políticas, a fim de amparar a população para que indivíduos sejam, de fato, cidadãos em sua plenitude.

## 1. A gestão da Política de Assistência Social: sua história entre o direito e o não direito

A concepção de gestão é muito nova, uma vez que, ao longo da história brasileira, no que se refere às políticas sociais, a lógica não era de direitos, o compromisso não era com a universalidade do acesso, eram realizadas ações pontuais através do favor, da ajuda, do clientelismo, voluntarismo.

Assim, para entendermos o que está posto no âmbito da materialização da Política de Assistência Social se faz necessário um olhar na história e perceber como se deu sua caminhada, para o seu reconhecimento como política pública e os elementos que ainda se mantêm presentes de forma negativa na implementação dos serviços socioassistenciais.

Segundo Yamamoto (2011), em um contexto de ascensão do capital (década de 1930) com o processo de industrialização, o Brasil, aos poucos foi deixando de ser um país agrário para se tornar em país industrializado e moderno e, na mesma proporção, ampliavam-se as expressões da questão social<sup>10</sup>.

A assistência nesse contexto apresentava um caráter fragmentado e desorganizado. Os serviços oferecidos estavam diretamente ligados ao mercado de trabalho para manutenção do sistema

capitalista, como meio de consenso entre as classes operárias e burguesas. Para a população fora do mercado formal do trabalho não havia políticas de Saúde, Assistência e Previdência Social; essa população estava à mercê da caridade e filantropia.

Em 1942, surge a primeira instituição de Assistência Social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007): a Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>11</sup>, que tinha por finalidade inicial atender as famílias dos pracinhas que atuaram na Segunda Guerra Mundial, e, ao ampliar suas ações não alterou o fundamento de seu fazer que era marcadamente caracterizado pelo favor, clientelismo e assistencialismo. Tais características reproduziam diferentes serviços instituídos, fossem voltados para crianças, idosos, ou outro qualquer segmento. A infância e juventude eram assistidas pelo Serviço de Assistência ao Menor (SAM), serviços que não deixaram de ser apenas punição e maus tratos, postura que permaneceu mesmo quando a instituição foi substituída por outros órgãos como a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), ou seja, a filosofia predominante ainda era mais punitiva do que socioeducativa.

As políticas públicas surgem como formas de enfiamento do Estado diante das sequelas sociais criadas pelo capital. Assim, em uma sociedade desigual e excludente as políticas sociais desempenham papel de proteção social, mas também de controle social.

A Constituição de 1988 gerou um ordenamento federativo, estabeleceu as bases do Estado democrático de direito, instituiu um novo “pacto federativo”, ou seja, os municípios foram definidos como organizações políticas autônomas; elevado ao *status* de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo, transformou o Brasil numa única federação com três níveis políticos constitucionalmente autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios.

Essa é uma questão importante a se demarcar, pois se é fato que a descentralização política foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais, também abriu um arco de competências para a gestão municipal, o que se pretende destacar no momento com enfoque na Política de Assistência Social.

Além da descentralização uma outra categoria a ser considerada é o território. Segundo Koga (2013, p.7):

Um primeiro e fundamental cuidado se faz necessário ao se tratar da escala mais próxima do território, a que diz respeito ao cotidiano dos diferentes atores que circulam, residem e relacionam-se em determinados lugares: o reconhecimento de que o território expressa, ao mesmo tempo, produção e reprodução das relações socioeconômicas, políticas e culturais, presentes na sociedade que ele abriga.

A Política de Assistência Social como Política Pública de Estado, seu acesso sendo um direito constitucional, conforme art. 203 CF/88, apresenta uma nova roupagem, deixando de ser caridade e ajuda para ser direito do indivíduo e dever do Estado, a quem cabe fornecer os elementos para proteger e assistir os sujeitos que estejam em situação de vulnerabilidade social. Sair de um artigo constitucional para uma lei foi um desafio, mas se tornou uma realidade<sup>12</sup>.

A partir de 2004 identificam-se os caminhos para a materialização de uma nova forma de atuar na Assistência Social por meio dos fundamentos que possibilitaram a instituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)<sup>13</sup>, que permitiu uma outra forma para gerir os serviços, programas e projetos da Assistência Social, cabendo destaque para a relação federativa com o diálogo entre as esferas de governo, federal, estadual, Distrito Federal e municipal.

Com a institucionalização de um modelo político, com possibilidades democráticas, passou-se a vivenciar, a partir de 1988, um novo contexto de democracia política, onde são traçadas as políticas no princípio da coletividade, comprometida em diminuir as desigualdades de classes, a nova Constituição Federal merece destaque:

- ⇒ O artigo 194 que apresenta uma proposta que compreende os meios relevantes para formação de sociedade democrática: o tripé de Seguridade Social, onde os elementos Assistência Social, Previdência Social, Saúde passaram a ser políticas públicas transformadas em direito por meio de serviços oferecidos aos cidadãos.
- ⇒ O artigo 226 que estabelece ser a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado, com destaque para o § 8º onde se afirma que o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.
- ⇒ O artigo 203 que se consolidou na política social, regulamentada pela Lei 8.742/1993 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - que passa a ser prestada para quem dela necessitar, independentemente de contribuição.
- ⇒ O artigo 204 pelo qual as ações governamentais na área da Assistência Social devem ser realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base na descentralização político-administrativa e na participação da população.

No âmbito da Seguridade Social, a Política de Assistência Social inaugura um novo trânsito: o campo dos direitos, da universalização e assume o compromisso de proteger a família enquanto responsabilidade do Estado, conforme a Constituição Federal, na promoção de seu bem-estar social. Conforme Brotto (2015, p.203):

[...] foi possível verificar que o propósito evidente da atual Política Nacional de Assistência Social está em romper com as amarras de um tradicionalismo institucional, que manteve a assistência social numa posição secundária no âmbito das ações estratégicas do Estado Brasileiro.

[...] a Política Nacional de Assistência Social parece caminhar na direção do fortalecimento da assistência social como política pública, capaz de superar culturas políticas que reproduzem o clientelismo, o assistencialismo e o mandonismo local, que demarcam as relações de subalternidade e de dependência de governados em relação a governantes.

Em 2004, oriundo de um processo descentralizado, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que definiu um novo modelo de gestão, buscando incorporar as demandas contemporâneas da sociedade brasileira. A PNAS, no que se refere ao elemento que compõe a Seguridade Social brasileira, apresenta características e significados de proteção social e, portanto, deve garantir: segurança de sobrevivência (rendimento/autonomia), de acolhida, de convívio ou vivência familiar.

A Assistência Social supõe amparar e proteger os indivíduos em vulnerabilidade social, garantindo proteção, tendo como objetivo criar meios para promoção da autonomia de cada usuário, operando na provisão dos meios necessários para a sobrevivência humana (alimentos, vestuário, moradia). Mas, sobretudo, trabalha as possibilidades de emancipação do ser, atuando também na promoção dos saberes, na qualificação profissional e na criação de oportunidades, na geração de emprego e renda para a população, como um direito social instituído.

Para Sposati (2011), a proteção social oferecida aos indivíduos em vulnerabilidade social através da PNAS se traduz em avanço no sentido do alcance de sua própria autonomia, seus significados para o cotidiano dos usuários estão além da ampliação da renda; representa sua inclusão ao processo de cidadania<sup>14</sup>.

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (2004, p.33):

Constitui os públicos usuários da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: família e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade, ciclos de vida, identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual, desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e ou, no acesso às demais políticas públicas, uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos, inserção precária ou na inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas da sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Assim, a Assistência Social no Brasil nessa nova conjuntura incorporou uma base diferenciada no que diz respeito aos princípios que a definem. Foi através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) que a Assistência Social tomou um rumo de proteção social. Seu modo de atuar se deu por uma hierarquia organizada diante das demandas sociais, aferindo sua complexidade, para atender tais demandas em suas especificidades (SPOSATI, 2011).

Nessa direção são constituídos os Centros de Referência Social (CRAS) atendendo às demandas básicas, e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), atuando no perfil de demanda especial, quanto à violação de direitos. Uma nova linguagem de reconhecimento e de efetivação de direitos passa a comandar e construir a identidade da Assistência Social em todo o país.

Com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a política de assistência se consolida e materializa através das diretrizes estabelecida na CF/1988 e reiterada na LOAS (1993): o modelo descentralizado, com a participação social e comando único, quebrando com o paradigma dos modelos de Assistência Social brasileiro de até então. Com a descentralização do SUAS, o poder público atua na linha da corresponsabilidade e complementaridade, com autonomia para desenvolver programas sociais cujas demandas tenham especificidades na região sem, no entanto, romper com o sistema único.

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005)<sup>15</sup> e, posteriormente, a NOB 2012, constituem-se em documentos que definem competências para todas as esferas de governo que, por meio de pactos, passam a contar com os cofinanciamentos por parte do governo federal. Isto é, recursos são repassados para a Assistência Social. Pode-se, então, afirmar que a NOB/SUAS tem o objetivo de disciplinar a gestão pública na Assistência Social em todo o território nacional, respeitando as demandas específicas de cada região, a condição de vida de cada população.

Assim, a NOB/SUAS constitui-se num instrumento de regulação dos conteúdos e definições para que as diretrizes apresentadas pela Política de Assistência Social sejam materializadas na vida dos usuários da melhor maneira possível. É um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência

Social (SUAS), que opera a garantia de direitos nos pilares dos benefícios (que não serão detalhados no presente artigo) e dos serviços.

Para aprimorar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) surge em 2009 a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Resolução 109, de 11 de novembro. A tipificação dispõe sobre os serviços para atender os usuários em demandas específicas; assim os serviços serão repassados de acordo com as especificidades dos usuários. A tipificação define os serviços em Proteção Social Básica, Proteção Social Especial: Média Complexidade e Alta Complexidade<sup>16</sup>, dando unidade em todo o território nacional ao fazer protetivo na Assistência Social.

A Política de Assistência Social representa uma conquista para efetivação aos direitos sociais, mesmo que inseridas na realidade capitalista. Seu significado, juridicamente, corresponde em amparar os indivíduos em vulnerabilidade social, o que remete ao *locus* do cidadão, ou seja, é no território vivido, conforme Santos (1997), que a materialidade dos direitos deve ser percebida pelo cidadão.

## 2. A Política de Assistência Social: sua materialização no município de Nova Iguaçu

Os avanços no fazer da Política de Assistência Social estão relacionados com o modelo de gestão que, através do pacto federativo entre os entes União, Estados, Distrito Federal e municípios, conforme estabelecido na Norma Operacional Básica 2012 (NOB/SUAS, art. 8<sup>o</sup>)<sup>17</sup>, se configura para que a gestão dessa política alcance como um todo as condições necessárias no sentido de enfrentamento das vulnerabilidades sociais, oriundas das desigualdades sociais e da falta de distribuição de renda e da ausência das condições dignas para se viver, realidade social em que se encontra a maior parte da população brasileira<sup>18</sup>.

No que tange à responsabilidade dos municípios, enquanto ente federativo, para fazer a gestão da Política de Assistência Social, essa se dá pela destinação dos recursos, organizações dos projetos, programas, benefícios e serviços, considerando as relações sociais nos territórios, suas vivências a partir de suas especificidades etária, étnica, cultural e social, pelo monitoramento e avaliação, zelando pelos recursos públicos com o objetivo de seguir com a continuidade dos serviços pela vertente da proteção social e de empoderamento dos indivíduos sociais.

É nesse arcabouço que o município de Nova Iguaçu assume a responsabilidade de materialização dessa política. Trata-se de município da Baixada Fluminense, região metropolitana a 35 quilômetros da capital, Rio de Janeiro, foi conhecida como “Cidade perfume”<sup>19</sup>, com densidade demográfica de 1.527,6 habitantes por quilômetro quadrado<sup>20</sup>, com população estimada de 798.647 habitantes, com dimensão geográfica imensa e belezas tomadas pelos problemas sociais que assolam as regiões metropolitanas. De acordo com o Plano Municipal da Assistência Social aprovado em 2019:

Vale ressaltar que no município de Nova Iguaçu tem 84.338 famílias pobres com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00. Atualmente são 242.948 famílias vulneráveis à pobreza com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 equivale a ½ salário mínimo referente a agosto de 2010. A renda *per capita* total do município de Nova Iguaçu é de R\$ 591,00 (PMAS/2019).

No que tange à gestão e operacionalização da Assistência Social, sua organização se dá por meio da Secretaria Municipal de Assistência (SEMAS), que tem suas ações nos territórios por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), equipamentos ligados à Proteção Social Básica, e pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), e pelas casas abrigos de breve e longa permanência, ligados à Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade, respectivamente. O município também conta com o Centro de Convivência Espaço Municipal da Terceira Idade (ESMULTI).

Conforme definido no artigo 30 da LOAS (1993), é condição para os repasses de recursos aos estados e municípios a efetiva instituição e funcionamento de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social. O município de Nova Iguaçu, em seu Plano Municipal da Assistência Social (PMAS), 2018-2021, propõe que a dinâmica da Proteção Social para enfrentamento das desigualdades socioterritoriais seja materializada por meio de direitos sociais, com o provimento de condições para atender contingências sociais, a prevenção de agravos e riscos sociais.

Em 2017, a SEMAS organizava a operacionalização da Proteção Social Básica através dos nove CRAS no município. Conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Distribuição dos CRAS nas Unidades territoriais

Unidade Regional de Governo (URG)	Quantidade	Bairro
Centro	01(um)	Centro

Posse	01(um)	Ponto Chique
Comendador Soares	02 (dois)	Jardim Pernambuco e Nova Era
Cabuçu	01 (um)	Valverde
KM 32	01(um)	Jardim Paraíso
Austin	01 (um)	Austin
Vila de Cava	01 (um)	Vila de cava
Miguel Couto	01 (um)	Nova América
Tinguá	00 (zero)	

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), 2018-2021.

Dentre as metas do PMAS (2018-2021) está a ampliação do número dos CRAS, o que envolve ampliar as equipes de trabalho e a estrutura física, com o objetivo de aproximar a prestação dos serviços socioassistenciais do cidadão na perspectiva de enfrentamento das vulnerabilidades sociais, de fortalecer as relações de convivência e de identificar as potencialidades desse território. Do conjunto de serviços hoje existente no município destaca-se o CRAS Terra de Marambaia, cuja atuação será analisada a seguir.

### 3. O CRAS Terra de Marambaia e o processo de institucionalização

#### 3.1 História do território Parque Estoril: suas vivências e conquistas

Antes de dialogarmos sobre a institucionalização do CRAS Terra de Marambaia é necessário conhecer o território e sua história. Isto levando em consideração como essa categoria é entendida na PNAS (2004), reiterando questões anteriormente trazidas ao texto. Isto é, reconhece tratar-se de uma política de proteção social que traz uma nova forma de olhar para a realidade, a partir de uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e de sua família são determinantes para sua proteção e autonomia, reconhecendo que a população e o território têm necessidades, mas também possibilidades, tem ausências, mas também têm presenças, até mesmo como desejos em superar a situação em que se encontra.

Nesse sentido, é preciso relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios, como base de organização da política pública. Assim, conforme a PNAS (2004, p.10):

Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território [...]. A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública [...] vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais.

Nessa perspectiva, a ação pública deve atuar buscando garantir a qualidade de vida da população, atenta aos paradigmas para a gestão pública, isto é, a descentralização e a intersetorialidade, visando promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território, constituindo os caminhos para superar a fragmentação.

Reconhecendo a importância histórica dos serviços prestados pela sociedade civil e reconhecidos no artigo 3º da LOAS - onde são consideradas entidades e organizações de Assistência Social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por essa Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos -, faz-se necessário sinalizar a atuação da instituição Fé e Alegria, que atuou no território de Parque Estoril e demais bairros da área de abrangência por quase 30 anos.

Terra da Santa - Parque Estoril<sup>21</sup> -, 1985, através da documentação organizada pela Cúria Metropolitana de Nova Iguaçu encontramos registro da história de Parque Estoril, uma área rural de terras produtivas, porém sem função social. Famílias de trabalhadores oriundas de várias partes do Estado do Rio de Janeiro e de outros estados do país organizaram e realizaram ocupações da Terra da Santa como forma legítima de sobrevivência.

Dois grupinhos que se encontraram na esquina, todos com a mesma ideia de conseguir um pedaço de terra para trabalhar. O Ministério seria o ideal, e logo depois começaram a dividir as terras e então foram chegando mais gente para também ver se conseguia seu pedaço de terra (Documento "Ocupação Rural de Nova Iguaçu - Cúria Diocesana", 1985).

Segundo relatos documentais da história do território de Parque Estoril, as famílias ocuparam as terras e seguiram com as divisões dos lotes e a organização para o cultivo, no entanto, houve de imediato resistência, atos de violências e prisões contra os trabalhadores camponeses por parte dos grandes proprietários e da polícia: “[...] a terra estava abandonada, e a terra abandonada não tem dono, e o povo está com fome e precisa de terras para trabalhar, então ela foi embora e no outro dia veio a polícia [...]” (Documento “Ocupação Rural de Nova Iguaçu – Cúria Diocesana”, 1985).

Os camponeses e suas famílias tinham o entendimento de que o homem tem o direito à terra para plantar e para colher, entendiam também da necessidade de construir no território serviços públicos para o desenvolvimento social de seus filhos e das próximas gerações, como escola, posto de saúde, estradas e transportes.

Encontramos nos registros históricos os relatórios das reuniões entre os camponeses e diretores técnicos que tratavam da regulamentação das terras de Parque Estoril, uma forma de legitimar as ocupações, tornando essas famílias possuidoras de um teto e de chão. A partir desse processo de luta é que a área de Parque Estoril se organizou enquanto bairro de Nova Iguaçu.

Mesmo com uma história de lutas e conquistas, havia muito pelo que lutar, visto que não se visualizava no território a presença do Estado como ente responsável em instituir políticas públicas necessárias para o desenvolvimento social das populações.

Com a ausência do Estado, as instituições religiosas e filantrópicas traçaram ações nos territórios em função da expressiva desigualdade social presente na periferia de Nova Iguaçu e sobretudo em Parque Estoril e bairros vizinhos. Assim, em 1990<sup>22</sup>, quatro freiras diocesanas, com o apoio pedagógico da Fundação Fé e Alegria<sup>23</sup>, faziam o trabalho religioso e utilizavam o salão social da Capela Nossa Senhora de Fátima, na Rua Pelotas, 249, para realizar também um trabalho social voltado para a educação, atuando com reforço escolar e alfabetização de crianças e adolescentes com baixo rendimento escolar e crianças fora da escola, com idades entre 7 e 14 anos, atendendo a aproximadamente 30 crianças.

Denise Santos Rosa Pães Leme<sup>24</sup> relata que eram realizadas atividades de alfabetização, construção de cidadania através de reuniões mensais com as famílias afim de discutir os problemas locais, com o objetivo de se organizarem para lutar e cobrar do poder público que cumprisse com seu papel em ofertar no território políticas públicas de caráter permanente e emancipador. Dentre os debates, o acesso à água potável canalizada foi pauta de discussão entre os moradores; as reflexões partiam do princípio de justiça, em saber das riquezas naturais e as fontes de água existentes no território, mas o usufruto dessa riqueza lhes era negado.

Aos poucos a comunidade foi se organizando, constituíram comissões de mães que também cobravam da diocese e da própria Fundação Fé e Alegria - e principalmente do poder público - ações mais permanentes e sólidas no território, como a canalização de água para aquela população.

Ao longo dos anos de 1995 e início de 2005, as famílias se engajavam na luta para construir uma comunidade melhor para se viver. Nessa perspectiva, em 2005 a Fundação Fé e Alegria oficialmente inaugurou a prestação de serviços educacionais, como creche em horário integral com 100 crianças. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, onde atendiam aproximadamente 700 crianças e adolescentes, com alfabetização de jovens e adultos, cursos de manutenção de microcomputadores e oficina de geração de renda para mulheres com o foco em culinária, foram importantes conquistas somadas à canalização da água que chegou também em 2005,

No final do ano de 2017, o Fé e Alegria anunciou a possibilidade de encerrar suas atividades no território, provocando nas famílias angústia, tristezas e sentimento de perda; o fechamento da unidade representava um retrocesso.

Porém, novamente, a população de Marambaia, Parque Estoril e Piranema se organizou e reivindicou à Prefeitura de Nova Iguaçu que esta assumisse a prestação dos serviços até então prestados pela instituição. As mulheres se organizaram formando uma comissão que, por várias vezes, esteve reunida com o prefeito<sup>25</sup>. Vários protestos foram realizados em vias públicas, a imprensa foi chamada, bateram panelas com o objetivo de sensibilizar a gestão municipal para que ela ofertasse serviços públicos na comunidade.

A instituição Fé e Alegria se manteve presente no território até meados do ano de 2018, mas, por falta de recursos, encerrou as atividades que até então atendiam a aproximadamente 700 pessoas, no território de Marambaia. A partir de então a população daquele território passou a contar com o CRAS, e em agosto de 2018 a prefeitura municipal reuniu a população e em evento público anunciou que iria assumir os serviços no território, por meio das Secretarias de Assistência Social, Educação e da Fundação Educacional e Cultural de Nova Iguaçu.

### **3.2 O CRAS Terra de Marambaia e seu cotidiano frente às vulnerabilidades sociais**

A instalação do CRAS Terra de Marambaia tem um histórico que envolve a ausência do poder público, a presença de serviços da rede da sociedade civil, a movimentação da população na direção de seus direitos.

O CRAS Terra de Marambaia<sup>26</sup> é uma meta alcançada do PMAS, entre os anos de 2018 e 2019, que se fazia urgente, haja vista as vulnerabilidades existentes no território; vulnerabilidade resultante do

processo das relações próprias do sistema capitalista, que exclui indivíduos e os afasta cada vez mais da oportunidade de usufruto da riqueza produzida pela classe trabalhadora.

O CRAS é porta de entrada para a promoção de serviços e projetos no território, e, por sua vez, torna-se o agente provocador do território, ou seja, o Centro de Referência da Assistência Social, localizado em áreas de vulnerabilidade social, enquanto uma unidade pública estatal de base territorial, deve executar serviços de proteção social básica e seu coordenador é responsável por organizar e coordenar rede de serviços socioassistenciais locais da Política de Assistência Social, atuar com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando o convívio sociofamiliar.

### 3.3 A coordenação do CRAS

Conforme a PNAS (2004), a gestão/coordenação<sup>27</sup> deve se dar através da intersetorialidade e da articulação entre as demais políticas sociais, com o objetivo de realizar ações na perspectiva de ampliação e alcance dos direitos sociais por parte da população.

Importante destacar a intersetorialidade sobre questões corriqueiras como: ao acolher o usuário, este apresenta diversas demandas oriundas da fragilização das políticas públicas, como acessar os serviços de saúde e educação por exemplo. Dessa forma, a gestão do CRAS atua em executar os serviços socioassistenciais, bem como articular para que outras políticas também cheguem ao território em torno da abrangência do CRAS, uma forma também de entender que a política de assistência sozinha e, sobretudo, a Proteção Social Básica, não dá conta do enfrentamento das várias expressões da questão social.

Nesse sentido, a gestão deve pautar-se por uma atuação intersetorial como mecanismo para realizar a Política de Assistência Social em sua dimensão integral de atenção às famílias em condição vulnerável e risco social, replicando a iniciativa intersetorial da gestão como um todo. Conforme Queiroz (2018, p. 2):

Entendemos, desta forma, que a intersetorialidade para se materializar necessita da criação de espaços de comunicação, do aumento da capacidade de negociação e da disponibilidade em se trabalhar com conflitos. Sua efetividade depende de um investimento na promoção da intersetorialidade local, bem como da capacidade em estabelecer e coordenar fluxos de demandas e informações entre as organizações e atores sociais envolvidos.

É relevante que o coordenador do CRAS não perca de vista a leitura das relações sociais que são desenvolvidas nos territórios e na dinâmica social na qual estão inseridos os municípios e os interesses que existem por detrás das correlações de forças e, sobretudo, se apropriar de elementos como diálogo, saber dialogar com outras políticas públicas, com as instituições do território, com as lideranças locais, com os agentes que atuam na dinâmica da vida social local, onde se constroem os sonhos e as possibilidades, onde a vida acontece ou estaciona em si mesma. De acordo com Brotto (2015, p.87):

Essa perceptiva de valorização da política de assistência social confronta-se com realidades municipais marcadas com histórias políticas distintas, que confrontam uma leitura da assistência social como um campo permeado por valores, crenças e missões, frequentemente utilizado como base de sustentação de poderes políticos locais, o que revela que essa cultura política conservadora funciona como entrave para a construção democrática da política de assistência social brasileira.

A construção da gestão do CRAS e o papel do coordenador está pautada, conforme a PNAS e os princípios que o SUAS estabelece, em entender as contradições sociais que o sistema capitalista gera, visto que, ao mesmo tempo em que as políticas sociais atendem aos interesses dos usuários, também servem como manutenção dos interesses do capital e da máquina eleitoreira que transformam misérias na indústria do voto e direitos são transformados em favores, retrocedendo o processo de cidadania. No entanto, essa construção deve ser alicerçada em princípios éticos capazes de edificar uma nova cultura, vinculada diretamente aos direitos constitucionais.

O CRAS Terra de Marambaia está organizado para atender uma área de abrangência composta pelos seguintes bairros: Tinguá, Montevidéu, Cidade Jardim Parque Estoril, Campo da Marambaia, Jardim da Marambaia, Recanto Passo da Marambaia, Iguassu Velho, Figueira, Monte Castelo, Rancho Fundo.

Tem como principal ação na Proteção Social Básica o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que também deve estar presente na dinâmica do CRAS através de várias oficinas, grupos de reflexão que nos percursos e dinâmicas desenvolvidos constroem o processo de cidadania no território.

Conforme Queiroz (2018), o significado de território posto aqui está para além do espaço geográfico; está diretamente relacionado com as relações sociais ali desenvolvidas, as vivências e a construção de mundo entre os indivíduos.

É no território que o direito a ter direito será expresso ou negado, abnegado ou reivindicado. É a partir deste que se concretizam os jogos de interesses. É na dimensão territorial que se deve fortalecer a lógica de proteção social, enquanto direito de cidadania, voltada para a prevenção de vulnerabilidades e riscos sociais, de modo a fortalecer os vínculos sociais e a capacidade de participação política [...] (QUEIROZ, 2018, p. 2).

O Cadastro Único é um serviço de vital importância no território – por meio do qual amplia-se o acesso aos programas sociais do governo federal, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), principais programas e benefícios na proposta de transferência de renda –, além de ser facilitador para o acesso a outros direitos a ele articulados.

Ao olhar para a formatação e ações presentes no CRAS Terra de Marambaia, identifica-se conformação com as bases legais, mas isso não tem sido suficiente para que o território, a população desfrute amplamente de seus direitos, o que nos remetem às considerações iniciais e à pergunta: por quê?

## Considerações finais

Este artigo nos permitiu percorrer o processo histórico das políticas sociais brasileiras, desde o caminho da ajuda, da caridade, do favor até chegar ao atual momento, quando institucionalmente as políticas sociais estão configuradas como direito. Enquanto política pública, a Política Nacional de Assistência Social tem seu fazer pautado na gestão pública, incorporando em seus programas, benefícios, projetos e serviços à lógica da democracia e da cidadania.

A partir de 1988, as políticas sociais ganharam novos cenários, enredos e atores articulados por uma gestão pública engajada na descentralização e na participação social.

No entanto, há muita luta pela frente, em função dos retrocessos sociais impostos pelo modelo neoliberal. Mesmo com os avanços da Política Nacional de Assistência Social, ainda se mantém no interior dessa política práticas antigas que engessam o fluxo da gestão pública, atropelando a essência da gestão democrática, viabilizadora de direitos.

Nossa experiência na coordenação nos revelou alguns elementos como a cultura do favor e da ajuda, aliados ao modelo da política partidária, que travam o trabalho da Proteção Social, impedindo o processo de construção de cidadania no território.

Sinalizamos aqui o papel fundamental do gestor local à frente dos equipamentos que desenvolvem a Política Nacional de Assistência Social nos territórios comprometidos com os ideais dessa política, cujas estratégias de atuação irão permitir a garantia de direitos da população, entendendo que só pela construção de cidadania é possível romper com uma cultura política que transforma direitos em ajuda e assistencialismo.

Destacamos a luta da população do território de Parque Estoril e Marambaia, desde as ocupações legítimas de terras ao processo de institucionalização do CRAS Terra de Marambaia, uma conquista para o território, para o processo de cidadania, mediante a ampliação e o acesso de sua população às políticas públicas e, sobretudo, à Política Nacional de Assistência Social, política esta que transforma seus usuários em protagonistas legítimos.

A história desse território deixou evidente que as conquistas têm a organização da população local como um fator fundamental. Há, sem dúvida, uma relação direta entre o papel do CRAS e a eficiência na gestão territorial, no que a coordenação do CRAS tem responsabilidade direta, numa atuação articulada com toda a equipe, sendo imprescindível na atuação a capacidade técnica e conhecimento do território e a clara dimensão do papel da unidade pública de Proteção Social Básica e a forma como se faz referência para a população local em articulação com os demais serviços setoriais. Nesse sentido, fica como desafio para a população do território se apropriar das conquistas e não permitir retrocessos, em que pese a conjuntura nem sempre favorável. Para a coordenação do CRAS cabe garantir o fluxo de informação, estimular e possibilitar o diálogo permanente, registrar, monitorar e avaliar o trabalho desenvolvido, tendo o diálogo, a participação como norte.

## Referências

ALCHORNE, Sindely. Das Políticas Nacionais aos planos municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Tese de doutorado, PUC-São Paulo, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização: Anne Joyce Angher. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2006.

\_\_\_\_\_. *Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados. "Capacita SUAS"*. Volume 2 (2008). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2008. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/SUAS\\_Vol2\\_%20desafiogstao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol2_%20desafiogstao.pdf)>. Acesso em: maio 2019.

\_\_\_\_\_. *Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. - 1. ed. - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 72 p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf)> Acesso em: maio 2019.

\_\_\_\_\_. *RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009*. Disponível em: [www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf)

Acesso em: maio 2019.

BROTTO, Marcio Eduardo. *Assistência social: história e cultura política*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Reflexão, 2015.

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

\_\_\_\_\_. *O Sistema Único de Assistência Social, Uma Nova Forma de Gestão da Assistência Social*. 1. ed. Brasília: Unesco, 2009.

DIRCE, Koga. *Aproximações sobre conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais*. Seminário Nacional - Gestão de políticas sociais e território no âmbito do projeto Procad - Universidade Estadual de Londrina (PR), 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico metodológico*. 34. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 24. ed. São Paulo, Cortez, 2013.

QUEIROZ, Vanessa Ferreira. *A importância do coordenador na gestão do território: reflexões de uma experiência na proteção social básica*. Seminário Estadual na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

SANTOS, Milton. A dimensão histórico-temporal e a noção de totalidade em Geografia. In: SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec, 1997, [p. 114-118].

SPOSATI, Aldaiza. *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

---

<sup>8</sup> Graduada em Serviço Social (Uniaubeu, agosto 2015). Pós-graduanda: Assistência Social e Direitos Humanos (PUC/Rio).

<sup>9</sup> Orientadora. Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestrado pela PUC do Rio de Janeiro (2001), Departamento de Serviço Social, com dissertação sobre "A Relação Fórum/Conselho de Assistência Social na Implementação da LOAS no Estado do Rio de Janeiro". Especialização pela UNB-CEAD em Serviço Social e Política Social (2001). Pós-graduação Lato Sensu pela UFF em Metodologia do Serviço Social (1994). Graduação em Serviço Social pela UFF (1985). Graduação em História pela Fundação Cultural de Campos/Faculdade de Filosofia (1978). Ocupação de cargos públicos em diversos órgãos das três esferas de governo na área de Assistência Social. Vice-presidente do Centro Brasileiro Cooperação Intercâmbio Serviços Sociais (CBCISS). Professora convidada no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, Escola de Ciências Sociais Aplicadas da UNIGRANRIO, ministrando a disciplina "Pobreza, Desigualdade Social e Políticas Sociais (2011 e 2012) e de Seguridade Social". Professora da PUC-Rio, Departamento de Serviço Social. Professora do Capacita SUAS em diversos estados do Brasil, como professora convidada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Grupo UNIS Centro Universitário do Sul de Minas, entre outras.

<sup>10</sup> Questão social aprendida como um 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 (IAMAMOTO, 2013, p. 27).

<sup>11</sup> A LBA foi extinta em 1995.

- <sup>12</sup> Apenas em 1993 foi sancionada a LOAS (Lei 8.742), resultado de muitas tensões e choque de entendimentos sobre a Assistência Social sair da condição de benesse para ser uma política pública. Somente em 2011 novos avanços conquistados, reconhecidos em diversas regulações, avançam para a condição de lei – Lei 12.435 na qual o Sistema Único de Assistência Social é reafirmado.
- <sup>13</sup> Foi a partir do reconhecimento sobre a necessidade de enfrentamento dos desafios e demandas existentes à consolidação da Assistência Social que, em dezembro/2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Desencadeia-se assim a discussão e o processo de reestruturação orgânica da Política Pública de Assistência Social, ampliando o sistema descentralizado e participativo.
- <sup>14</sup> Por segurança da acolhida, entende-se como uma das seguranças primordiais da Política de Assistência Social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade.
- <sup>15</sup> Antes da NOB/2005, como resgata Alchorne (2012), a Assistência Social teve as PNAS de 1994, 1997 e 1998, e as NOB's de 1997, 1998 e de 2002, posteriormente a 2005 a NOB aprovada em 2006 estabeleceu os recursos humanos na Assistência Social conhecida como NOB/RH-SUAS, e, em vigor, a NOB aprovada em 2012.
- <sup>16</sup> RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009. Art. 1º. Aprovar a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme anexos, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, de acordo com a disposição abaixo: I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família - PAIF; b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. II - Serviços de Proteção Social Especial e Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.
- <sup>17</sup> Art. 8º - O SUAS se fundamenta na cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e estabelece as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas. § 1º - As responsabilidades se pautam pela ampliação da proteção socioassistencial em todos os seus níveis, contribuindo para a erradicação do trabalho infantil, o enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, e para a garantia dos direitos, conforme disposto na Constituição Federal e na legislação relativa à assistência social. §2º - O SUAS comporta quatro tipos de gestão: I - da União; II - dos Estados; III - do Distrito Federal; IV - dos Municípios.
- <sup>18</sup> Disponível em: <[agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencianoticias/2012agenciadenoticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017](http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencianoticias/2012agenciadenoticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017)> acesso em: abril 2019.
- O país tinha 54,8 milhões de pessoas que viviam com menos de R\$ 406 por mês em 2017, 2 milhões a mais que em 2016. Isso significa que a proporção da população em situação de pobreza subiu de 25,7% para 26,5%, de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais, divulgada hoje pelo IBGE. O estudo utilizou critérios do Banco Mundial, que considera pobres aqueles com rendimentos diários abaixo de US\$ 5,5 ou R\$ 406 mensais pela paridade de poder de compra.
- <sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.novaiquacu.rj.gov.br/cidade/>> acesso em: abril 2019.
- <sup>20</sup> Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/nova-iguacu/panorama>> acesso em: abril 2019.
- <sup>21</sup> Fonte: <<http://repositorio.im.ufrj.br:8080/jspui/bitstream/1235813/4380/1/Ocupa%3ca7%3ca3o%20Rural%20-%20Nova%20Igua%3ca7u.pdf>> Acesso em: 17/6/2019.
- <sup>22</sup> Fonte: Pesquisa documental – arquivo do Fé e Alegria – Espaço Educacional e Cultural da Marambaia.
- <sup>23</sup> Organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que promove no Brasil processos educativos integrais, inclusivos e de qualidade e ações de promoção social; faz parte da Federação Internacional de Fé e Alegria; e crê que, por meio da Educação Popular, contribui para a construção de uma sociedade democrática, justa e solidária. Disponível em: <<https://fealegria.org.br/>> acesso em: maio 2019.
- <sup>24</sup> Denise Santos Rosa Pães Leme, coordenadora do Fé e Alegria – Espaço Educacional e Cultural da Marambaia no período de 1992-2018.
- <sup>25</sup> Rogério Lisboa, prefeito de Nova Iguaçu, gestão 2017-2021.
- <sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.novaiquacu.rj.gov.br/wp/wp-content/uploads/2018/10/publicacoes-26-10-1.pdf>> acesso em: maio 2019.
- <sup>27</sup> No caderno Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS estão explicitadas diversas atribuições, dentre as quais destacamos: • articular, acompanhar e avaliar o processo de implantação do CRAS e a implementação dos programas, serviços, projetos de proteção social básica operacionalizadas nessa unidade; • coordenar a execução e o monitoramento dos serviços, o registro de informações e a avaliação das ações; • participar da elaboração, acompanhar e avaliar os fluxos e procedimentos para garantir a efetivação da referência e contrarreferência; • coordenar a execução das ações, de forma a manter o diálogo e garantir a participação dos profissionais, bem como das famílias inseridas nos serviços ofertados pelo CRAS e pela rede prestadora de serviços no território. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf)> acesso em: maio 2019.



# A atuação dos assistentes sociais nas Oficinas com Famílias do PAIF: a abordagem coletiva como meio de fortalecer a Política de Assistência Social<sup>28</sup>

*Laila de Siqueira Prata Neves<sup>29</sup>  
Geovana Silva<sup>30</sup>*

## Introdução

O presente trabalho pretende discorrer sobre a atuação de assistentes sociais nas Oficinas com Famílias no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Com foco na abordagem coletiva das demandas dos usuários dos serviços socioassistenciais proposta pelas oficinas, evidencia-se a possibilidade de esses profissionais contribuírem para o fortalecimento da Assistência Social como política pública, ou seja, como dever do Estado e direito dos cidadãos.

Com relação à metodologia utilizada, destaca-se a adoção de um referencial teórico pautado na perspectiva histórico-dialética de análise da realidade, vislumbrando conhecê-la através de sua totalidade. Realizou-se uma revisão bibliográfica com o objetivo de enriquecer as reflexões que o cotidiano profissional pode proporcionar a um(a) assistente social inserido(a) em um CRAS.

Ao longo do trabalho será exposto um breve histórico da Política de Assistência Social no Brasil, seguindo para um rápido resgate da história do Serviço Social no Brasil e, posteriormente, serão apresentadas e debatidas as Oficinas com Famílias do PAIF. Por fim, com base na pesquisa qualitativa e estudo de caso com assistentes sociais que desenvolvem seus trabalhos nos CRAS, será problematizado o trabalho do Serviço Social nas Oficinas com Famílias.

## 1. Breve histórico da Política de Assistência Social no Brasil

A inserção de assistentes sociais na Política de Assistência Social tem sido uma realidade crescente no Brasil, sobretudo quando a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social de 2006 (NOB-RH/SUAS) os identificou como trabalhadores das equipes básicas dos equipamentos destinados à oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios dessa política.

De acordo com o Censo SUAS de 2017, o mais recente, a quantidade de assistentes sociais inseridos no SUAS ultrapassa o número de 26 mil, do qual podemos extrair 19.468 nos CRAS, 6.197 nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), 343 no Programa Família Acolhedora e 580 nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro Pop), sem contar as unidades de acolhimento, Centros Dia de Referência e Centros de Convivência. Disso, obtém-se que a maioria desses profissionais estão alocados na Proteção Social Básica, que conta com 8.292 CRAS no Brasil.

Diante desses expressivos números, torna-se imprescindível que esses profissionais busquem refletir sobre seu fazer cotidiano, elaborando possibilidades de desconstruir junto à população usuária a associação da Política de Assistência Social ao assistencialismo, à caridade, ao favor, como demonstra a história de nosso país, indo de encontro, também, aos retrocessos provocados pelo avanço do ideário neoliberal no Brasil, e contribuam para seu reconhecimento enquanto política pública.

Mestriner (2008) diz que, em nossa sociedade, associar a Assistência Social com a filantropia e a benemerência é algo corriqueiro, tendo em vista que remetem a demonstrações de solidariedade, altruísmo e ajuda, através de ações pontuais ou institucionais, sejam elas executadas por organizações sem fins lucrativos ou no campo político, quando este se utiliza das trocas de favores ou do primeiro-damismo.

Contudo, a autora ressalta que, diferentemente da assistência, que possui um sentido genérico, a Assistência Social restringe sua ação ao campo social, “institucionaliza uma prática, imprime uma racionalidade, constrói um conhecimento” (MESTRINER, 2008, p. 16). Suas atividades ocorrem nas áreas pública e privada e buscam prover ou prevenir as necessidades de sobrevivência, de convivência

e de autonomia social de indivíduos ou grupos. Se desenvolvida no âmbito público, a Assistência Social poderá ou não ser elevada à condição de política social, posto que suas ações e programas não lhe conferem automaticamente essa condição, que exige do Estado firmar um compromisso e um orçamento próprio.

Em seguida, explica que, por décadas, a Assistência Social foi desenvolvida de maneira descontínua, imediatista, através do favor, da benesse e da tutela, sempre voltada a grupos populacionais tidos como excluídos, o que a fez mais reproduzir a pobreza e a desigualdade social de nossa sociedade do que possibilitar a efetivação da cidadania de tais segmentos.

Silva (2010) realiza um breve resgate histórico da Assistência Social brasileira. Segundo a autora, no período colonial a assistência teve um cunho religioso e filantrópico, influenciada pela monarquia portuguesa, com a predominância das Santas Casas de Misericórdia e sem a presença estatal. Somente em 1920 surgiram as primeiras instituições laicas, embora a maioria tivesse a interferência das igrejas católicas, desenvolvendo ações preventivas e assistenciais, mas de forma descontínua e fragmentada, pois estavam à mercê da vontade e das condições das instituições para desenvolvê-las.

Nas primeiras décadas do século XX, e com o processo de industrialização, surgem organizações de ajuda mútua e sindicatos, geridos e financiados pelos próprios trabalhadores, que atuavam na prestação de assistência a seus membros. Em 1942 são criadas instituições de auxílio médico, provisão de alimentos e formação profissional, paraestatais, com recursos advindos de arrecadações do governo, que também as controlavam. Tais instituições, ocultamente, pretendiam reduzir o papel dos sindicatos e inicialmente abarcavam trabalhadores das indústrias (SENAI e SESI), sendo estendidas, na década de 1950, aos trabalhadores rurais e do comércio (SSR, SESC e SENAC) e, mais tarde, ao setor de transporte (SEST e SENAT)<sup>31</sup>.

Porém, apenas os trabalhadores formais e seus familiares dispunham dos serviços mencionados. O restante da população desprotegida continuava a depender das Santas Casas de Misericórdia.

Silva afirma que a Constituição de 1934 versou sobre a responsabilidade do Estado em atender os desamparados. Este realizou, no entanto, ações pontuais e privilegiou mais as entidades filantrópicas prestadoras de assistência, que recebiam recursos públicos e estavam sob a regulação do Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938.

A primeira iniciativa estatal ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial, quando foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), para atendimento aos familiares dos combatentes. A LBA, dirigida pelas primeiras-damas e realizando atividades descontínuas e paliativas, surgiu como organização privada e foi congregada ao Estado em 1942. Em 1960 ela tornou-se uma fundação, período em que foram unificados os institutos previdenciários.

Na vigência da Ditadura Militar brasileira (1964 a 1985), mais especificamente na década de 1970, o auge do regime ocorreu paralelamente ao agravamento da desigualdade social e da pobreza no país. Como resposta a isso o Estado unificou as ações da LBA à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que atuava através das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM), e ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Em 1977 foi criado o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), momento no qual a Assistência Social foi incluída no sistema estatal de proteção social<sup>32</sup>. As ações permaneceram destinadas às camadas mais pobres da população e não havia o objetivo de universalizá-las, além do fato de existirem diversas organizações não governamentais (ONGs) nos municípios nos quais atuavam as instituições mencionadas acima, inclusive ações prestadas pelos próprios governos municipais, o que fez com que houvesse uma superposição de ações assistenciais nos três níveis de governo.

No período de redemocratização do Brasil os debates sobre a Assistência Social ganharam força, haja vista que diversos setores da sociedade já vinham se mobilizando desde os anos 1970. Com a participação significativa de profissionais que já atuavam na prestação de serviços assistenciais no país e muitos acadêmicos (sobretudo do curso de Serviço Social), dentre outros atores, a Assistência Social foi incluída na agenda pública e, posteriormente, incorporada à Constituição de 1988 (CF88), sendo elevada, pela primeira vez, à condição de política de seguridade social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social (artigo 194 da CF88), tornando-se dever do Estado e direito dos cidadãos.

Contudo, os artigos 203 e 204 da CF88, que definem, em síntese, seus objetivos e diretrizes, só foram regulamentados em 1993 (após uma tentativa sem êxito em 1989), através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, que também extinguiu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Silva diz que:

A LOAS, portanto, é o resultado de um conjunto de fatores que propiciaram alterações significativas no paradigma da política de assistência social brasileira: a democratização política e social, que propiciou o surgimento de novas lideranças, tanto no seio do Estado quanto da sociedade, assim como a mobilização de organizações da sociedade civil que visavam influenciar o sistema político na regulação da política; a ampla divulgação e o correspondente debate acerca das reais condições socioeconômicas da população brasileira, decorrentes do modelo de desenvolvimento adotado pelo país; o desenvolvimento do conhecimento especializado e, principalmente, a adoção, por parte do conjunto dos órgãos de formação e de representação dos profissionais do Serviço Social, de um novo paradigma relacionado à assistência social; da criação de uma comunidade política bem articulada e com capacidade de mobilização, que tinha como agenda a mudança deste paradigma. Como lembra

Santos (1987), esses são fatores suficientemente fortes para produzirem mudanças significativas nas decisões políticas relacionadas às políticas públicas e, efetivamente, foram decisivos para renovarem o paradigma da área da assistência social no Brasil (SILVA, 2008, p. 29-30).

No entanto, a década de 1990 foi marcada por propostas de reformas estruturais, iluminadas pelo ingresso do ideário neoliberal no país, nas quais previa-se a diminuição das ações estatais na área social, o predomínio das privatizações e a delegação da prestação de serviços socioassistenciais às organizações não governamentais, com repasse de recursos públicos, sob o discurso da valorização da sociedade civil.

Com esse discurso foi fundado o Programa Comunidade Solidária, em 1995, visando formar lideranças dentre as organizações sociais para atingir os objetivos de pôr em prática as ações de Assistência Social, com a alegação de mais qualidade e menor custo para o Estado, desvalorizando os espaços de participação e deliberação expressos na LOAS. O programa possuía em sua presidência a então primeira-dama, Ruth Cardoso, e pretendia desmontar instituições federais, como a LBA.

Em um cenário político de conflitos, no qual forças conservadoras colocavam-se contra as inovações trazidas pela LOAS, houve muita resistência por parte do Estado em criar novas normativas na área. Mas em 1997, objetivando definir as atribuições de todos os níveis de governo na Política de Assistência Social, a Secretaria de Assistência Social (SAS), órgão federal responsável pela área, criou a Norma Operacional Básica (NOB-AS). Esta norma almejava estabelecer padrões para organizar o Sistema Descentralizado e Participativo e definia as instâncias de controle social e negociação, além de definir os critérios para repasse de recursos, do nível federal ao estadual e municipal. Em 1998 foi criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que culminou na revisão da NOB-AS e na consequente formulação da NOB-2, que não trouxe inovações significativas, mas evidenciou a forma de financiamento da Assistência Social e instituiu os níveis de gestão, esclarecendo as funções de cada nível de governo e dos conselhos. Nos anos seguintes os níveis municipais de gestão tiveram seu papel de principal executor da Assistência Social mais clarificado. Contudo, a fragilidade administrativa e de recursos dos municípios dificultou uma atuação mais expressiva, ao mesmo tempo em que o governo federal preconizava as organizações da sociedade civil, haja vista a permanência do Programa Comunidade Solidária ao longo daqueles anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

A partir do ano de 2003, quando teve início, em janeiro, o governo Luís Inácio Lula da Silva, a LOAS passou a ser aprimorada, a PNAS foi reformulada em 2004 e, em 2005, como iniciativa para definir uma rede de proteção e promoção social visando o cumprimento das normas legais criadas até então, foi implementado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que já possui sua própria Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), também aprovada em 2005 pelo CNAS. A implementação do SUAS buscou romper com a fragmentação que marcava os programas da Assistência Social, efetivar políticas públicas nesse setor e afirmar a Assistência Social como direito.

No ano seguinte, 2006, foi elaborada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Ela explicitou, entre outras questões relacionadas, os componentes da equipe básica para realização do atendimento aos usuários do sistema, como os assistentes sociais, seja nos equipamentos destinados à oferta da Proteção Social Básica (baixa complexidade), ou da Proteção Social Especial (média e alta complexidades). Tais níveis de proteção foram afiançados pela PNAS e, dentre seus equipamentos de atendimento aos usuários, podemos citar os CRAS, localizados no nível de Proteção Social Básica.

Em 2009, através da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, o CNAS aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que padronizou os serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial em todo o Brasil. Com essa normativa, os CRAS, por exemplo, tornaram-se as unidades responsáveis por desenvolver: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

No ano de 2011 é sancionada a Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011, que altera alguns artigos da LOAS. Pode-se citar a ampliação dos objetivos expressos na LOAS de 1993 e a afirmação do SUAS como responsável pela gestão das ações na área da Assistência Social, como um sistema descentralizado e participativo.

Em 2014, por meio da Resolução nº 13 do CNAS, de 13 de maio de 2014, foi incluída a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Por fim, em 2016, após o *impeachment* sofrido pela presidente Dilma Rousseff, assumindo o vice, Michel Temer, momento político classificado pelos setores críticos da sociedade como um golpe de Estado, a área de Assistência Social viveu retrocessos e congelamento de recursos. A exemplo disto, foi lançado o Programa Criança Feliz (PCF), denominação questionada pelo artigo de Sposati (2017), que correlaciona a subjetividade do nome do programa ao atual corte de verbas orçamentárias. Nele, a autora também identifica a retomada da ideia do primeiro-damismo em sua gestão, citando como similares os precursores LBA e o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, de 1880, ambos apoiados em uma vertente higienista, buscando ensinar mães a cuidarem de seus filhos. Para isso, o PCF conta com visitantes, sem qualificação técnica definida, que devem visitar semanalmente as

famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda, com foco nas crianças de 0 a 3 anos, o que nos permite depreender que há uma intenção disciplinadora em torno das famílias e mães.

O PCF, ao não afirmar a proteção integral às crianças, com a necessária articulação de políticas públicas, acaba por se tornar um instrumento de “criminalização da pobreza, culpabilização das famílias pelas suas necessidades, subordinação da mulher, e pior, fragilização de direitos à proteção integral de crianças e adolescentes” (SPOSATI, 2017, p. 530).

Assim, com base nesse breve histórico da Política de Assistência Social no Brasil, este trabalho direciona-se a uma das atividades propostas pelo PAIF, as Oficinas com Famílias (cotidianamente chamadas de “grupos com famílias do PAIF”, “grupos PAIF” etc.), tendo como objetivo discutir a atuação dos assistentes sociais na realização dessas atividades, como uma possibilidade concreta de esclarecer e fortalecer a Assistência Social como política pública, direito dos cidadãos e dever do Estado, problematizando essa inserção na conjuntura política atual.

## 2. Serviço Social: da origem conservadora à hegemonia da perspectiva de Intenção de Ruptura

De acordo com Iamamoto (2013), o Serviço Social brasileiro se originou da movimentação de grupos pertencentes à classe dominante, através da Igreja Católica, no início da década de 1930, quando ela buscou retomar parte de sua influência e privilégios que perdera diante do processo de secularização da sociedade e da tensa relação com o Estado. Com o advento das discussões acerca da “questão social”, a partir dos movimentos da classe operária nos primeiros 20 anos do século XX, Estado, Igreja e sociedade tiveram que demonstrar sua atitude perante ela.

A “questão social”<sup>33</sup> era entendida pela Igreja como assunto de âmbito moral e religioso e sua intervenção se dava através da recristianização, sobretudo da família operária, com ênfase nas mulheres e crianças. Nessa intervenção estava o Serviço Social, que possuía uma ação educativa e moralizadora dentre os operários, com foco no indivíduo, com o efeito político de adequá-los à relação entre capital e trabalho.

Com o desenvolvimento das Ciências Sociais no âmbito do pensamento conservador, o Serviço Social foi influenciado pela vertente empiricista dos Estados Unidos, a partir dos anos 1940, absorvendo a noção de comunidade para sua análise da sociedade capitalista, dentro da racionalidade burguesa, que passou a nortear sua ação profissional. Iamamoto diz que o Serviço Social “(...) aprimora os procedimentos de intervenção incorporando os progressos do Serviço Social norte-americano no que se refere aos métodos de trabalho com indivíduos, grupos e comunidades”. Explica que “(...) enquanto os procedimentos de intervenção são progressivamente racionalizados, o conteúdo do projeto de ação profissional permanece fundado no reformismo conservador e na base filosófica aristotélico-tomista” (2013, p. 32).

A autora segue afirmando que a profissionalização e legitimação do Serviço Social ocorreu paralelamente ao crescimento das instituições de cunho socioassistencial estatais, paraestatais e autárquicas, principalmente nos anos 1940, com o também crescente proletariado urbano, que reivindicava que o Estado atendesse suas demandas sociais. Foi com o surgimento de tais instituições, como a já citada LBA, que o mercado de trabalho dos assistentes sociais se ampliou (ampliando-se também sua “clientela”), fazendo com que a profissão fosse institucionalizada e legitimada pelo Estado e pelos grupos que exerciam domínio pela sociedade.

Com base no documento elaborado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) - “Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social” -, de 2011, o primeiro curso de Serviço Social foi criado em 1936, sendo regulamentada a profissão somente em 1957.

Podemos alegar que, desde seu surgimento até a metade da década de 1960, o Serviço Social brasileiro foi caracterizado pelo conservadorismo, tratando as expressões da “questão social” por um viés individualizante, com ações focalizadas e sem uma formação crítica acerca da realidade. Contudo, no Regime Militar alguns setores da profissão começaram a se aproximar do pensamento de Karl Marx, mesmo que embrionariamente. No entanto, uma atuação profissional mais crítica era limitada pelos militares no poder.

Nessa mesma década, na América Latina, houve uma iniciativa de contestação do chamado Serviço Social Tradicional, tendo em vista que sua prática era desconexa da realidade e suas demandas sociais. Era o Movimento de Reconceituação do Serviço Social. Já no Brasil, o processo de renovação da profissão constituiu-se por três perspectivas diferentes: modernizadora, a de atualização do conservadorismo e a de intenção de ruptura.

A perspectiva modernizadora previa, apenas, modernizar a prática do Serviço Social, não pôr em questão suas bases teóricas. A atualização do conservadorismo realizava uma leitura da sociedade a partir de fenômenos sociais, sem o necessário aprofundamento e intervinha somente neles,

interpretando cada expressão da “questão social” como sendo um fenômeno isolado. O conservadorismo, defendido pela classe economicamente dominante, foi uma marca presente nessas perspectivas.

Netto (2007), discutindo sobre a perspectiva de intenção de ruptura, afirma que ela foi formada por três momentos: “(...) o da sua emergência, o da sua consolidação acadêmica e o do seu espraiamento sobre a categoria profissional” (NETTO, 2007, p. 261).

A emergência dessa perspectiva ocorreu na década de 1960, embora dificultada por ser contrária ao projeto societário ditatorial. Porém, as primeiras tentativas de crítica ao conservadorismo profissional tiveram início nos anos 1950. Apenas na década de 1970 foi possível a retomada dessa perspectiva, tendo início o momento de consolidação acadêmica, já que o regime entrou em processo de distensão, além do aumento vertiginoso das desigualdades sociais. O fervor dos movimentos sociais e o amadurecimento teórico do Serviço Social no início da década de 1980 também foram traços desse segundo momento.

O terceiro momento da intenção de ruptura, o espraiamento sobre a categoria profissional, foi o momento em que ela conquistou espaço nas entidades representativas do Serviço Social, como a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), a então ABESS, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), antes chamado CFASS, e o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS,) que era o CRASS.

A intenção de ruptura se expressou também no Código de Ética Profissional dos assistentes sociais, de 1986, que foi reformulado após o fim da Ditadura Militar e com o processo de redemocratização da sociedade e a promulgação da Constituição de 1988, culminando no atual Código de Ética, de 1993. Em ambos os códigos ficou evidente a eliminação da ideia de neutralidade, quando a categoria se vinculou à defesa dos interesses da classe trabalhadora, tornando claro um novo direcionamento da atuação profissional dos assistentes sociais. Assim, é possível afirmar que o Código de 1993 foi uma das maiores demonstrações do processo de construção do projeto ético-político do Serviço Social brasileiro.

O projeto ético-político do Serviço Social evidencia a importância de se superar o capitalismo, com o fim da exploração do homem pelo homem e do trabalho pelo capital. Quanto ao Código de Ética de 1993, este coloca a liberdade como valor central e evoca princípios como equidade, justiça social, universalidade e democracia, dentre outros.

Nos anos 1990 o projeto profissional do Serviço Social conquistou sua hegemonia, embora não homogêneo, mas deparou-se com a entrada do neoliberalismo, cujos princípios e valores são contrários aos do projeto societário almejado pela massa crítica hegemônica de assistentes sociais.

Portanto, apesar das conquistas mencionadas, é imprescindível que os profissionais estejam sempre atualizados em seus conhecimentos e tentem estar articulados aos movimentos sociais que lutem pela emancipação humana, lado a lado à classe trabalhadora, que constitui a fração da sociedade que mais sofre os efeitos devastadores do capital.

### 3. O CRAS e as Oficinas com Famílias do PAIF: a abordagem coletiva das demandas dos usuários

O já mencionado documento “Parâmetros Para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social”, do CFESS, diz que essa categoria possui competências específicas que englobam “diversas dimensões interventivas, complementares e indissociáveis”, dentre as quais, uma dimensão que envolve “as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos” e outra “pedagógico-interpretativa e socializadora de informações e saberes no campo dos direitos, da legislação social e das políticas públicas” (p. 19).

Ressalta, ainda, que, a partir dessas dimensões interventivas, o profissional pode estimular a organização coletiva dos cidadãos usuários dos serviços, bem como criar espaços coletivos de socialização de informações sobre os direitos socioassistenciais que devem ser garantidos pelo Estado.

Com isso, o documento destaca que se abre um caminho contrário a uma grande tendência presente nos CRAS atualmente, no que se refere aos atendimentos emergenciais a indivíduos e famílias, tendo como consequência a execução de um plantão social no qual os usuários buscam acessar os serviços e programas existentes.

A PNAS expõe que a proteção social deve assegurar as chamadas segurança de sobrevivência, englobando rendimento e autonomia, a segurança de acolhida e a segurança de convívio ou vivência familiar. Quanto a esta última, diz que:

É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais

por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio (p. 26).

A partir disso podemos abordar as Oficinas com Famílias como ação estratégica para coletivizar as demandas dos usuários e famílias acompanhados nos CRAS, associando-as à segurança de convívio preconizada pela PNAS, constituindo-se como meio de fortalecer a Política de Assistência Social.

Assim, tomou-se por base dois documentos<sup>34</sup> elaborados pela Secretaria Nacional de Assistência Social, compondo o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>35</sup>, que tratam, basicamente, sobre as ações a serem realizadas com as famílias inseridas no PAIF, no âmbito da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social e versam sobre as mencionadas Oficinas com Famílias. De acordo com esses documentos, as Oficinas com Famílias são encontros realizados com responsáveis ou representantes de um conjunto de famílias, organizados previamente e conduzidos por técnicos de nível superior dos CRAS, com objetivos definidos. Nelas, propõe-se trabalhar temas que perpassem a vida das famílias, estimulando reflexões que possibilitem aos usuários participantes compreender que muitas situações ou questões vivenciadas por um grupo familiar podem fazer parte do cotidiano de outras famílias, sobretudo em se tratando de questões que tendem a ser individualizadas em nossa sociedade.

As oficinas poderão também abordar tópicos que se correlacionem com a função protetiva das famílias, tais como: direitos socioassistenciais da mulher, da pessoa idosa, da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência; violações de direitos (violência contra a mulher, à pessoa idosa, à pessoa com deficiência, à população LGBT, ocorrência de trabalho infantil); trabalho; saúde, uso de álcool e substâncias psicoativas; entre outros.

Ressalta-se a importância de que os temas não sejam apresentados e problematizados de uma maneira culpabilizadora dos usuários, tratando-os numa perspectiva individualizante e desconectada do modo como essa sociedade se organiza, baseada na exploração do trabalho pelo capital, que gera inúmeras desigualdades sociais e econômicas, expressas na “questão social”, fruto da relação entre capital e trabalho.

Defende-se, assim, que, através das oficinas, além de poderem interagir entre si, reconhecendo riscos e vulnerabilidades comuns, questões identificadas no território abrangido pelo equipamento, os usuários têm a oportunidade de desenvolver sua autonomia e seu protagonismo. Em uma dimensão mais ampliada, podem se reconhecer como classe trabalhadora, compreendendo a sociedade em que vivemos e, por conseguinte, apreendendo o que vem a ser a Política de Assistência Social e de que forma é conduzida pelos gestores locais e trabalhadores do SUAS, estimulando seu pensamento crítico.

#### 4. Problematizando a atuação dos assistentes sociais nas Oficinas com Famílias: relatos de experiências

O assistente social à frente das oficinas cumpre um papel político-pedagógico de extrema relevância, tendo em vista que:

Pela sua formação e experiência, (...) têm uma função estratégica na análise crítica da realidade, no sentido de fomentar o debate sobre o reconhecimento e defesa do papel da assistência social e das políticas sociais na garantia dos direitos e melhoria das condições de vida; isso sem superestimar suas possibilidades e potencialidades no enfrentamento das desigualdades sociais, gestadas e cimentadas nas determinações macroeconômicas que impedem a criação de emprego, redistribuição de renda e ampliação dos direitos. Da mesma maneira, têm um papel fundamental na compreensão e análise crítica da crise econômica e de sociabilidade que assola o Brasil e o mundo (CFESS, 2011, p. 27-28).

Pensando nisso, foi realizada uma pesquisa qualitativa<sup>36</sup> com ênfase em estudos de caso<sup>37</sup> com assistentes sociais que possuem experiência de trabalho em CRAS no Estado do Rio de Janeiro, sendo-lhes aplicado um simples questionário composto por questões abertas para compreensão sobre a atuação nas Oficinas com Famílias do PAIF, juntamente com o Termo Esclarecido de Livre Consentimento.

Do total de assistentes sociais que participaram do Estudo de Caso, 66% possuem vínculo de trabalho efetivo (estatutário), 33% possuem vínculo de contrato temporário e o tempo de atuação no CRAS varia entre 2 e 5 anos. Todos desenvolvem ou desenvolveram as oficinas com famílias, cujos encontros são ou eram realizados quinzenalmente, mensalmente ou a cada dois meses. Os públicos com os quais os profissionais lidaram foram variados (mulheres, homens, idosos, pessoas com deficiência e mistos), mas com predominância de mulheres.

Com relação aos temas trabalhados nas oficinas, uma das profissionais respondeu: “Eu realizei diversas oficinas onde eu buscava trabalhar o caráter coletivo das demandas dos usuários. Trabalhamos temas como fome, acesso à cultura, privatização de políticas públicas, rede socioassistencial, entre outros” (PAIF 1)<sup>38</sup>.

Outra delas afirmou:

Trabalhamos os temas: violência contra a mulher, relações intrafamiliares, benefícios e direitos socioassistenciais, além de adesão aos meses temáticos propostos, como: Setembro Amarelo que trabalha a prevenção ao suicídio e Outubro Rosa que aborda a prevenção ao câncer de mama (PAIF 2).

Quanto ao grau de importância das oficinas no trabalho social com famílias, elencamos as seguintes falas: i) “As oficinas, no trabalho com famílias, têm importante papel na coletivização de suas demandas, além claro de possuir uma dimensão político-pedagógica” (PAIF 3); ii) “Extremamente importante, pois contribui para o fortalecimento das relações entre o equipamento e as famílias num formato diferente do tradicionalmente utilizado: atendimento individual/visita domiciliar” (PAIF 4).

Com relação às dificuldades e limites encontrados, as falas mencionam a existência de espaços precários para as atividades, escassez de recursos (audiovisuais, humanos e para confeccionar materiais didáticos e lúdicos) e a grande distância entre o CRAS e diversos territórios abrangidos por eles, dificultando o deslocamento dos usuários. Porém, acerca das possibilidades que as oficinas podem proporcionar, uma das profissionais diz:

As possibilidades não podem ser emperradas pelos limites que se colocam à realização das oficinas. Sabemos que a existência dos limites acaba por incidir diretamente nas possibilidades. Mas assim como se colocam na nossa realidade os limites, é nessa mesma realidade que se colocam as possibilidades para realização das oficinas (PAIF 5).

Considerando que as Oficinas com Famílias podem ser conduzidas por diferentes profissionais de ensino superior das equipes técnicas dos CRAS, a última questão buscava saber dos profissionais quais contribuições o assistente social pode oferecer a esse trabalho. Como resposta, os participantes citaram o caráter político e pedagógico da atuação desse profissional, fazendo dessa metodologia de trabalho um processo educativo crítico, reflexivo e criativo, que valorize os saberes da população participante, sendo construído coletivamente e não tratando os participantes como meros receptores de conhecimento.

O documento do CFESS (2011) também evidencia o fato de o assistente social poder reconhecer os usuários dos serviços como sujeitos históricos, assumindo uma atitude que potencialize suas ações, o que permite que se tornem, efetivamente, protagonistas de sua história. Isso requer, no entanto, que esse profissional assuma um compromisso com a classe trabalhadora e com as mudanças estruturais na sociedade “que tenham como projeto a socialização da riqueza socialmente construída, ao contrário do que acontece na sociedade atual, com a apropriação privada da riqueza. Só por esse caminho os/as usuários/as realmente serão protagonistas de uma história a favor da classe trabalhadora” (CFESS, 2011, p. 33-34).

Yazbek (2014) afirma que a luta contra a pobreza assume o lugar da luta de classes, no âmbito da política social, no atual contexto de mudanças do capitalismo contemporâneo. A autora explica que a “perspectiva é de desenvolvimento dos ‘ativos’ dos pobres, desconsiderando os fatores estruturais da pobreza, atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres” (p. 680).

Ressalta, em seguida, que a prática profissional do Serviço Social é polarizada pelos diferentes interesses das classes sociais e que pode tanto contribuir para a reprodução das relações sociais dominantes e a continuidade dessa sociedade, quanto construir caminhos para sua transformação. Diante disso, propõe questionarmos quem, hoje, é responsável por conduzir o debate sobre as políticas sociais no país e quais são os interesses que sobrepujam os espaços institucionais onde a categoria atua.

Yazbek ainda alerta para o fato de que, na atual conjuntura de avanço de um neoliberalismo pós-moderno, no qual há processos de remercantilização de direitos sociais, de perda de valores universais e fracasso de projetos emancipatórios, os “subalternizados” vêm construindo seus projetos de vida apoiados em interesses alheios, emanados daqueles que dominam, postos como interesses legítimos de toda a sociedade.

Nesse sentido, a autora diz que se faz necessário pensar ações de resistência e criar alianças estratégicas nesse jogo político, no interior das instituições, no desenrolar das lutas sociais, considerando que “questão social é luta, é disputa pela riqueza socialmente construída” (YAZBEK, 2014, p. 686).

## Considerações finais

Diante de toda a exposição realizada neste trabalho, no qual objetivou-se discutir a abordagem coletiva das demandas dos usuários inseridos no PAIF, através da atuação de assistentes sociais nas Oficinas com Famílias como meio de fortalecer a Assistência Social como política pública, cabem algumas considerações.

Primeiramente, é preciso dizer que não se trata de uma tarefa fácil, haja vista a progressiva precarização e focalização das políticas sociais, com enxugamento voraz de recursos da Seguridade Social, e, também, da precarização das condições de trabalho dos assistentes sociais, que são submetidos, cada vez mais, a cumprir metas quantitativas de atendimentos e a cumprir os mandos e desmandos dos governos locais, havendo a dificuldade em exercitar as dimensões criativa e reflexiva de seu fazer profissional.

Outro ponto a ser considerado é a necessidade de que se articulem as ações, os benefícios, serviços e programas da Assistência Social às demais políticas sociais, buscando um amplo sistema de proteção social, no âmbito da Seguridade Social brasileira. Isto é, não cabe exclusivamente à Assistência Social a função de proteção social (CFESS, 2011, p. 7). É primordial refletir sobre a vida de indivíduos e famílias a partir de uma leitura crítica da realidade, considerando todas as dimensões que a perpassam, requerendo a integralidade das políticas públicas, sem esquecermos que as expressões da “questão social” contidas nas demandas dos usuários dos serviços são históricas e constituintes de uma estrutura societária moldada em desigualdades.

Por fim, destaca-se que os assistentes sociais possuem compromissos éticos, políticos e profissionais, firmados por princípios fundamentais que norteiam sua intervenção e balizam suas lutas, contidos em seu Código de Ética Profissional, dos quais se pode citar:

(...) reconhecimento da liberdade, autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; na defesa intransigente dos direitos humanos e na recusa do arbítrio e do autoritarismo; na ampliação e consolidação da cidadania, com vistas à garantia dos direitos das classes trabalhadoras; na defesa da radicalização da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; no posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegurem universalidade de acesso aos bens e serviços, bem como sua gestão democrática e no empenho para a eliminação de todas as formas de preconceito (CFESS, 2011, p. 14-15).

Tais considerações são imprescindíveis, portanto, na atuação de um assistente social inserido na Política de Assistência Social e na defesa desta como política pública e ao estar à frente da realização das supracitadas Oficinas com Famílias.

## Referências

BRASIL. Lei 12.435. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Censo SUAS. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Caderno de Orientações – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Articulação Necessária na Proteção Social Básica*. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações Técnicas sobre o PAIF – volume 2 – Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF*. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

CARVALHO, Raul de; IAMAMOTO, Marilda. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

CFESS. Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais. Brasília, 1993.

CFESS. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Brasília, 2011.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. p. 57-86, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 3.ed., São Paulo: Cortez Ed., 2008.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 30. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2011.

NETTO, J. P. A intenção de ruptura. In: *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez Ed., 2007.

SILVA, Geovana. Instituições católicas e Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS no Rio de Janeiro: articulações e hegemonia no controle social. Dissertação (mestrado) Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

SPOSATI, Aldaiza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. In: *Serviço Social e Sociedade*, n. 130, p. 526-546, São Paulo, set./dez. 2017.

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social. In: *Serviço Social e Sociedade*, n. 120, p. 677-693, São Paulo, out./dez. 2014.

Sítio eletrônico: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) (acesso em 10/04/2019, às 17h40min).

---

<sup>28</sup> Este artigo científico é fruto de reflexões da experiência profissional como assistente social adquirida no trabalho social com famílias em um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no Estado do Rio de Janeiro, e um requisito para a conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Assistência Social e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio). Foi elaborado sob a orientação da professora doutora Geovana Silva, coordenadora adjunta da Graduação de Serviço Social, coordenadora de Estágios e professora da Graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

<sup>29</sup> Aluna do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio, graduada pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS/UFRJ). Assistente social da Prefeitura Municipal de Magé (RJ) e da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>30</sup> Orientadora.

<sup>31</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social Rural (SSR); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social do Transporte (SEST); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).

<sup>32</sup> "(...) A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais". (JACCOUD, 2009, p. 58).

<sup>33</sup> "(...) A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, que passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão" (CARVALHO e IAMAMOTO, 2007, p. 77).

<sup>34</sup> "Orientações Técnicas sobre o PAIF - volume 2 - Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família - PAIF", de 2012, e o "Caderno de Orientações - Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Articulação Necessária na Proteção Social Básica", de 2016.

<sup>35</sup> Teve sua denominação alterada pelo presidente Michel Temer após a fusão com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, passando a ser chamado como Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com a medida provisória 726 de 2016, no período de 180 dias antes do impeachment de Dilma Rousseff. Com o atual governo Bolsonaro mudou-se a denominação para Ministério da Cidadania, resultado da fusão entre o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura.

<sup>36</sup> Para Minayo (2011), a pesquisa qualitativa "trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores, das atitudes" e seu objeto, o "universo da produção humana", "difícilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos" (p. 21).

<sup>37</sup> Gil (1999) diz que o estudo de caso caracteriza-se "pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado". O autor ainda se reporta a Yin (1981, p. 23), para explicar que se trata de "um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade" no momento em que "as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência" (p. 72-73).

<sup>38</sup> Os assistentes sociais que responderam o questionário de pesquisa foram identificados pela sigla PAIF seguida por números, de modo a preservar a identidade dos mesmos.



# A Doutrina de Proteção Integral e a realidade de adolescentes que cometem ato infracional: impasses na construção de sujeitos de direitos

*Amanda Silva da Costa  
Ariane Rego de Paiva<sup>39</sup>*

## Introdução

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, regulamentando o artigo 227 da Constituição de 1988. Impõe em seu artigo 4º que os mesmos devem ter seus direitos efetivados com absoluta prioridade por meio da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público.

A Constituição de 1988 encerra no plano jurídico formal ações direcionadas a crianças e adolescentes baseadas na denominada “situação irregular” expressa no Código de Menores de 1979, passando a adotar a Doutrina de Proteção Integral.

Essa doutrina compreende o adolescente como pessoa em desenvolvimento e que necessita da ação do Estado, da família e da sociedade para que lhe sejam garantidas todas as oportunidades e facilidades que a legislação prevê.

O Estado brasileiro, ao instituir em sua Carta Magna a obrigatoriedade de garantir com absoluta prioridade direitos básicos para crianças e adolescentes, compromete-se no plano normativo a desenvolver políticas sociais que concretizem tais direitos, entre eles a preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas, bem como a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude.

O presente artigo busca refletir e problematizar em que medida o paradigma de proteção integral está sendo vivenciado por adolescentes, em particular aqueles que cumprem medida socioeducativa de internação no Centro de Atendimento Intensivo Belford Roxo (CAI Belford Roxo), por meio da inserção nos serviços e benefícios das políticas sociais destinadas aos mesmos, anteriormente à privação de liberdade.

O CAI Belford Roxo é uma unidade de internação que pertence ao Departamento Geral de Ações Socioeducativas do Estado do Rio de Janeiro (DEGASE), recebe adolescentes autores de atos infracionais do sexo masculino e que são residentes na Baixada Fluminense. Atualmente essa unidade possui capacidade para 133 internos e atende 280<sup>40</sup> adolescentes.

Segundo levantamento feito pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e das Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), há mais de 22 mil jovens internados no país, sendo 1.654 no Rio de Janeiro.

O Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Estado do Rio de Janeiro – que fiscaliza e monitora, mensalmente, a entrada e saída de adolescentes das unidades do sistema socioeducativo –, aponta que em 2018 o CAI Belford Roxo recebeu 432 novos adolescentes para cumprimento de medida ao longo do ano.

A superlotação impõe limites à concretização dos objetivos propostos para a medida socioeducativa de internação no que tange ao acesso à escolarização, cursos e oficinas pedagógicas. Grande número de internos em um mesmo alojamento que não foi projetado para atender tamanha quantidade, com riscos não só de violência, mas também com questões de insalubridade e proliferação de doenças. Há dificuldades para realização de atendimentos individualizados sistemáticos dos adolescentes e de seus familiares.

Além da superlotação, a arquitetura da unidade socioeducativa que remete ao sistema prisional, bem como a escassez de oficinas educativas aliada à falta de vagas na escola, que não consegue atender os adolescentes internados em sua totalidade, configuram situações violadoras dos direitos daqueles que deveriam ser destinatários da proteção integral.

As questões que marcam o início dessa discussão estão presentes no cotidiano profissional enquanto assistente social do DEGASE há 4 anos e que, no exercício profissional, lida com os processos que permeiam a prática do ato infracional e depara-se com as mais diversas expressões da “questão social”<sup>41</sup>.

Compreender essas manifestações e como elas marcam a trajetória de vida dos adolescentes autores de atos infracionais, implica analisar, dentre outros elementos, em que medida esse público tem

acessado os direitos sociais que lhes são garantidos com absoluta prioridade no plano jurídicoformal.

A pesquisa publicada em janeiro de 2019 pelo DEGASE em parceria com a Universidade Federal Fluminense, denominada “Trajetórias de vida de jovens em situação de privação de liberdade no sistema socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro”, aponta como esse público vivencia situações que os coloca em grande vulnerabilidade social.

Esse cenário revela que o acesso aos direitos sociais para uma parcela da população não tem sido uma realidade. Tal constatação permite questionar em que medida as trajetórias de vida de adolescentes privados de liberdade poderiam ser diferentes, caso fossem realmente tratados como sujeitos de direitos desde a sua infância.

Dessa forma, este artigo se organiza iniciando a discussão sobre a temática pontuando avanços garantidos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no tratamento conferido às crianças e adolescentes.

Posteriormente, apresenta uma reflexão sobre a constituição da infância e adolescência no Brasil enquanto sujeitos de direitos, utilizando como base o contexto político e econômico que se efetivou no pós-88.

Por fim, haverá uma análise do paradigma de proteção integral à luz das realidades sociais e econômicas vivenciadas por adolescentes que cometem atos infracionais e a forma como se relacionam com as políticas sociais que integram (ou deveriam integrar) o sistema de garantia de direitos.

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica bem como análise de entrevistas realizadas pelo Serviço Social durante atendimentos individuais para acompanhamento da medida socioeducativa e que constam no Prontuário de Atendimento Socioeducativo (PAS) de 34 adolescentes que compõem um módulo<sup>42</sup> de atendimento no CAI Belford Roxo.

Essa discussão torna-se relevante à medida que a temática da redução da maioria penal tem estado presente nos debates e discussões no interior da sociedade e tem sido largamente propagada como estratégia de enfrentamento da violência urbana, reforçando ações punitivas em detrimento de medidas protetivas.

Além disso, identificar os processos sociais e econômicos que impactam o desenvolvimento de adolescentes enquanto sujeitos de direitos e em que medida esse impacto se relaciona com a prática do ato infracional é fundamental para compreender como a Doutrina de Proteção Integral tem sido vivenciada na realidade desse público.

Desvendar essa realidade contribui para desconstruir estereótipos em torno do adolescente em conflito com a lei, forjados historicamente e divulgados pela mídia, de que os mesmos exercem um protagonismo num cenário de crescente insegurança, ignorando os múltiplos fenômenos que se relacionam a essa problemática, numa tentativa de individualização dos problemas sociais.

## 1. Da doutrina de situação irregular à proteção integral: o “menor” versus o sujeito de direitos

Apesar de a política de atendimento destinada aos “menores” e ditos delinquentes ganhar destaque com o advento da República, o tratamento dispensado aos mesmos ocorre desde o período imperial.

Durante o século XX, no período republicano, há uma forte presença do Estado no planejamento e na implementação das políticas de atendimento ao “menor”.

Rizzini e Rizzini (2004) apontam que o período foi marcado pela pressão dos meios especializados para a criação de leis de proteção à infância. Esse movimento culminou na criação do primeiro Juízo de Menores e na aprovação do primeiro Código de Menores, em 1927, idealizado por Mello Mattos – primeiro juiz de menores no país.

Entre as ações direcionadas ao “menor”, a que mais foi potencializada pela mídia carioca e acabou popularizando-se foi a internação de “menores abandonados” e “delinquentes”.

A partir da instauração do Estado Novo em 1937, a intervenção estatal junto à infância proposta por Getúlio Vargas foi perpassada pela questão de defesa nacional, num discurso contra a ameaça ao comunismo. A ação do Estado ocorreu de forma centralizada por meio da criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941.

A partir de 1964, durante a Ditadura Militar, essa política sofreu modificações com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FEBEM). A nova entidade foi organizada de forma a centralizar as ações destinadas à proteção social dos “menores”. Segundo Celestino (2016, p. 199) aponta que a “FUNABEM representou a mais evidente proposta de atuação sobre a questão social expressa na realidade de crianças e adolescentes pobres no contexto nacional”.

Rizzini e Rizzini (2004) demonstram que o grande modelo difundido no período foi o do internato de “menores” ou os “internatos-prisão”, a partir da intensificação do recolhimento de crianças nas ruas e em parte pelo acionamento das próprias famílias. Isso acontecia como resultado da política

implementada de assistência ao “menor”, que desqualificava as famílias pobres no tratamento de seus filhos.

Na década de 1970, durante a Ditadura Militar, o Código de Menores é reformulado e oficializa a condição de “situação irregular”, consolidando o direcionamento da intervenção estatal às classes pobres. A Doutrina da Situação Irregular presente nos Códigos de Menores categorizava crianças e menores. As crianças, segundo Volpi (2015), estariam sob o cuidado das famílias e os menores seriam a população infanto-juvenil que estaria na rua, fora da escola, órfã, carente e infratora.

A década de 1980 foi marcada pela efervescência dos movimentos sociais em prol da abertura política e da redemocratização do país. Este processo complexo que envolveu vários setores da sociedade brasileira culminou na elaboração de uma nova carta constitucional em 1988, que trouxe as bases para a elaboração de uma legislação que rompeu com a visão de tutela das crianças e adolescentes e os referenciou como sujeitos de direitos, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990.

A Constituição de 1988, em seu artigo 277, instituiu como dever da família, da sociedade e do Estado a garantia, com absoluta prioridade para crianças e adolescentes o acesso aos direitos básicos: saúde, alimentação, educação, lazer, respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Esse marco legal rompe com a Doutrina de Situação Irregular e institucionaliza a Doutrina de Proteção Integral. Esse novo olhar sobre a infância e adolescência baseia-se no reconhecimento dos mesmos como pessoas humanas para os quais devem ser garantidas todas as oportunidades e facilidades para o seu desenvolvimento com absoluta prioridade. Segundo Rosa:

Esta doutrina reconhece que crianças e adolescentes são cidadãos, sujeitos de direitos e que, como pessoas em desenvolvimento, não têm condições de suprir por si mesmas as suas necessidades básicas, necessitando de medidas que venham a garantir-lhes o uso fruto de seus direitos (ROSA, 2001, p. 197).

A noção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos está ancorada em normativas internacionais que integram o rol de Direitos Humanos, como a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1989. A opção por essa noção, pela Doutrina de Proteção Integral, revelou que o Estado brasileiro optou pela valorização de crianças e adolescentes como detentores de dignidade humana.

O artigo 15 do Estatuto da Criança e do Adolescente garante que “a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis”.

Costa (2016) aponta que a Doutrina de Proteção Integral difundida pela Organização das Nações Unidas (ONU) se apoia em princípios básicos da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. São direitos universais, que todos, sem exceção, devem desfrutar, e são direitos indivisíveis, que não podem ser aplicados de forma parcial, daí a lógica de proteção integral.

Traduzindo essa perspectiva, o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), através da Resolução n.º 113, de 19 de abril de 2006, após 16 anos de promulgação do ECA, instituiu o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

O artigo 2º dessa resolução impõe como competência do SGDCA:

[...] promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidas e respeitadas como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006).

O novo olhar adotado impactará o tratamento dispensado aos adolescentes em conflito com a lei, que passarão a ser responsabilizados através das medidas socioeducativas. Essa responsabilização deverá garantir ao adolescente o respeito ao devido processo legal. Souza (2004) afirma:

A doutrina de proteção integral entende que o adolescente deve ser sujeito, e não objeto, como nas legislações anteriores de todo o processo de apuração da infração e da imposição de medidas. Como dispõe o Estatuto, deve exigir das autoridades o pleno e formal conhecimento de seus direitos, igualdade de tratamento processual e defesa técnica por advogado (SOUZA, 2004, p. 231).

A legislação brasileira incorpora normativas internacionais no tratamento dispensado a autores de atos infracionais: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing) e Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad). Essas normativas trazem em sua essência a Doutrina de Proteção Integral que também norteia a aplicação e a natureza das medidas socioeducativas. Adolescentes que cometem atos infracionais estão inseridos nessa realidade. Devem ser vistos como sujeitos de direitos e inseridos na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Dessa forma, o ECA prevê que adolescentes são inimputáveis e garante que a medida aplicada ao adolescente levará em conta sua capacidade para cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da

infração. Impõe seis medidas socioeducativas elencadas da menos gravosa para a mais gravosa, são elas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação.

A internação como medida mais grave possui princípios a serem observados em sua aplicação: a brevidade, a excepcionalidade e o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, conforme artigo 121 do ECA.

Mesmo diante das indicações presentes nessa legislação acerca das medidas socioeducativas, ainda havia a necessidade da construção de uma política pública que articulasse a necessidade do processo de responsabilização sem prejuízo do acesso aos direitos. Como resposta a essa necessidade, a instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi possibilitada pela luta conjunta de atores da área infanto-juvenil. Minayo (2007) define o SINASE da seguinte maneira:

O SINASE constitui-se no conjunto ordenado e articulado de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo para as práticas sociais de apuração do ato infracional e de execução da medida socioeducativa. Sua premissa é a garantia de Direitos Humanos e a sua defesa é o alinhamento conceitual, estratégico e operacional para as medidas de atenção aos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional (MINAYO, 2007, p. 15).

Uma pesquisa realizada pelo Fundo das Nações Unidas (Unicef) em 2018, que utilizou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015, aponta que 61% dos jovens brasileiros (32 milhões) vivem em situação de pobreza no Brasil.

Esse estudo foi além do conceito de pobreza apenas como escassez de recursos financeiros e envolveu critérios como acesso aos direitos básicos (educação, informação, água, saneamento básico, moradia e proteção contra o trabalho infantil). A pesquisa apontou que 49,7% de todas as crianças e adolescentes brasileiros (cerca de 27 milhões de jovens) não conseguem acessar ao menos um tipo dos seis direitos básicos analisados.

Segundo o *Atlas da Violência dos Municípios Brasileiros*, publicado em 2018, produzido pelo Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 56,5% dos óbitos entre os homens jovens de 15 a 19 anos no Brasil são por causas violentas. Esse dado demonstra que o país tem encontrado dificuldades para garantir o direito mais fundamental de qualquer ser humano, que é o direito à vida.

## 2. Implementação da Doutrina de Proteção Integral e os desafios para a constituição do sujeito de direitos na realidade brasileira

Para que os direitos de crianças e adolescentes fossem atendidos em sua integralidade, o ECA, em seu artigo 86, instaurou uma política de atendimento que envolve um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Costa (2016) afirma que essas ações são traduzidas em políticas sociais básicas, políticas de assistência social, políticas de proteção especial e políticas de garantias de direitos.

A necessidade de estruturar políticas para atender aos direitos previstos na legislação brasileira direcionadas à infância e juventude, propiciou a elaboração de um sistema que, segundo Farinelli e Pierine (2016 apud RESENDE, 2014), visava operacionalizar esses direitos.

A ideia da ação sistêmica visando à garantia de direitos já existia em outros países. Com base no artigo 86, teve início a discussão sobre qual seria a melhor forma de operacionalizar os direitos das crianças e adolescentes no Brasil. Esta discussão, ainda no início da década de 90, e em consonância com a discussão internacional, voltou-se para a ideia de um sistema de garantias de direitos para crianças e adolescentes (FARINELLI e PIERINE, 2016 apud RESENDE, 2014, p.68).

As políticas sociais que compõem o sistema de garantia de direitos devem ser analisadas à luz de aspectos econômicos, políticos e culturais próprios do movimento capitalista em determinado momento histórico, conforme aponta Behring (2009)

Trata-se de analisar as políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, nos seus grandes ciclos de expansão e estagnação (...) (BEHRING, 2009, p.304).

Alencar (2010) aponta que na década de 1990, período de promulgação do ECA, o Brasil acabava de passar por um processo de redemocratização que culminou num grande pacto social democrático. Os

países capitalistas centrais vivenciavam uma conjuntura inversa no que se refere à ampliação dos direitos sociais, pois já estavam implementando políticas neoliberais.

Segundo Behring (2009), o neoliberalismo difundiu-se na década de 1990 e foi uma tentativa de reinvenção do liberalismo no final das décadas de 1970 e 1980, na tentativa de combater o Estado de Bem-Estar Social num contexto de crise capitalista.

No Brasil, a fórmula neoliberal começa a ser implementada na década de 1990, o que traz impactos na formulação e execução de políticas públicas destinadas à proteção de crianças e adolescentes. “A forma indiscriminada e subordinada de inserção do país aos requisitos da nova lógica econômica mundial levou ao abandono de um projeto de desenvolvimento nacional” (ALENCAR, 2010, p. 68).

Essa política torna-se ainda mais nefasta para o Brasil em virtude de o país não ter consolidado as estruturas de um Estado de Bem-Estar Social, algo que estava sendo pensado na Constituição de 1988 a partir do tripé da Seguridade Social.

A educação, ao lado do trabalho, é uma das formas através da qual o indivíduo pode ascender socialmente, e dessa forma o ECA aponta como condição para o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente que a educação garanta o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Para tanto, institui que devem ser assegurados aos mesmos igualdade de condições para acesso e permanência na escola.

Silva e Oliveira (2016) apontam que embora tenha havido avanços na área educacional nas últimas décadas na realidade brasileira com a quase universalização do acesso ao ensino fundamental, aumento de matrículas no ensino técnico e ampliação do acesso ao ensino superior, ainda há limitações nessa área que impactam o acesso à educação como direito pleno.

Essas autoras utilizam uma pesquisa realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) vinculada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para comprovar essa ideia. Esses dados mostram que ainda há uma grande dificuldade para que os jovens permaneçam na escola, o que gera uma grande distorção idade-série, principalmente na faixa etária de 15 a 17 anos. Segundo a pesquisa publicada, em 2013, um terço dos adolescentes desse grupo ainda não tinham terminado o ensino fundamental e menos de 2% tinham concluído o ensino médio.

A pesquisa publicada em 2016 pelo DEGASE, a respeito das trajetórias de vida de adolescentes privados de liberdade no Estado do Rio de Janeiro, demonstrou que a maior parte dos internos possuía 16 e 17 anos (59,3%) e apresentavam distorção idade-série, pois quase metade dos entrevistados cursava o 6º e o 7º ano quando deveriam estar concluindo o ensino médio.

Tais limitações no processo de escolarização impactam a forma de inserção desses jovens no mercado de trabalho, pois segundo Ferreira et al. (2013 apud Arroyo, 2000): “A sociedade capitalista atual nos traz um mercado bastante exigente e seletivo. [...] os mecanismos competitivos e seletivos de ascensão/exclusão social fizeram dos níveis de escolarização um dos principais critérios de seleção e credenciamento” (FERREIRA et al., 2013, p. 78 apud ARROYO, 2000, p. 36).

A receita neoliberal para contenção de gastos sociais e equilíbrio fiscal impôs a existência de políticas sociais focalizadas que impediram uma reforma ampla no sistema de proteção social. Houve um aumento na ampliação do acesso à escolarização, porém a qualidade do serviço oferecido não acompanhou esse ritmo. Entre os aspectos que demonstram a dificuldade para a materialização da absoluta prioridade para infância e juventude nos governos brasileiros está a prevalência de ajustes econômicos em detrimento de esforços para desenvolvimento desse público.

Tal afirmativa pode ser evidenciada na prevalência de uma política focalista na contramão da proposta universalista da Constituição de 1988. Manfroi (2005) chama a atenção para o fato de que no Brasil, a partir de 1990, viveu a seguinte realidade:

Assim, a partir de 1990, ao mesmo tempo, passam a conviver duas formas diferenciadas de compreensão da política social, uma que prevê um sistema universalista do Estatuto da Criança e Adolescente e a visão focalista que tem pautado todos os programas voltados ao segmento desde a era FHC. Essa visão focalista pauta-se no neoliberalismo (MANFROI, 2005, p. 6).

Outro aspecto que expressa como direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente ainda se configuram somente na letra da lei é o crescimento do número de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas privativas e restritivas de liberdade.

Dados divulgados em 2012 pela então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) demonstraram que desde 1996 até 2011 houve um crescimento constante e assimétrico dessa população. Em 1996 havia 4.245 adolescentes internados ou em semiliberdade e em 2011 esse número chegou a 19.525. Um aumento de 400%.

Uma das hipóteses desse crescimento apontadas nesse levantamento estaria no fato da permanência de uma cultura de institucionalização na atuação de juízes, o que contraria a própria legislação. O Estatuto da Criança e do Adolescente afirma em seu artigo 121 que a MSE de internação está sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A permanência dessa tendência, mesmo diante de um ordenamento legal pautado num novo paradigma, demonstra que persiste na realidade brasileira uma ambiguidade em relação à infância e

adolescência, conforme sinaliza Arantes e Vaz (2012):

Os direitos das crianças e adolescentes só têm ganhado relevância na cena atual se pensados no modelo da vítima-agressor (...) Assim, ou a criança é considerada vítima e precisa de proteção especial, como ser enviada para um abrigo, ou é autora de um ato infracional e necessita receber uma medida socioeducativa, como privação de liberdade (ARANTES e VAZ, 2012, p.80).

Os dados aqui apontados demonstram que apesar dos avanços obtidos no plano jurídico formal, em prol de crianças e adolescentes, as políticas públicas que deveriam se estruturar para materializar o paradigma da Doutrina de Proteção Integral não ocorreram de forma universalista como preconizava a legislação.

### 3. Aspectos socioeconômicos na realidade de adolescentes que cometem atos infracionais

A fim de compreender de que maneira adolescentes que cometem atos infracionais têm vivenciado a Doutrina de Proteção Integral em sua realidade, foi realizada uma análise das entrevistas realizadas pelo Serviço Social durante acompanhamento da MSE de internação de 34 adolescentes internados no CAI Belford Roxo. Esse número de adolescentes integra um módulo de atendimento acompanhado por uma miniequipe composta por assistente social, psicólogo e pedagogo. O estudo foi autorizado pela juíza titular da Vara da Infância e Juventude de Belford Roxo e pela Escola de Gestão Socioeducativa Paulo Freire do DEGASE.

Conhecer o contexto socioeconômico em que o adolescente está inserido é base para compreender as expressões da “questão social” vivenciadas por eles e por suas famílias num cenário de desigualdade social e que limita a vivência da Doutrina de Proteção Integral no cotidiano dos mesmos.

Dessa forma, o estudo desse contexto privilegiou a análise da inserção dos mesmos em algumas políticas sociais básicas, entre elas: trabalho, educação e assistência social.

Entre os adolescentes entrevistados, a maioria possui entre 17 e 18 anos, estão na primeira ou segunda passagem pelo sistema socioeducativo e respondem por ato infracional análogo ao crime tipificado no Código Penal como tráfico de drogas e roubo, totalizando 30 adolescentes nessa situação. Há ainda dois adolescentes respondendo por homicídio, um por agressão e outro por receptação. São autodeclarados negros.

Quanto ao local de moradia, grande parte é oriunda dos municípios de Duque de Caxias e Belford Roxo, onde residem 16 adolescentes. Os demais são residentes em Nova Iguaçu, Nilópolis, Mesquita, Japeri, Paracambi e Seropédica. Há 20 famílias residindo em casa própria e as demais em imóveis alugados. Nessas residências, a média é de cinco moradores.

A questão do trabalho na organização familiar revelou que em 22 famílias (64%) seus membros exercem atividades laborativas sem carteira assinada e sem acesso às garantias trabalhistas. Entre as atividades desempenhadas mais apontadas está o trabalho como empregada doméstica, diarista, pedreiro e vendedor ambulante. Atividades que demandam grande esforço físico e oferecem baixaremuneração.

Nesse grupo estão incluídas as famílias cuja renda é inferior ou igual a um salário mínimo. Famílias que estão inseridas em quase sua totalidade no Programa Bolsa Família<sup>43</sup> e em alguns casos essa é a renda fixa, devido à descontinuidade e insegurança que o trabalho informal representa. Há ainda três famílias que recebem o Benefício de Prestação Continuada<sup>44</sup> e que ele se constitui a principal fonte de renda.

Entre as famílias em que um de seus membros possui vínculo empregatício, as atividades mais desempenhadas são: auxiliar de serviços gerais e trabalho em lavanderias. Outras atividades mencionadas apenas uma vez pelos adolescentes e exercidas pelos mantenedores da residência são: bombeiro militar, eletricitista e manutenção de elevadores. Nesse grupo, retirando a função de bombeiro militar, a renda varia entre um salário mínimo e um salário mínimo e meio.

O exercício de atividades laborativas também é algo que acontece de forma precoce e precarizada na vida desses adolescentes, e 85% dos mesmos apontam que trabalhavam antes da apreensão. Na maior parte dos casos essa atividade iniciou entre 14 e 15 anos. É também nessa faixa etária que aconteceu a primeira apreensão dos adolescentes entrevistados.

Quando questionados porque decidiram começar a trabalhar, apontam como principais motivadores a vontade de ajudar na manutenção da casa e o desejo de ter o próprio dinheiro para comprar produtos para si diante da dificuldade da família.

As atividades mais desempenhadas por esses adolescentes foram: ajudantes de pedreiro, mecânico e vendedor ambulante, nessa ordem. São atividades desgastantes e que exigem pouca escolarização. Nenhum deles possuía qualquer direito trabalhista garantido.

Essa situação contraria o Estatuto da Criança e do Adolescente que garante a possibilidade de trabalho ao adolescente maior de 14 anos na condição de aprendiz, bem como a garantia de direitos trabalhistas e previdenciários. Além disso, impõe que a atividade realizada seja compatível com o desenvolvimento do adolescente, bem como a exigência do acesso e frequência obrigatória na escola.

Numa das entrevistas, um dos adolescentes mencionou que mentiu a idade para trabalhar como monitor num clube recreativo. Segundo informou, não lhe foi pedido nenhum documento, apenas um currículo. Trabalhou na localidade por alguns meses, até que foi descoberto numa fiscalização realizada pela Vara da Infância e da Juventude.

Apesar de o sistema de garantia de direitos ter cumprido o seu papel na ocasião, o adolescente não conseguiu ver a ação como positiva, pois já vivenciava uma situação de vulnerabilidade social e a perda do “emprego” gerou mais dificuldades. Dessa forma, a ilicitude tornou-se a alternativa possível em sua visão.

O adolescente verbalizou “eu tentei muito, mas não tinha outro jeito. Já tinha vendido bolo de pote, empada, lanche...”. Atualmente esse é um dos adolescentes que cumpre a MSE, mas não recebe visitas de nenhum de seus familiares, apesar das tentativas empreendidas pela equipe que o atende.

Enquanto na questão do trabalho quase todos os adolescentes mencionaram que trabalhavam, no aspecto escolarização a situação quase se inverte, 70% dos adolescentes afirmam que não estavam estudando antes de serem apreendidos e a mesma quantidade nunca fez nenhum curso livre ou profissionalizante.

As justificativas apontadas pelos adolescentes para a evasão escolar são bem diversas, e as que mais aparecem são o envolvimento com a ilicitude e o desinteresse pelos estudos, citadas por 7 e 4 adolescentes, respectivamente. Grande parte dos que não estudam estavam de 1 a 3 anos fora da escola. O fato de exercerem uma atividade laborativa como causa da evasão só foi mencionada duas vezes, assim como a falta de vagas e a distância entre a casa e a escola.

Apesar de vivenciarem uma situação de risco pelo fato de trabalharem de forma não permitida pela lei e distanciados do processo de escolarização, algo que é obrigatório, somente seis adolescentes mencionaram ter sido atendidos pelo Conselho Tutelar ao longo de suas vidas e somente um deles mencionou como causa a evasão escolar. A maior parte mencionou como fator para ação do conselho o mau comportamento na escola e afirmam que foram encaminhados para atendimento psicológico.

Outro ponto que merece destaque nessa situação é que 70% dos adolescentes atendidos estavam inseridos no Programa Bolsa Família e tiveram seus benefícios cortados devido à evasão escolar. Quando questionados se conheciam o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) a maioria afirmou que não conhecia e até mesmo reagiam com total estranheza à palavra. Quando se mencionava o Programa Bolsa Família, alguns apontavam que “só a responsável é quem sabia dessas coisas” ou mencionavam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) como o local onde faziam artesanato.

A Política Nacional de Assistência Social aponta que os CRAS devem oferecer como serviços aos seus usuários programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza, programas de incentivo ao protagonismo juvenil, centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos, entre outros. Nota-se, a partir dos relatos dos adolescentes, que a proteção social básica vivenciada por eles está restrita a um único programa. Além disso, verifica-se que uma das diretrizes da política, que é a centralidade na família, acaba por se limitar ao atendimento somente de uma pessoa: mãe.

O entendimento do papel do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é também superficial, a atuação desse equipamento só foi apontada pelos adolescentes que já cumpriram em algum momento a MSE de liberdade assistida.

Os dados aqui analisados permitem vislumbrar que os adolescentes atendidos no CAI Belford Roxo, oriundos da Baixada Fluminense e dos segmentos mais pauperizados da sociedade não estão protegidos integralmente pelas políticas públicas que deveriam ser ofertadas pelo Estado.

## Considerações finais

Este artigo se propôs a analisar a materialidade da Doutrina de Proteção Integral nas trajetórias de vida relatadas por alguns adolescentes que cometem atos infracionais. A partir da pesquisa bibliográfica realizada verifica-se que a utilização dessa doutrina no plano jurídico-formal trouxe avanços significativos para compreender a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e romper com a perspectiva menorista, que tutelava esse público.

As realidades vivenciadas pelos adolescentes e seus familiares e expressas ao longo dos atendimentos para acompanhamento da MSE de internação no CAI Belford Roxo demonstraram que essa doutrina, para os segmentos mais pauperizados da população, ainda não se efetivou como garantia de acesso aos direitos por meio de políticas sociais.

O contexto político e econômico vivenciado na década de 1990, momento em que as políticas universalistas deveriam ser elaboradas e consolidadas, foi marcado pela adoção do neoliberalismo pelo governo brasileiro, pautado em políticas sociais focalizadas, programas sociais compensatórios, priorizando o equilíbrio fiscal, deixando de investir nas áreas sociais para pagar juros de dívidas.

Embora a legislação preveja que a família, o Estado, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público tenham o dever de assegurar com absoluta prioridade a efetivação de direitos relacionados à infância e juventude, impondo a preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas, bem como a destinação privilegiada de recursos públicos relacionados a essa área, o que os adolescentes em cumprimento de MSE vivenciam demonstra que essa prioridade ainda é algo a ser conquistado.

A política educacional, embora tenha avançado no aumento do número de matrículas, chegando à universalização do acesso ao ensino fundamental, ainda precisa avançar quanto à permanência dos adolescentes na escola. Projetos pedagógicos distanciados da realidade do aluno, valorização de um padrão de comportamento a ser seguido por todos e escolas abandonadas pelo poder público com salas superlotadas e estrutura precária, revelam que essa política não consegue garantir as oportunidades e facilidades para o desenvolvimento dos adolescentes.

A questão do trabalho se apresentou como um grande problema vivenciado pelos adolescentes e seus familiares e revela que os mesmos estão submetidos a uma situação de vulnerabilidade social que empurra os adolescentes para o exercício de atividades laborativas precoces, desprotegidas e precarizadas, perpetuando um ciclo de desigualdades. São famílias que não conseguem oferecer o básico para seus membros, pois estão sujeitas a ocupar postos de trabalho desgastantes e mal remunerados, expressando a existência de um desemprego estrutural, cuja força de trabalho é dispensável para o capital.

Diante dessa situação, a Política de Assistência Social, que deveria atuar como garantia de segurança, entre elas a garantia da segurança de sobrevivência, se concretiza na realidade dos adolescentes a partir da inserção no Programa Bolsa Família. Esse programa, ao instituir como condicionalidade a frequência escolar, o que é positivo, acaba por excluir adolescentes que em sua grande maioria abandonam o processo de escolarização.

Essa exclusão que ocorre sem levar em consideração a forma como a política educacional está estruturada, bem como fatores de vulnerabilidades na trajetória desse adolescente, acaba se constituindo como mais um fator de desproteção social, responsabilizando única e exclusivamente o adolescente e sua família na problemática da evasão escolar.

Todo esse cenário aponta para o fato de que adolescentes que cometem atos infracionais, que deveriam ser protegidos integralmente desde sua infância, vivenciam uma situação de desproteção social. Situações invisibilizadas que vêm à tona com a prática da ilicitude e que são respondidas de forma punitiva, por meio exclusivo do encarceramento, sem a possibilidade de acesso às políticas sociais públicas que poderiam inserir esses adolescentes na sociedade a partir de novas bases, como reais sujeitos de direitos.

Nessa lógica, o Estado punitivo tem ganhado cada vez mais espaço em detrimento do desenvolvimento de programas para geração de emprego e oportunidades de desenvolvimento para os jovens. Há uma intensificação da criminalização da pobreza que torna o Brasil o país que possui a terceira maior população carcerária do mundo.

## Referências

ALENCAR, M. M. T. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Orgs.) *Política Social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

ARANTES, E. M.; VAZ, P. Entre a delinquência e o risco. Notas sobre a infância no contemporâneo. In: BATISTA, V. M. (Org.) *Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BEHRING, E. R. Política Social no contexto da crise capitalista. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Levantamento realizado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/11/1020c8c889d5fd7c0>>. Acesso em: 2 mar. 2019.

- \_\_\_\_\_. Lei 8.069 de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/)> Acesso em: 3 mar.2019.
- \_\_\_\_\_. Lei 12.594 de 18/02/2012 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Brasília 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm)> Acesso em: 2 mar.2019.
- \_\_\_\_\_. Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006. Institui o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: 2006. Disponível em: <<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/>> Acesso em: 2 mar.2019.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Levantamento Nacional sobre o Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. Brasília,2012.
- CELESTINO, S. Adolescente e o ato infracional: considerações sobre a atuação do assistente social. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, PUC-Rio, a. XIX, n. 35, jan./jun. 2016.
- COSTA, A. C. G. A política de atendimento. Fundação Telefônica. Disponível em: <<http://fundacaotelefonica.org.br/promenino/trabalho infantil/colunistas/antonio-carlos-gomes-da-costa-a-politica-de-atendimento/>>. Acesso em: 6 abr. 2019.
- DEGASE. Trajetórias de vida de jovens em situação de privação de liberdade no sistema socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.degase.rj.gov.br/publicacoes2019/RelatórioPesquisaJovens.pdf>>. Acesso em: 4 mar.2019.
- FARINELLI, C. C.; PIERINI, A. J. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à Criança e ao Adolescente: uma revisão bibliográfica. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, PUC-Rio, a. XIX, n. 35, p. 63-83, 2016.
- FERREIRA, A.N.M.; BARROS, A.; SILVA, L. A. Os adolescentes em conflito com a lei no contexto do Estado neoliberal. *Cadernos de Graduação-Ciências Humanas e Sociais Fits*. Maceió. v. 1, n.2, maio 2013, p. 75-85.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez Ed., 1983.
- INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <[https://www.google.com/search?q=atlas+da+viol%C3%Aancia+2018&rlz=1C1NHXL\\_pt-](https://www.google.com/search?q=atlas+da+viol%C3%Aancia+2018&rlz=1C1NHXL_pt-)>. Acesso em: 4 maio 2019.
- MONFROI, V. M. A política social para crianças e adolescentes no governo Lula: mudança ou continuidade? In: *Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia*, Minas Gerais, 2005. Disponível em: <[http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&ask=cat\\_view&gid=64&Itemid=171](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&ask=cat_view&gid=64&Itemid=171) > Acesso em: 5 abr. 2019.
- RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil*: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004.
- ROSA, E. T. S. Adolescente com prática de ato infracional: a questão da imputabilidade penal. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez Ed., a. XXII, n. 67, set. 2001.
- SALES, M. A. *Invisibilidade perversa*: adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: Cortez Ed., 2007.
- SILVA, E. R. A.; OLIVEIRA, R. M. de. Os jovens adolescentes no Brasil: a situação socioeconômica, a violência e o sistema de justiça juvenil. In: *Dimensões da Experiência Juvenil Brasileira e Novos Desafios às Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, p. 293-329, 2006.
- SOUZA, M. P. Proteção integral e ato infracional: um estudo em Santa Catarina. *Revista Katálysis*, Florianópolis: Editora da UFSC, v. 7, n. 2, p. 227-238, jul./dez. 2004.
- UNICEF. *Pobreza na infância e na adolescência*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia>>. Acesso em: 10 maio 2019.
- VOLPI, M. (Org.) *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo: Cortez Ed., 2015.

---

<sup>39</sup> Orientadora.

<sup>40</sup> No momento da entrega deste artigo a unidade estava atendendo 221 adolescentes. A redução em 21% do número de internos ocorreu por determinação do ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, através de liminar. Essa decisão impôs a transferência de adolescentes ou a liberação para o regime domiciliar dos internos de unidades socioeducativas cuja superlotação ultrapassava 119%. Essa decisão atingiu unidades do Rio de Janeiro, Ceará, Bahia e Pernambuco.

- <sup>41</sup> Carvalho e Yamamoto (1983, p. 77) apontam que a “questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado”.
- <sup>42</sup> Adolescentes que cumprem medida de internação no CAI Belford Roxo são inseridos em módulos de atendimento durante cumprimento da MSE. Os módulos se referem às miniequipes compostas por assistente social, psicólogo e pedagogo que acompanham o adolescente em sua medida. Essa inserção ocorre de maneira aleatória e de forma a equilibrar o quantitativo de adolescentes para cada miniequipe. Atualmente existem oito módulos de atendimento na referida unidade.
- <sup>43</sup> O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda do governo federal, instituído no governo Lula. Atende famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza.
- <sup>44</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício de renda no valor de um salário mínimo para pessoas com deficiência ou para idosos de 65 anos ou mais, cuja renda familiar mensal seja de até um quarto do salário mínimo por pessoa.

# Para onde eu vou? A inserção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Programa Habitacional em Nova Iguaçu (RJ)

Roberta Logobuco de Araujo Pereira<sup>45</sup>

Ariane Rego de Paiva<sup>46</sup>

## Introdução

Este trabalho parte de uma reflexão referente à experiência profissional no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) de Nova Iguaçu (RJ). Buscou-se analisar os limites e possibilidades da atuação profissional no CEAM, para inserção de algumas mulheres no programa habitacional do governo federal Minha Casa, Minha Vida, ofertado no município, como uma das possibilidades de garantir proteção e autonomia para esse público. Além de levantamento bibliográfico, o estudo utilizou dados das fichas de atendimento do CEAM para traçar o perfil das mulheres vítimas de violência no ano de 2018, que apresentaram como demanda o acesso ao direito à moradia no processo de rompimento de vínculo com o autor da violência e para analisar os atendimentos realizados.

A violência contra a mulher tem sido apontada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma violação dos Direitos Humanos e como um problema de saúde pública, ou seja, como uma das principais causas de doenças das mulheres (hipertensão, angústia, depressão, sofrimento psíquico e outras) (LISBOA E PINHEIRO, 2005).

Os dados de um levantamento do Datafolha feito em fevereiro de 2019, encomendado pela ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) para avaliar o impacto da violência contra as mulheres no Brasil, apresentou que nos últimos 12 meses, 1,6 milhão de mulheres foram espancadas ou sofreram tentativa de estrangulamento no Brasil, enquanto 22 milhões (37,1%) de brasileiras passaram por algum tipo de assédio. Dentro de casa a situação não foi necessariamente melhor. Entre os casos de violência, 42% ocorreram no ambiente doméstico. Após sofrer uma violência, mais da metade das mulheres (52%) não denunciou o agressor ou procurou ajuda.

De acordo com o Instituto Patrícia Galvão, em quase todas as violências abordadas no *Dossiê Mulher 2019*, as mulheres pretas e pardas são a maioria das vítimas, evidenciando a maior vulnerabilidade desse grupo à violência, principalmente às suas expressões mais graves, como homicídio doloso (59,1%), tentativa de homicídio (55,0%) e estupro (55,8%).

A violência contra a mulher é compreendida para fins deste estudo nas relações de gênero e com análise histórica quanto ao papel da mulher na sociedade. Parte-se, portanto, da análise histórica das relações desiguais de poder entre homens e mulheres.

De acordo com o artigo 5º da Lei 11.340/06, Lei Maria da Penha, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial.

Para Scott (1995, p. 75), o termo “gênero”, além de um substituto para o termo mulheres nas pesquisas acadêmicas, é também utilizado para sugerir que qualquer informação sobre as mulheres é necessariamente informação sobre os homens, que um implica o estudo do outro. Essa utilização enfatiza o fato de que o mundo das mulheres faz parte do mundo dos homens, que ele é criado nesse e por esse mundo masculino. Esse uso rejeita a validade interpretativa da ideia de esferas separadas e sustenta que estudar as mulheres de maneira isolada perpetua o mito de que uma esfera, a experiência de um sexo, tenha muito pouco ou nada a ver com o outro sexo. O termo «gênero» também é utilizado para designar as relações sociais entre os sexos. Sendo assim, a violência contra a mulher pode ser considerada uma violência de gênero e compreendida nessa perspectiva de desigualdade na qual a mulher é colocada em relação ao homem.

Segundo Bourdieu (1999), a dominação masculina exerce uma “dominação simbólica” sobre todo o tecido social, corpos e mentes, discursos e práticas sociais e institucionais; (des) historiciza diferenças e naturaliza desigualdades entre homens e mulheres. Para Bourdieu, a dominação masculina estrutura a percepção e a organização concreta e simbólica de toda a vida social.

Portanto, o conceito de violência contra as mulheres, que tem por base a questão de gênero, remete a um fenômeno multifacetado, com raízes histórico-culturais, que é permeado por questões étnico-raciais, de classe e de geração. Falar em gênero, ou seja, em construção social entre os sexos, requer

do Estado e demais agentes uma abordagem intersetorial e multidimensional na qual as dimensões acima mencionadas sejam reconhecidas e enfrentadas. A política na área de violência contra as mulheres requer uma atuação conjunta para o enfrentamento (prevenção, combate, assistência e garantia de direitos) do problema pelos diversos setores envolvidos, tais como: a saúde, a educação, a assistência social, a segurança pública, a cultura, a justiça, a habitação, entre outros; no sentido de dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e de garantir a integralidade do atendimento à mulher (BRASIL, 2011).

Em relação específica à questão da moradia, em 2016 a lei estadual do Rio de Janeiro, Lei n. 7.757/16 previu que 4% das vagas nos programas habitacionais do estado fossem destinadas às mulheres vítimas de violência doméstica, tráfico de pessoas e exploração sexual, concedendo prioridade, porém, por ser uma lei estadual não abrange os municípios e não há ainda uma lei municipal em Nova Iguaçu que possa fornecer cotas às mulheres vítimas de violência.

A Lei Federal 12.424, de 16 de junho de 2011<sup>47</sup>, prioriza mulheres responsáveis pela unidade familiar nos programas habitacionais, contudo a maioria das mulheres vítimas de violência que ainda vivem com o autor não possui renda, dependendo financeiramente do mesmo para a sua sobrevivência e ainda o Programa Minha Casa, Minha Vida inclui como critério de inserção a comprovação de renda mensal.

A questão de renda dificulta a aquisição de moradia para mulheres que sequer estão inseridas no mercado de trabalho, quando possuem baixa renda e não conseguem pagar o imóvel. Famílias com renda de até R\$ 1.800,00 fazem parte da Faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida. A Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela operação financeira do programa habitacional, oferece um financiamento de até 120 meses, com prestações mensais que variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, conforme a renda bruta familiar<sup>48</sup>.

A situação das usuárias que configuram a amostra deste estudo é compreendida sob a ótica do que Medeiros e Costa (2008) apresentam como a “feminização da pobreza”, ou seja, um fenômeno relacionado com uma mudança nos níveis de pobreza partindo de um viés desfavorável às mulheres ou aos domicílios chefiados por elas.

Essa questão é de extrema relevância para a compreensão da importância da proteção integral das mulheres vítimas de violência, visto a desigualdade social que mulheres ocupam na sociedade em relação aos homens, embora tenhamos avanços, como a Lei Maria da Penha (11.340/06), com instrumentos para acolher e prestar assistência à mulher vítima de violência. Ainda é necessário traçar rumos que possam ver a mulher vítima de violência em sua totalidade. A intervenção através da Política Habitacional, juntamente com as outras políticas tornam-se de suma importância no enfrentamento da violência contra a mulher.

Este conjunto de setores são relativos às políticas setoriais que funcionam de modo desarticulado, fragmentando sobremaneira a(o) estilhaçada(o) usuária(o) do serviço. Sem prescindir a atenção setorial, há que se pensar em ações positivas que reestabeleçam a cidadania de sujeitos sociais vitimados no/pelo fenômeno (POUGY, 2005, p.8).

O acesso à habitação assegura à mulher um direito importante que deve ser priorizado para melhor efetivação das políticas de enfrentamento a violência contra a mulher.

A violência contra a mulher é considerada um problema relevante e de alto índice em todo o mundo e discutir a viabilização da prioridade de acesso dessas mulheres às políticas públicas setoriais, bem como o tratamento do Estado para essa demanda, é de suma importância para alçar políticas eficazes na prevenção e na assistência às mulheres em situação de violência.

Este trabalho se organiza através dos seguintes tópicos: além desta Introdução, apresenta-se o CEAM, campo de realização da pesquisa e que faz parte dos equipamentos incluídos na política de enfrentamento à violência contra as mulheres; segue-se com o debate sobre a interface da Política de Habitação Social e a política de enfrentamento a violência contra a mulher e os desafios e limites no atendimento às mulheres vítimas de violência; depois se traça breves considerações, sem que o tema se esgote neste artigo.

## 1. O Centro Especializado de Atendimento à Mulher de Nova Iguaçu

No dia 22 de agosto de 1998, a prefeitura de Nova Iguaçu, através de um termo cooperativo com o Conselho Estadual de Direitos da Mulher do Rio de Janeiro (CEDIM), implantou o Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (NIAM), que funcionava ligado à Coordenadoria de Projetos Especiais, onde este órgão era responsável por atendimentos e políticas públicas voltadas para mulheres. Atualmente, essas políticas públicas estão na Coordenadoria de Políticas para Mulheres, que é ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) de Nova Iguaçu.

O Núcleo de Referência e Atendimento à Mulher passou a ser Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) no ano de 2016.

A Coordenadoria Especial de Políticas para Mulheres atua na formulação, elaboração e coordenação de políticas públicas voltadas para a questão de gênero e violência contra a mulher, bem como acompanha e executa projetos para garantia e atendimento das demandas no combate das diferentes formas de discriminação e de violência contra a mulher, estimulando o exercício pleno das mulheres, em articulação com diversos programas e políticas setoriais.

O programa prioritário da Coordenadoria Especial de Políticas para Mulheres é o CEAM, que realiza acolhimento, informa e presta atendimento social, jurídico e psicológico às usuárias e atendimento aos seus filhos que possuem problemas psicológicos ou de aprendizagem escolar devido ao fato de presenciarem a violência doméstica contra a genitora. Essas crianças e adolescentes são atendidos quando necessário pela Psicologia e Psicopedagogia. Também é realizado trabalho em grupo, onde são trabalhadas temáticas como: empoderamento, autoestima, gênero, dentre outros.

O CEAM atualmente possui sete salas no segundo andar de um prédio compartilhado com mais dois equipamentos públicos e a equipe é composta por: 1 coordenadora, 3 psicólogas, 2 assistentes sociais, 1 advogada, 1 psicopedagoga, 1 assistente administrativa, 1 motorista, 1 auxiliar de serviços gerais e 1 porteiro.

Nova Iguaçu tem a população estimada em 818.875 habitantes, segundo o *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E existem mais mulheres do que homens, sendo a população composta de 52.06% de mulheres e 47.94% de homens.

O município de Nova Iguaçu possui um alto índice de violência contra as mulheres, de acordo com os dados do *Dossiê Mulher 2017*, a AISP 20 (Áreas Integradas de Segurança –Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu) quase dobrou o número de mulheres mortas com 29 vítimas em 2016, ou seja, 12 homicídios de mulheres a mais do que o total apresentado em 2012. A diferença entre 2015 e 2016 também apresenta aumento de cinco vítimas, ratificando a tendência de aumento da violência letal contra a mulher na AISP 20. (PROJETO DA COORDENADORIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES DE NOVA IGUAÇU, 2019).

De acordo com o *Dossiê Mulher 2019*, Nova Iguaçu teve 1.043 denúncias de violência contra a mulher em 2018.

Os CEAMs têm alta relevância no combate e na erradicação da violência contra a mulher, possibilitando caminhos e intervenções para romperem com a violência que fora vítima e são considerados como avanços da Política de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, sendo implantados após inúmeras reivindicações de movimentos sociais das mulheres.

Os centros devem exercer o papel de articuladores dos serviços de organismos governamentais e não governamentais que integram a rede de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade social, em virtude da violência de gênero, com os seguintes eixos de direcionamento: “aconselhamento em momentos de crise, atendimento psicossocial, aconselhamento e acompanhamento jurídico e atividades de prevenção” (BRASIL, 2006).

Os CEAMs podem ser considerados como políticas públicas no que tange ao enfrentamento à violência contra a mulher, pois possibilitam autonomia das mulheres em situação de violência, desenvolvendo um trabalho através de escuta e orientação, todavia, podem também desenvolver um trabalho que potencialize as mulheres a se empoderarem e desenvolverem a autoestima.

A aplicação de medidas de atendimento ofertadas às mulheres em situação de violência são mecanismos que fazem parte da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher de 2003, na qual, a partir da Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, houve novo dimensionamento para esses atendimentos, priorizando as questões inerentes às mulheres e suas demandas.

O trabalho da equipe multidisciplinar nos centros de atendimento implica uma perspectiva de assistência integral para as mulheres em situação de violência, garantindo direitos e reinserção social, visto que muitas acabam se isolando por medo ou vergonha.

A constituição e formação de equipes técnicas e de apoio, responsáveis locais pelo cotidiano dos serviços tão competentemente esboçados pela política nacional e detalhados em normas técnicas específicas, que funcionam como grandes diretivas para a feição dos projetos políticos pedagógicos, planos e rotinas, apresentam-se como um importante desafio. Não obstante o esforço na capacitação contínua dos agentes, há que se constituir um quadro técnico permanente, por meio de seleção pública cuja etapa fundamental seja a preparação na área de gênero, que englobe conteúdos acumulados por décadas de práticas sociais e restaure as lutas gerais e específicas (POUGY, 2010).

No entanto, as políticas de atendimento a mulheres devem ser pautadas no impacto das desigualdades de gênero e fortalecendo as mulheres para o rompimento da violência.

## 2. A interface da Política de Habitação Social e a política de enfrentamento à violência contra a mulher

Em 2018 o CEAM Nova Iguaçu atendeu 177 mulheres que chegaram pela primeira vez ao serviço e 917 atendimentos de retorno; 20 mulheres atendidas nesse período apresentaram demandas de habitação como uma das estratégias importantes para romperem com o ciclo da violência doméstica.

A Política de Habitação tem grande relevância na situação de mulheres vítimas de violência, pois as políticas setoriais são importantes para o rompimento da violência contra a mulher, visando seu empoderamento e garantia de direitos. No ano de 2009, o governo Lula lançou o programa Minha Casa, Minha Vida, cuja intenção era construir 1 milhão de moradias (BOLFE, 2014). O programa tem como objetivo subsidiar a aquisição de imóvel próprio para famílias com renda de até 1,8 mil reais e facilitar as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda superior, cuja construção de moradias visava diminuir o déficit habitacional. O programa está inserido em três faixas de renda, porém este artigo foca na análise do programa para a faixa de renda 1, devido à situação das mulheres aqui estudadas, que apresentam renda de até 1,8 mil, sendo o permitido para essa faixa até três salários mínimos. O programa Minha Casa, Minha Vida é o primeiro e único programa habitacional delineado para atender às diversas faixas de renda da população brasileira.

Segundo a Caixa Econômica Federal (2014), em geral o programa acontece em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos.

De acordo com Maricato (2009), o programa é uma ação econômica camuflada, ao remeter à construção civil o foco da tarefa de geração de postos de trabalho e instrumento de enfrentamento à crise internacional. Esse programa foi criado com o propósito de encaminhar a participação da iniciativa privada para o setor socioeconômico mais desprovido da sociedade, tanto das empresas ligadas ao ramo da construção civil, como das empresas ligadas ao financiamento de crédito habitacional que são as instituições bancárias, como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Apesar das controvérsias do programa, ele tem sido a principal ação pública para a questão da moradia de famílias de baixa renda no país.

Nova Iguaçu possui uma Subsecretaria de Habitação Social onde as demandas atendidas pelo CEAM são encaminhadas, porém o município não possui nenhuma legislação que priorize uma determinada porcentagem de vagas para as usuárias na política e a demanda posta é de extrema urgência para a vítima que não possui onde morar e necessita sair de casa como uma das formas de quebrar o ciclo da violência.

Em 2019, o CEAM, a Coordenadoria de Políticas para Mulheres, a Subsecretaria de Habitação e a Secretaria Municipal de Assistência Social regularizaram, através de acordo interno, o atendimento das prioridades para a habitação, através de um formulário de encaminhamento que visa priorizar a inserção das mulheres vítimas de violência e demais usuários atendidos no CENTRO POP e CREAS<sup>49</sup> para terem o direito à habitação. Não sendo necessária uma legislação para viabilização de um direito no município.

O CEAM identificou diversos motivos que levam as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar a permanecerem nas residências com os autores da violência, como: residência como herança de familiares do autor da violência; medidas protetivas (de acordo com a Lei 11.340/06) indeferidas; dificuldades em fazer o registro de ocorrência por medo do autor da violência; dependência financeira para pagamento de casa alugada, dentre outras.

Quando os serviços encontram situações como essas, com a ausência de aparato jurídico legal que garanta a prioridade desses casos emergenciais no acesso aos programas e benefícios sociais, há dificuldades na garantia do direito, colocando a questão da universalidade e da equidade na pauta da formulação das políticas públicas.

Devido à desigualdade social e à falta de outras políticas que atendam às necessidades das mulheres e suas famílias, muitas são obrigadas a permanecerem na situação de violência, ou quando abrigadas pelo Centro Especializado de Atendimento à Mulher em locais sigilosos para mulheres com risco de vida, e os profissionais do Serviço Social buscam como porta de saída o programa Minha Casa Minha Vida, para que as mesmas tenham moradia. A realidade dos atendimentos é permeada por questões burocráticas de acesso, na qual muitas delas retornam para o convívio do autor por não terem condições de se manterem financeiramente e pagar o aluguel e muito menos para adquirir um imóvel.

As equipes da Coordenadoria de Políticas para Mulheres, do Centro Especializado de Atendimento à Mulher, da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Subsecretaria de Políticas para Mulheres têm alçado propostas propositivas para intervenção nessa demanda, onde a garantia desses direitos tem sido priorizada.

De acordo com o Plano Nacional de Habitação, historicamente, a falta de alternativas habitacionais, gerada por fatores como o intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários (BRASIL, 2010, p. 5).

Para a referida política, portanto, enfrentar “o déficit habitacional, acumulado ao longo de décadas e a demanda habitacional futura representam um desafio de cerca de 31 milhões de novos atendimentos habitacionais até 2023” (BRASIL, 2006).

Embora o governo justifique o déficit habitacional como um problema difícil de solucionar, entretanto a questão da moradia não é consequência da escassez de elaboração de projetos e legislações que possam dar resposta a essa demanda, mas fruto das disputas políticas e econômicas que impedem o acesso aos direitos.

### 3. Mulheres em situação de violência e as demandas para a Política de Habitação: desafios e limites no atendimento.

Para a realização efetiva do trabalho do CEAM é necessária a articulação entre programas e políticas setoriais através da Rede de Atendimento com recursos para atender as mulheres, garantindo acessibilidade nas necessidades e direitos para rompimento da violência, e, para tal são necessários os serviços da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, hospitais, programas sociais, Defensoria Pública, Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, dentre outros.

O cotidiano é o espaço que oferece as oportunidades, os desafios e os limites para a ação profissional. O conhecimento sobre os contornos, as potencialidades, as demandas e as respostas possíveis é a condição primeira para um exercício profissional competente e comprometido com os usuários (LISBOA e PINHEIRO, 2005).

Planejar ações profissionais direcionadas por metas que alcancem intervenções significativas nas vidas das usuárias atendidas, bem como dar visibilidade ao trabalho executado, trazendo clareza e consistência na prática de trabalho, é de suma importância para um atendimento focalizado na demanda da violência contra a mulher.

O principal desafio profissional é desenvolver um trabalho propositivo contribuindo de forma positiva para a garantia de direitos e transformação social da população usuária. Os limites profissionais são diversos por esbarrarmos em políticas públicas focalizadas e mercadorizadas que não atendem à realidade presente. Este trabalho buscou identificar os limites e possibilidades no atendimento do CEAM a 19 mulheres vítimas de violência doméstica e que apresentaram como principal demanda a necessidade de acesso à moradia.

A pesquisa foi realizada através de abordagem quantitativa e qualitativa, onde foram utilizadas como material de estudo as fichas de atendimentos das usuárias do CEAM, no ano de 2018.

Em relação ao perfil das mulheres, no que se refere aos tipos de relacionamentos afetivos, 4 foram vítimas de violência pelo marido, 5 por companheiros, 3 por ex-maridos, 4 por ex-companheiros, 2 por irmãos e 1 por ex-namorado.

Quanto ao estado civil as mulheres: são solteiras (14), casadas (3) e divorciadas (2).

De acordo com os dados, as situações de violência contra a mulher ocorreram em um relacionamento estável, ou seja, em situações de casamento ou de união estável. Durante séculos as mulheres têm sido tratadas como propriedades de seus maridos, pais, e que exercem atitudes que as inferiorizam e cometem violência.

Ao se levar em conta que os homens (maridos, companheiros, pais, irmãos) são os principais agressores das mulheres, pode-se dizer que a violência contra a mulher “é também uma forma de violência de gênero” (NARVAZ & KOLLER, 2006, p. 8).

A maioria das mulheres, sendo 10 vítimas de violência dentro da amostra analisada, tem entre 40 e 50 anos de idade.

De acordo com o *Mapa da Violência* (WAISELFISZ, 2015), o ciclo de violência contra a mulher se inicia quando ela tem menos de um ano. Até os 14 anos os principais agressores são os pais; dos 15 aos 59 os agressores passam a ser os parceiros ou ex-parceiros, para então aos 60, ou mais, terem como maiores agressores seus filhos. Com maior reincidência entre as vítimas de 30 a mais de 60 anos (WAISELFISZ, 2015).

Quanto à violência da qual foram vítimas, o estudo identificou que a maioria das mulheres sofreu mais de um tipo de violência, sendo que: 18 foram vítimas de violência psicológica, 15 sofreram violência física, 16 sofreram violência moral, 15 sofreram violência patrimonial e 6 sofreram violência sexual.

O artigo 7º da Lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha, descreve os tipos de violência doméstica e familiar contra a mulher da seguinte forma:

*Violência psicológica*, entendida como qualquer conduta que cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento, ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, perseguição contumaz, insulto, chantagem, exploração e limitação do direito de autodeterminação.

*Violência física*, compreendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal.

*Violência moral*, percebida como qualquer procedimento que configure calúnia, difamação ou injúria.

*Violência patrimonial*, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades.

A *violência sexual*, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos.

Quanto a cor das vítimas estudadas, a maioria se autodeclarara de cor parda (11), seguidas de cor preta (7) e uma ficha não constava o preenchimento do quesito cor e nenhuma mulher se declarou de cor branca.

As mulheres negras sofrem não apenas na questão da violência doméstica, mas também o preconceito racial, e ainda, a maior parte da população em condição de subalternidade e exclusão é negra, enfrentando também a questão de classe.

Quanto à condição de moradia das mulheres no ano em que foram atendidas, responderam a maioria na entrevista social que residem em casa cedida (13), alugada (3) e casa própria (3), sendo que as que disseram residir em casa própria, algumas vezes são moradias sem escrituras, como posse e outras que teriam que ver juridicamente direitos de permanência, porém o medo de ameaças faz com que procurem outro local.

A maioria das mulheres neste estudo reside em casa cedida, onde os proprietários são amigos, familiares dela ou do autor da violência ou pertencem ao autor da violência como herança de família na qual elas não possuem direitos por eles terem adquirido antes da união estável ou matrimônio.

Identificou-se que nos casos das usuárias que residem de aluguel, muitas vezes quem paga é o autor da violência e, por não terem renda suficiente, não podem alugar outra casa para romperem com a violência. Três das usuárias que fazem parte deste estudo, no ano de 2018 apresentavam condição de moradia alugada.

Quanto ao número de filhos somente 3 mulheres não possuem filhos, sendo 8 com 1 ou 2 filhos, 5 mulheres possuem de 3 a 5 filhos e 3 mulheres possuem mais de 5 filhos.

Em 2014, a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM)<sup>50</sup> registrou 52.975 denúncias de agressões contra a mulher no Brasil, e de todas as denúncias registradas, 80% das mulheres vítimas tinham filhos.

Muitas mulheres vítimas de violência acabam convivendo com o autor também em virtude dos filhos, a preocupação com a moradia e o bem-estar deles acabam sendo priorizados.

Quanto à renda mensal das mulheres o estudo demonstra que: i) recebem menos de um salário mínimo (11); ii) sem renda (4); iii) um salário mínimo (3); iv) não sabe/não lembra (1).

Uma das dificuldades para que as mulheres não abandonem o autor da violência tem a ver com a dependência financeira, visto que a maior parte das mulheres possui renda insuficiente para sobrevivência.

O fato de ganharem pouco, ou de terem que depender do companheiro para sobreviver, apenas favorece o aumento da vulnerabilidade e do desamparo, bem como a diminuição da autoestima dessas mulheres, como apontado por Carneiro e Oliveira (2008).

As profissões e atividades relatadas pelas mulheres foram: vendedora informal, empregada doméstica, administradora de empresas, garçonete, caixa de farmácia, do lar, auxiliar de serviços gerais, estudante e operadora de telemarketing.

Quanto à escolaridade as mulheres possuem o ensino fundamental incompleto (6), ensino médio completo (8), ensino médio incompleto (2), ensino superior incompleto (1), superior completo ou mais (1) e não informado (1).

A necessidade de cuidar dos filhos acaba dificultando também para que mulheres possam se inserir no mercado de trabalho formal, sendo necessário obrigatoriamente optarem por serviços com horários mais flexíveis e de modo informal.

Em revisão da literatura realizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) não há indícios conclusivos de associação entre condição socioeconômica ou escolaridade, indicando que estudos ora apresentam essa associação, ora ela não está presente (MARINHEIRO, 2006).

A baixa escolaridade deixa as mulheres em situação de maior vulnerabilidade social, pois dificulta a colocação em mercado de trabalho e favorece os baixos salários. A escolaridade também influencia nas condições de subalternidade frente aos companheiros.

De acordo com a reportagem no site R7, a violência física atinge 19% das mulheres com curso superior ou mais, contra 25% das que têm só o ensino fundamental. No entanto, as formas de controle ou cerceamento atingem 19% das mulheres com menor escolaridade, contra 27% das que possuem diploma superior.

Os dados demonstram a necessidade de agregar inúmeras políticas para atendimento das questões sociais e econômicas apresentadas pelas mulheres que buscam o CEAM, como o desemprego, a

condição de moradia, educação, dentre outras. Os equipamentos criados pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher não são suficientes para a resolução dos problemas. Apesar de se constituírem como fundamentais na rede de apoio às mulheres, é preciso mais investimento do Estado nas políticas públicas e que considerem as particularidades desse grupo específico.

De acordo com dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres, órgão do governo federal, há no país 115 núcleos de atendimento para a mulher vítima de violência; 207 centros de referência, que oferecem atenção social, psicológica e orientação jurídica às mulheres; 72 casas-abrigo, que acolhem as mulheres vítimas de violência doméstica, 51 juizados especializados em violência domiciliar e 47 varas adaptadas.

Existem muitos desafios impostos às mulheres vítimas da violência doméstica e familiar que resolvem romper com o silêncio, e muitas vezes o senso comum culpabiliza a vítima que continua com o autor da violência, porém são inúmeras questões, já aqui mencionadas, que a colocam nessa condição. Vivemos numa sociedade machista e muitas mulheres têm direitos negados, o que não lhes dão segurança e um olhar para a possibilidade de um empoderamento.

Quanto à inserção no Programa Habitacional, das usuárias atendidas em 2018 que compõem este estudo, poucas foram inseridas no programa - apenas 3 foram inseridas-, e outras usuárias não compareceram mais aos atendimentos do CEAM, e não foi possível contato. Uma usuária está recebendo o aluguel social e aguardando ser incluída no Programa Habitacional e três aguardam análise bancária e questões burocráticas de documentação da agência bancária.

Apesar dos avanços nas políticas públicas para mulheres vítimas de violência, elas ainda precisam de melhorias, manutenção e conquistas.

No entanto, a violência doméstica contra a mulher transfigurou em um objeto de atuação profissional, sendo um desafio cotidiano, que requer reflexão e intervenção profissional.

## Considerações finais

Este estudo apresenta contribuições relevantes a uma questão pouco problematizada e estudada referente à demanda específica das mulheres vítimas de violência de se inserirem na política de habitação de forma preferencial, levando em consideração suas múltiplas determinações, como mencionadas no estudo do perfil das mulheres atendidas no CEAM.

Constatou-se que as vítimas são mulheres maduras (idade que se segue à juventude), solteiras, negras, moram em casas cedidas, são mães e possuem baixa escolaridade e renda inferior a um salário mínimo.

Constata-se que o grande desafio no enfrentamento da violência contra a mulher é a efetivação de uma rede de serviços que agregue os diferentes programas e projetos, consolidando uma política social de atendimento (LISBOA e PINHEIRO, 2005).

O problema habitacional é objeto de políticas públicas há bastante tempo, desde quando as cidades passaram a sofrer com a migração do campo e com o aumento populacional.

No ano de 2009, com a criação do programa Minha Casa Minha Vida, visando facilitar o acesso da população ao direito de moradia, este vem no formato mercantil com a iniciativa privada e esse programa, mesmo com todas as dificuldades de acesso e limitações, é a possibilidade para muitas mulheres que desejam romper o vínculo com o autor da violência.

Na área da habitação e infraestrutura, seria importante a geração e o desenvolvimento de políticas públicas inclusivas, com o objetivo de garantir recursos que contemplem crédito para a construção de casas para as mulheres que estão nos serviços de proteção (LISBOA e PINHEIRO, 2005).

Embora a Lei Maria da Penha tenha medidas protetivas que podem afastar o autor da violência da residência, temos este quadro no qual, na maioria das vezes, a mulher é que tem que procurar outro local para residir.

A reestruturação do campo das políticas para as mulheres tem um enorme desafio: tramar a interjurisdicionalidade e a intersetorialidade consorciando ações local, regional e nacional por meio de pactuação entre os três níveis do Poder Executivo. Em que pese a magnitude das ações políticas gerais, sua expressão local, a decantada rede de atenção, carece de reparos diuturnos, na qual o eixo estruturante é produto e processo dos intervenientes do plano legal e político (POUGY, 2010).

As mulheres vítimas de violência apresentam questões que configuram situação de vulnerabilidade social, e o enfrentamento das questões sociais poderá fazer com que elas superem as situações que lhes causaram danos e assim reconstruam novos caminhos.

O atendimento dispensado às mulheres em situação de violência doméstica deve ser pautado em estratégias que possam conduzir à superação das violações de direitos, pois a acolhida e escuta envolvem uma prática que constrói uma relação de sigilo com as usuárias, identificação da situação que lhes fez buscar o atendimento e respostas para as demandas postas, sendo um desafio na atual

conjuntura com o desmonte das políticas públicas, sendo necessário um plano de ação avaliando os riscos, estratégias e acompanhamento sistemático pela equipe multidisciplinar de forma propositiva.

A ação interventiva dos profissionais é desafiadora, mas vêm avançando com muita competência e que proporciona recuperação da dignidade humana. Dialogar com essa questão se faz necessário, visto que a violência de gênero é um fenômeno social e o seu enfrentamento deve ser realizado através de políticas públicas que possam desenvolver nessas mulheres emancipação e resgate de autoestima.

Para onde eu vou? Este é o questionamento e a busca incansável de várias mulheres que desejam romper com a violência, e a luta diária de profissionais que estão comprometidos com a garantia de direitos dessa população usuária.

## Referências

- BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Legislação Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1). Acesso em: 11/03/2019.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Nacional de Habitação (versão para debates). Brasília, 2010.
- BRASIL. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres. Brasília, SPM, 2011.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Norma técnica de uniformização. Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência. Brasília: 2006. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/01/SPM-Norma-Tecnica-de-Uniformizacao-CRAMs-2006.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2019.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <<http://mcmv.caixa.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. A. “A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida”. In: MENDONÇA, J. G.; SHIMBO, L. Z. (2011). *Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação de mercado*. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. (Orgs.) *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte, C/Arte.
- CARNEIRO, A.; OLIVEIRA, S. Violência intrafamiliar baseada em gênero com implicação de risco de vida: mulheres abrigadas na Casa Abrigo Maria Haydeé/Rio Mulher/ Rio de Janeiro. In: *Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP*. Caxambú, MG, outubro de 2008.
- LISBOA, Teresa Kleba; PINHEIRO, Eliana Aparecida. A intervenção do Serviço Social junto à questão da violência contra a mulher. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 199-210, jul./dez. 2005.
- MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Maior*, maio de 2009. Disponível em: [www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br). Acesso em: 3 de junho de 2019.
- MARINHEIRO, A. L. V.; VIEIRA, E. M.; SOUZA, L. Prevalência da violência contra a mulher usuária de serviço de saúde. *Revista Saúde Pública* [Internet]. 40(4):604-10. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102006000500008.9>. Acesso em: 15 de junho de 2019.
- MEDEIROS, Marcelo; COSTA, Joana. O que entendemos por “Feminização da Pobreza”? Centro Internacional da Pobreza: 2008, 58. ed. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager58.pdf>. Acesso em: 27 de março de 2019.
- NARVAZ, M. G.; KOLLER, S. H. A concepção de família de uma mulher-mãe de vítimas de incesto. *Psicologia: reflexão e crítica*, 19(3), p. 395-406, 2006.
- PINTO, Rosa Maria Ferreiro et al. Condição feminina de mulheres chefes de família em situação de vulnerabilidade social. *Serv. Soc. Soc.*[online], n. 105, p. 167-179, 2011.
- POUGY, L. G. II Jornada Internacional em Políticas Públicas: Mundialização e Estados Nacionais: Violência de Gênero e Política de Assistência Social: As necessidades sociais de mulheres em situação de violência, 2005 (Congresso). Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/lilia\\_guimar%C3%A3es135.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/lilia_guimar%C3%A3es135.pdf) Acesso em: 8 de junho de 2018.
- POUGY, L. Direitos humanos, democracia e políticas públicas com recorte de gênero. In: *Fazendo Gênero*, 9, 2010, Florianópolis, Diásporas, Diversidades, Deslocamentos, Anais. Disponível em: [http://www.fg2010.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1278273779\\_ARQUIVO\\_Trabalho\\_completo\\_Lilia\\_Guimaraes\\_Pougy\\_ST\\_59%5b1%5d.pdf](http://www.fg2010.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1278273779_ARQUIVO_Trabalho_completo_Lilia_Guimaraes_Pougy_ST_59%5b1%5d.pdf)>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

PROJETO DA COORDENADORIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES DE NOVA IGUAÇU. 2019, (mimeo).

RECORD. 19% das mulheres com diploma sofrem violência física em casa. 22 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://noticias.r7.com/cidades/19-das-mulheres-com-diploma-sofrem-violencia-fisica-em-casa-04032014>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

RUBIN, G. R.; BOLFE, S. A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. *Ciência e Natura*, Santa Maria, v. 36 n. 2, mai.-ago. 2014, p. 201-213.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 2, n. 20, p. jul./dez., 1995.

WASELFISZ, J. *Mapa da Violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil*, 2015. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf). Acesso. 15 de junho de 2019.

---

<sup>45</sup> Assistente social da Coordenadoria de Políticas para Mulheres de Nova Iguaçu e pós-graduanda em Assistência Social e Direitos Humanos pela PUC-Caxias. E-mail:betha\_ufrj@yahoo.com.br

<sup>46</sup> Orientadora.

<sup>47</sup> Essa lei altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 do Código Civil revogam dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

<sup>48</sup> <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>.

<sup>49</sup> O Centro Pop é uma unidade pública voltada para o atendimento especializado a população em situação de rua, e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é uma unidade pública da política de Assistência Social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados.

<sup>50</sup> <https://pt.org.br/maes-sao-principais-vitimas-de-violencia-domestica-no-brasil/>.

# Programa “Crack é possível ‘vencer’”: os riscos de uma vitória sem vencedor

Luana Menezes de Noronha  
Marcelo Luciano Vieira<sup>51</sup>

## Introdução

O presente trabalho se propõe a realizar uma análise crítica sobre o programa “Crack é Possível Vencer”, compreendendo como essa ação pode estabelecer ou não o cuidado às pessoas que façam uso prejudicial de algum tipo de droga.

Criar um debate sobre a temática do uso prejudicial de álcool e drogas nunca foi tão atual quanto no cenário de hoje, em virtude do movimento chamado “Combate às Drogas” que está sendo evidenciado através de um show midiático: cria-se um ambiente hostil onde as pessoas que fazem uso de substância psicoativa são criminalizadas, o que amplia o processo de exclusão e segregação social. Não se trata, portanto, de uma apologia ao uso de álcool e outras drogas, no entanto, de uma questão de saúde pública.

Discorrer sobre drogas é entender de maneira complexa esse fenômeno, abrangendo seus diversos aspectos. Etimologicamente, a palavra droga vem de origem holandesa, muito utilizada na era medieval, cujo significado era “seca” e denominada por *droog*. O termo vai se modificando com o passar do tempo atrelado a aspectos característicos da sociedade em cada momento histórico (ALARCON, 2012, p.103).

Hoje, a terminologia mais aceita e aplicada é o da Organização Mundial da Saúde (OMS), que diz que droga “é qualquer substância não produzida pelo organismo que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas, causando alterações em seu funcionamento” (NICASTRI, 2013, p.19).

Esse é um termo extremamente complexo e controverso, sendo impossível apreendê-lo ou reduzi-lo a um aspecto meramente etimológico. Sua complexidade é chancelada por uma sociedade que incorpora o capitalismo como modelo a ser seguido, onde a lucratividade e a mercantilização potencializam o poder existencial do que chamamos aqui de droga, ao mesmo ponto que as proíbe através de dispositivos e recursos legais e criminais. É uma temática que deve priorizar nas suas abordagens, pilares políticos, teóricos, econômicos e socioculturais, se realmente quisermos fazer uma leitura compreensiva e reflexiva desse lugar do qual estamos falando.

Nosso Legislativo talvez não tenha entendido tamanha complexidade. Não é à toa ou fora dessa realidade que surge o programa que buscamos discutir. Combater parece ser o principal elemento. Será?

Como referencial teórico, para compreender as implicações do projeto “Crack é Possível Vencer” no tocante ao acesso a direitos, assumimos a perspectiva de Brites (2017) para debater o processo de trabalho do Serviço Social e suas implicações com a teoria proibicionista, no que tange ao uso prejudicial de álcool e outras drogas. De maneira complementar, Alarcon (2012) submete seu debate aos efeitos e desdobramentos da teoria proibicionista pulverizada pelos E.U.A para todo o contexto mundial. Além de Garcia (2008), que traça a problemática da política de drogas em todo o território nacional.

Diante desse cenário queremos apreender quais resultados podem ser atribuídos ao programa “Crack é Possível Vencer” a partir de suas normativas e da sua relação com a garantia de direitos.

O trabalho foi descrito a partir da pesquisa exploratória, procurando entender as nuances do programa “Crack é Possível Vencer” na sociedade brasileira na contemporaneidade, além de realizar um mapeamento, buscando maior familiaridade com o tema escolhido, através de suas normativas e legislação, utilizando para isso a pesquisa bibliográfica. Essa análise crítica busca entender como o programa pode trazer resultados positivos ou não para aqueles cidadãos que façam uso prejudicial de álcool ou outras drogas.

O trabalho está estruturado de forma que o primeiro tópico aponte a trajetória histórica da política intervencionista de drogas. O segundo tópico faz uma reflexão sobre os impactos internacionais na realidade brasileira no trato com a temática droga. Trajetos e compassos do programa “Crack é Possível Vencer” são desdobramentos que o terceiro tópico procura discutir. O último tópico procura problematizar se de fato as ações do programa conseguem ser potentes ao ponto de gerar cuidado numa base intersetorial.

A partir de todo o debate em voga, buscamos trazer reflexões que possam contextualizar questões importantes em ações voltadas para o campo do uso prejudicial de álcool e outras drogas, possibilitando análises e questionamentos: como a linha da proibição pode ser estratégia eficaz para o “controle” de pessoas que usam álcool e outras drogas? Como se dá esse controle? Esse controle obedece à linha de cuidado e de redução de danos? A Política de Assistência Social tem realmente um papel fundamental no programa citado em linhas anteriores? Enfim, combater as drogas é seu objetivo final? Essas são algumas perguntas que este trabalho tentará não só responder, mas refletir sobre as diretrizes da política de drogas da nossa sociedade brasileira, suas vertentes, objetivos e ciladas.

## 1. Drogas, uma história de proibicionismo.

Falar em drogas é falar do processo de construção da própria sociedade, em virtude da sua experimentação e utilização datar desde a pré-história, sendo parte integrante do desenvolvimento do ser social: “(...) trata-se de uma prática cuja prevalência fenomênica está presente em todas as sociedades e culturas e em todos os contextos históricos” (BRITES, 2017, p.46).

O contato com substâncias psicoativas, como apontam os registros históricos, tinha por finalidade o caráter religioso, recreativo, terapêutico, de interação social e de busca pelo prazer, levando os seres humanos a alterações de percepção e de comportamento. O uso não era proibido, nem tampouco criminalizado como na era contemporânea, quando vivenciamos respostas conservadoras e autoritárias, delegando à droga um poder que ela por si só não possui.

A liberdade no uso de substâncias só se modificou com a restrição do consumo de drogas direcionado para alguns grupos, com a finalidade de disputar poderes econômicos, políticos, comerciais e culturais, não estando inclusos nesse processo características e valores morais.

O grande marco histórico da ideologia proibicionista foi datada no século XIX. Esse é o período que vai direcionar e projetar o que o mundo sentiria nos anos posteriores, o que justifica e traz entendimentos para muitas ações e intervenções ocorridas nos dias atuais.

Para iniciar o debate citamos a “Guerra do Ópio” como exemplo do poderio dos Estados Unidos sobre outras sociedades, o que não nos parece nada novo. Os EUA sempre procuraram intervir em situações que pudessem aumentar sua relação de poder com outras nações, tudo isso para fortalecer o sistema de exploração capitalista. Com a China não foi diferente. Seu interesse em fortalecer tal conflito com países europeus (exportadores do ópio) buscava, assim, uma autoprojeção internacional. Mas fica a pergunta: qual o interesse, preocupação e implicação dos EUA?

Nos Estados Unidos a reprovação moral ao uso de álcool e outras Drogas, foi tradicionalmente acompanhada pela associação entre determinadas drogas e grupos sociais. Os chineses, vindos em larga escala para trabalhar na construção das estradas de ferro no oeste dos EUA, trouxeram o hábito de fumar o ópio e a esse psicoativo foram ferrenhamente associados (...) minorias e emigrantes portavam comportamentos moralmente reprováveis que ameaçavam os valores profundos dos Estados Unidos (apud, RODRIGUES, 2003, p.31).

A guerra tem seu início em virtude de a China ter cessado a importação do ópio da Inglaterra, o que significava também estratégia para a finalização do consumo. No entanto, vale destacar que tal realidade não foi duradoura. A China perde a guerra e assina o Tratado de Nanquim (1842)<sup>52</sup>, quando abriu os portos para a entrada do ópio em países asiáticos. A partir de tal realidade inicia-se um processo de regulamentação de produção, da comercialização e do consumo, sendo o marco os tratados que mais adiante discutiremos, para o entendimento dessa questão, seu sistema de proibição e sua falência.

Nesse contexto, os EUA convocam conferências mundiais para tratar as questões relacionadas ao uso do ópio. A primeira acontece em Xangai, em 1909. A segunda em Haia, em 1911. Essas conferências foram a porta de entrada para encontros diplomáticos discutirem a problemática dos psicoativos, realizando muitos outros encontros posteriormente, mais precisamente no século XX.

Já em 1936, na Conferência de Genebra, foram ratificados os debates das outras conferências, no entanto, adotaram medidas e ações mais severas, com adoção de serviços policiais com a finalidade de fazer combate ao tráfico de drogas. Essa “recomendação” foi feita para todos os países.

A Convenção Única de Entorpecentes se apresenta como outro passo para a ideologia da proibição de alcance internacional. Ela ocorre em 1961, uniu 160 nações com acordos que impuseram graves limites ao uso e consumo de drogas psicoativas, trazendo o debate e a diferenciação do lícito e do ilícito, ou seja, definiu formas de estabelecer um controle sobre as substâncias. Entre os acordos está a importância de limitar posse, uso, comércio, distribuição, importação e produção de drogas. Foi ainda a primeira convenção com a participação da Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, definiu

grupos de substâncias a serem controladas, utilizando critérios, o grau de perigo, dano e potencial de dependência, o que muito é questionável pelos estudantes da área.

Com o objetivo de cristalização do processo de ideologia proibicionista, surge a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas: a primeira aconteceu em 1972 e a segunda em 1988. De maneira mais generalizada, podemos dizer que a primeira convenção discutiu a expansão do abuso de drogas no mundo e um controle maior para as drogas sintéticas. A segunda, debateu sobre a expansão do tráfico de drogas em caráter mundial, criando assim medidas para dar conta da realidade apresentada.

Percebemos que as convenções foram instrumentos importantes na política antidrogas, já que realizavam controle em cada momento histórico sobre o uso das drogas psicoativas, e isso estabelecia e firmava intervenções legais aos países signatários, que de maneira coercitiva constituíam aparatos legais nos modelos internacionais.

Não aprofundaremos, mas vale citar que na década de 1980 as políticas e ações que representavam um caráter repressivo ao uso de drogas começam a declinar e a perder força. Muitos são os fatores que contribuíram para uma prática menos autoritária e conservadora. Citamos: o movimento da redução de danos, ideias opositoras a leis coercitivas e opressoras relacionadas ao uso de drogas e a própria falência da política proibicionista, já que não houve resultado satisfatório.

Embora já se tenha sentido algumas mudanças, não podemos deixar de apontar que uma grande guerra marcou a história. No entanto, é importante traçar que por trás de toda a discussão farmacológica, que aponta a droga como um mal da sociedade contemporânea, no tocante a aspectos de saúde, assumindo assim uma centralidade no debate empírico, existem os interesses econômicos, políticos e comerciais, pontos centrais de uma sociedade capitalista. Tudo isso vai justificar o controle, a repressão e sua proibição. Toda essa guerra às drogas foi fomentada pelos Estados Unidos, a partir de uma imposição hegemônica da ideologia do proibicionismo em caráter internacional. De tal modo, podemos dizer que o proibicionismo funciona para vários interesses e com várias consequências. Nesse contexto, a discussão do uso de substâncias psicoativas sai do pressuposto da sua materialização como algo apenas relacionado à produção de uma necessidade social, para um aspecto estritamente político e ideológico.

## 2. O caminho histórico da política de drogas no Brasil: legislação e proibicionismo.

O Brasil também necessitou de parâmetros internacionais para a construção e condução de uma política nacional que intervisse na demanda do uso prejudicial de álcool e drogas. Essa intervenção não fugiu à regra de ditames proibicionistas, conduzida pela lógica dos Estados Unidos, o que traz rebatimento e impactos na política pública para tal segmento.

Nas décadas de 1910, 1920 e 1930 o Brasil não apresentou nenhuma intervenção no tocante ao alcoolismo, o que propiciou terreno fértil para a atuação de grupos formados pela União Brasileira Pós-Temperança, realizando ações em todo Brasil. Isso denotava uma abstenção total do Estado em ações nesse campo.

Na década de 1920, o Estado brasileiro, através de expressão normativa, proibia qualquer uso das seguintes drogas: ópio, morfina, heroína e cocaína. Em 1938, no governo de Getúlio Vargas, é sancionado o Decreto 8.912, que tem por objetivo a fiscalização de entorpecentes em território nacional. A partir de então muitos decretos foram publicados, todos com o mesmo teor de proibição e criminalização, dada a informações relacionadas ao perigo que a droga proporcionava, através de um *show* midiático provocador do medo e repulsa.

A década de 1970 é marcada por diversas criações de aparato legal e de outros canais importantes para o combate às drogas. Nesse período cria-se o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão, que direcionava políticas em nível federal, estadual e municipal.

Em 1975 é criado um grupo de trabalho, do Ministério da Justiça, conjuntamente com o Conselho de Prevenção Antitóxico (CPA) do Ministério da Saúde, em virtude do aumento do uso e também do tráfico de drogas. O objetivo era levantar os problemas relacionados ao tráfico e uso de substâncias ilícitas, além de dar sugestões para legislações posteriores.

Já em 1976, é promulgada a Lei 6.368, que compilava numa única legislação diferentes agrupamentos legais (decretos) anteriores, descrevendo todas as formas de repressão, prevenção, criminalização e redução de oferta para as substâncias ilícitas, denominadas como drogas. Vale ressaltar que esse era um período de ditadura, onde havia todo um controle repressivo da população brasileira.

Vale aludir que em 1980 cria-se o Conselho de Entorpecentes, que trabalhava nas instâncias federal, estadual e municipal. Tempos depois, ele foi destituído, em prol de uma nova instância chamada

Conselho Nacional Antidrogas (CONAD).

Na década de 1990 surge o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) e a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) que substituiu o sistema anterior.

A repressão e a criminalização tiveram espaços desde as leis iniciais até as mais atualizadas, apresentando caráter conservador e sempre muito afinadas com as agências internacionais, ações onde a droga tinha toda a centralidade na discussão, além do seu combate ferrenho. Todo esse contexto leva a crer que o ser humano que fazia uso de substâncias psicoativas não tinha foco até então na política pública.

A legislação passa por mais uma nova modificação com a Lei 10.409, de 2002 e posteriormente com a Lei 11.343, de 2006, que rege a política de drogas na atualidade. Esta última traz consigo linhas de intervenção voltadas para a prevenção do uso de drogas, atenção e reinserção social dos usuários. Uma das inovações de tal legislação é a diferenciação entre o usuário e o traficante, onde ambos terão sanções de acordo com sua categoria, entendendo que aquele que é pego com quantidade de droga para uso pessoal não deve ser privado de liberdade, diferentemente do traficante. Vale ressaltar que tal legislação não define quantidades para diferenciar o usuário do traficante, prevendo na decisão do juiz uma definição de pena e de caracterização que leva em conta inúmeras variáveis, entre elas, o local, a ação, circunstâncias sociais, pessoais e antecedentes. O que a legislação trouxe de novo? Absolutamente nada! Mais um reforço ao proibicionismo, de forma indireta e velada.

Percebemos que toda a mudança na legislação não mudou o tom do proibicionismo, pelo contrário, só o reafirmava, trazendo consigo mais controle, repressão e opressão. Podemos definir que o que marca esse período histórico atual é um abrandamento na legislação e não uma mudança em sua raiz, continuando reafirmando o proibicionismo, uma perspectiva que vai de encontro à lógica da saúde coletiva, realidade presente nas reformas sanitárias e psiquiátricas.

O debate só avançou nesse ponto, trazendo mudança legal e possibilitando um diálogo mais democrático, no momento em que se identificava alto índice de mortalidade e adoecimento por HIV por pessoas que utilizavam drogas injetáveis, além do aumento da população carcerária e mortes dirigidas a segmentos específicos por policiais.

A partir das descrições anteriores e de uma nova necessidade de realinhamento da política advindo da realização do Seminário Internacional de Políticas Públicas sobre Drogas, além de fóruns regionais e nacional, no governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, muda-se não só a nomenclatura para Política Nacional sobre Drogas, mas também de abordagem, entendimento e intervenção. Vale destacar que tais mudanças não foram muito profundas e obedeciam às lógicas internacionais.

Outro fato importante a ser destacado é a promulgação do Decreto nº. 5.912/2006, que nomeia e regula o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Essa mudança do sistema anterior aponta como foco o cidadão que faz uso de alguma substância psicoativa, trabalhando intervenções através de ações intersetoriais e descentralizadas.

Pensar a legislação, como estamos nos dedicando neste item, é pensar em um contexto situacional, além de forças e determinismos políticos. Quando a temática da discussão é drogas, o descompasso ainda é maior. Todo pano de fundo das mudanças legais que apontamos anteriormente está perpassado por certo conhecimento de que o proibicionismo não perdurou e não trouxe resultados enquanto uma estratégia para reduzir a oferta e consumo dos psicoativos ilícitos, e por uma lógica que insiste em tornar tal ideologia como parte integrante para a manutenção de um sistema. Essa não é a única contradição inerente. Quando realizamos uma contextualização dessa temática, perceberemos que nos marcos legais há uma necessidade de justificar a repressão e o controle através de termos do campo científico, voltado à conciliação dessa lógica às necessidades de saúde, o que em outros termos denota uma prática de exercer poder e dominação de tal ideologia. Essa realidade contribui para a militarização do comércio às drogas, o crescimento da população carcerária, entre outros aspectos. Assim podemos afirmar que "(...) temos no Brasil uma população carcerária de 622.202 pessoas, (...) O Brasil já é o quarto país no ranking mundial de encarceramento, atrás de Estados Unidos, China e Rússia" (BRITES, 2017).

E ainda:

QUADRO - Distribuição da população carcerária brasileira raça/etnia -2014.

Cor/Etnia	% da População carcerária
Negros e Pardos	61,67

Fonte: Brites, 2017.

A partir de todo o descrito acima, percebemos que a ideologia proibicionista não deu conta, com o passar do tempo, de reprimir o consumo e comércio das drogas. Conseguiu reprimir e conter as camadas mais empobrecidas e vulneráveis. Será que haverá um mundo um dia sem drogas? Não sabemos. O que sabemos é que a ideologia do proibicionismo vem matando, encarcerando e violando direitos, em virtude de atender a outros interesses, outra visão de mundo, individualizando a problemática do uso de psicoativos e obedecendo a um contexto neoliberal.

### 3. O programa “Crack é possível vencer”: um pouco da história

O programa “Crack é Possível Vencer” surge em 2011 enquanto estratégia intersectorial do governo federal de cuidado para pessoas que façam uso prejudicial de *crack*, além de primar pelo enfrentamento ao tráfico de drogas em todo o território nacional. Tal intervenção foi refletida e planejada pelo crescimento do consumo do *crack*, visualizada enquanto um processo epidemiológico a partir da década de 1990, além de estar baseada na Lei 11.343/06, sendo esse o paradigma adotado para lidar com as questões relacionadas à droga no Brasil. Toda a proposta visa estabelecer linhas de prevenção ao uso além de promover atenção integral aos usuários de substâncias psicoativas. Intervenção é pautada na oferta de serviços e tratamentos as pessoas que estejam utilizando o *crack* enquanto droga de escolha e aos seus familiares, promovendo ações de prevenção, informação e capacitação profissional para os atores envolvidos.

As ações voltadas para as atividades do programa visam contemplar e reunir as áreas de Saúde, Assistência Social, Educação e Segurança Pública, através dos eixos de prevenção, cuidado e autoridade.

A partir dessa prerrogativa, buscava-se que até em 2014 pudesse existir uma rede de apoio e cuidado fortalecida entre as políticas públicas que pudesse ampliar, fortalecer e integrar serviços que atendessem à lógica da temática aqui apresentada, contando inclusive com a parceria da sociedade civil organizada, através de organizações não governamentais.

A organização orçamentária do programa conta com recursos advindos do governo federal, para estados e municípios, garantindo a contrapartida dos mesmos através da implementação de equipamentos relacionados à intervenção nas áreas afins.

O programa se subdivide de maneira didática em três eixos de ação: prevenção, cuidado e autoridade, cada qual com uma proposta definida.

O primeiro eixo busca criar meios de se debater sobre os fatores de proteção, e os que possam ser geradores de risco no tocante ao uso prejudicial. Esses aspectos são refletidos a partir de uma dinâmica intersectorial, onde a rede possa apresentar possibilidades de respostas no campo da prevenção. Visa evitar, impedir, retardar e ou reduzir o uso de substâncias. Muitas foram as propostas elaboradas com a finalidade de almejar a prevenção ao uso de substâncias psicoativas na sociedade brasileira, dentre elas podemos elencar:

- A publicização de informações sobre o uso prejudicial de álcool e outras drogas, partindo da ideia de que o trabalho com meios informativos é um facilitador na conscientização dos malefícios e prejuízos oriundos da relação com as substâncias psicoativas, principalmente a partir do público juvenil, reforçando a importância de optar por escolhas mais acertadas e coerentes.
- A promoção de cursos de capacitação para profissionais com papel relevante na lógica da prevenção ao uso de drogas, tais como profissionais das políticas públicas, lideranças religiosas e comunitárias.
- Elaboração e fortalecimento de campanhas publicitárias que possam disseminar ideários das consequências produzidas pelo uso de drogas na sociedade brasileira, apontando as mazelas produzidas por ela.

O eixo do cuidado busca estabelecer intervenções que acolham os usuários de drogas a partir de uma rede ampliada e intersectorial, compreendendo a singularidade de cada indivíduo, além de fortalecer sua autonomia, garantindo a cidadania e a lógica de redução de danos. Vale ressaltar que nessa lógica do programa estão inclusas as instituições da sociedade civil, como as Comunidades Terapêuticas.

O que diz respeito ao último eixo, o denominado de autoridade, procurou-se reduzir a oferta da droga ilícita no território brasileiro, através da articulação das forças de segurança pública para a repressão ao tráfico e ao crime organizado.

Para a realização da implantação do programa nos municípios e estados, alguns protocolos devem ser seguidos para o processo de formalização e de sua manutenção. O primeiro diz respeito à criação dos comitês e do grupo gestor nas esferas federal, estadual, municipal e distrital. Estes últimos são instâncias de governança responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e monitoramento das ações e intervenções do programa em determinado território. Posteriormente, deve-se realizar a pactuação dos serviços que serão implementados pelo programa a partir da realidade diagnóstica e das necessidades locais, para que assim os atores possam assinar e formalizar a pactuação ao programa. A assinatura do termo de adesão denota e estabelece a responsabilização de compromissos entre os entes da Federação.

Como parte do processo de adesão, o programa acena para a necessidade de realização de oficinas de alinhamento conceitual para as equipes locais como parte de um processo de reflexão sobre as relações de prejuízo causadas pelas drogas, possibilitando um espaço intersectorial de troca de saberes e compartilhamento de conceitos, definições e fluxos. Nesse aspecto serão incluídos os profissionais que desempenhem atividades em resposta a essa demanda de maneira local e territorial. A etapa posterior diz respeito à implantação de serviços e equipamentos que foram pactuados no momento da

adesão, ficando por último a realização de acompanhamento e monitoramento, processo importante para compreender se houve, de fato, impactos que respondam às necessidades encontradas para tal questão social.

A participação dos entes federativos no processo de gestão do programa é realizada de maneira corresponsável, onde cada qual tem sua competência e particularidade. Ao governo federal coube a coordenação interministerial, através do grupo executivo, que dentre essa função também tinha competência de articular o Plano Integrado de Enfrentamento do *Crack* e de Outras Drogas. Tal grupo é formado pelos seguintes ministérios: da Justiça, da Casa Civil, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, do Desenvolvimento Social, da Educação e da Saúde. Cabe ao grupo executivo promover a implementação e a gestão do plano descrito em linhas anteriores.

Os municípios são esferas que melhor podem pensar em mapear as necessidades do território na lógica de atendimento a pessoas que tenham uma relação de prejuízo com as substâncias psicoativas. Tal realidade será concretizada a partir da elaboração do Plano de Ação Local, sendo este uma ferramenta para o planejamento de implantação. Tal documento é enviado ao governo federal, que passará por um processo de avaliação pelos ministérios envolvidos, colocando em pauta e de maneira relacional o diagnóstico elaborado e as propostas sugeridas.

Para dar conta dos objetivos propostos em cada eixo, a realização de capacitações e ações de fortalecimento de serviços da rede se tornaram canais estratégicos importantes para dar sustentabilidade ao programa. Este visa realizar um trabalho tanto a partir de cursos presenciais quanto a distância. As capacitações foram ministradas a partir de atividades de extensão pelos ministérios da Justiça, Educação, Saúde e Secretaria de Direitos Humanos. As áreas de atuação das capacitações foram as mais diversas, contemplando o universo de profissionais que lidam com a temática abordada, conselheiros de Saúde, Segurança, Drogas, Assistência Social, Juventude, Idosos, lideranças comunitárias, comunidades terapêuticas e movimentos sociais. Outro recurso importante fortalecido pelo programa é a possível ampliação dos seguintes serviços e ou equipamentos públicos: do espaço escolar e da organização curricular, através da perspectiva de aumento da carga horária; das ações de desenvolvimento integral no espaço escolar, a partir da atuação intersetorial da saúde com a educação no lócus do programa “Saúde na Escola”; do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); do Consultório na Rua, enquanto política de cuidado e de redução de danos a pessoas que estejam em situação de rua; do Centro de Apoio Psicossocial Álcool e Outras Drogas (CAPS AD); do Centro de Apoio Psicossocial Infância-juvenil; das enfermarias especializadas, que podem servir como leito de retaguarda para casos de abstinência ao uso de drogas, bem como de comorbidades psíquicas; da Abordagem Social, serviço ofertado pela política de Assistência Social, como o próprio PAEFI; entre outras ações complementares que direcionam a intervenção para um cuidado acolhedor a pessoas que façam uso prejudicial de drogas a partir de políticas públicas intersetoriais e integrativas.

Para melhor entendimento do desenho do programa é necessário apontar que os municípios que fizeram tal adesão são caracterizados por terem população de até 200 mil habitantes. Ao total, foram 13 estados que participaram do programa. No Estado do Rio de Janeiro os territórios que implementaram o programa foram: Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes, Itaboraí, Niterói, São João de Meriti, Belford Roxo, Volta Redonda, Macaé, Magé, Petrópolis, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo.

No tocante ao financiamento, é importante dizer que há participação de alguns ministérios, disponibilizando recursos para os municípios que aderiam às ações do programa. A título de ilustração, apontamos que em 2012 o governo liberou R\$ 738,5 milhões para combater o que considera uma epidemia. Desse montante, R\$ 611,2 milhões foram para o Ministério da Saúde, R\$ 112,7 milhões para o Ministério da Justiça e R\$ 14,6 milhões para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como aponta o *site* G1.

#### 4. O programa “*Crack é Possível Vencer*”: um olhar crítico.

Quando na linha do debate o tom é dado pela intersetorialidade, ou falta dela, faz -se necessário incluir na pauta o programa federal “*Crack é Possível Vencer*”, integrante do Plano de Enfrentamento ao *Crack* e outras drogas, através de parcerias com estados e municípios e de pactuações compartilhadas, incluindo o financiamento.

Este tópico terá o objetivo de realizar uma análise crítica sobre o programa até aqui exposto, obtendo como base para o estudo a lógica de redução de danos e sua aplicabilidade no processo interventivo.

A redução de danos surge internacionalmente como forma de contar epidemias de HIV, na década de 1980, para usuários de drogas injetáveis. Um movimento de saúde pública introduzido na Europa. Tal prática tira da seara policialesca, moral e criminal a demanda do uso de drogas, trazendo as ações para a áreas da Saúde e de outras políticas setoriais. Essa política lida com usuários em diversos lugares,

inclusive em cenas de uso, não focando na abstinência como forma de iniciar o acompanhamento, pelo contrário, respeita a individualidade, a liberdade e a singularidade de cada indivíduo.

Iniciando a análise, ainda que de maneira superficial, percebemos que a nomenclatura dada aponta para uma base ideológica na qual o programa é forjado, construindo ações sobre a égide do “combate às drogas”, ideais assumidos e pulverizados pelos EUA, que implicaram na publicação de uma lei nacional brasileira que aporta o atendimento nesse viés a esse público alvo. Essa reprodução não diz respeito apenas a uma forma de nomear uma ação, mas de apresentar quais serão suas reais motivações e implicações. A ideia de se estabelecer uma relação de guerra com as drogas traz profundas questões que precisam ser revistas, entre elas a possibilidade fantasiosa de um mundo sem drogas. Digo fantasiosa, dada a existência do uso de drogas nos diversos tempos históricos, apontando como antiga a relação dos seres humanos com substâncias psicoativas. Essa lógica nos faz pensar que não será possível um mundo isento de drogas. Então, para que estabelecer uma relação de combate numa política pública? Seria possível um programa alcançar resultados dentro desse campo?

O programa se estrutura viabilizando a capacitação das equipes multiprofissionais, enquanto estratégia para dar sustentabilidade às ações, possibilitando momentos de reflexão e debate sobre a temática. No entanto, vale pensar sobre qual aporte ideológico acontecem essas atividades. A partir de uma análise feita através da cartilha do programa, percebemos que os cursos e atualizações profissionais ofertadas apresentam nomenclaturas que direcionam nosso entendimento para ideais mais conservadores e proibicionistas, o que coaduna com a proposta que dá nome ao programa, respondendo a essa expectativa.

Outro ponto importante para ser identificado é que a partir do programa a demanda de uso prejudicial de drogas se torna visível e parte integrante de uma agenda pública, que almeja uma articulação através de políticas públicas setoriais e o compromisso de realizar o cuidado às pessoas que fazem uso, um avanço importante nesse aspecto. Contudo, não devemos imaginar que essa ação não esteja atrelada a outros aspectos e interesses. Com o advento do aumento do uso do *crack* e com a ampliação de espaços de cenas de uso, como as “cracolândias”, por exemplo, o medo tomou conta da população em geral. Trazendo pânico à população, impossibilitando convivências com tais pessoas, uma visão vendida pela mídia no momento atual. Vale o questionamento: será que intervenções buscam atender e estabelecer meios de proteção a essas pessoas que fazem uso prejudicial de drogas, ou seria uma forma de resguardar os “cidadãos ditos de bem”? Se a resposta contemplar estes cidadãos, de fato o objetivo é realizar uma “limpeza na cidade”, retirando a população de seus pontos de convivência e subsistência.

Outro questionamento importante a ser feito diz respeito ao ministério que realiza a gestão federal do programa: o Ministério da Justiça. Se pensarmos que a questão do uso de drogas está atrelada a inúmeras perspectivas da vida dos sujeitos, perceberemos que tal temática poderia estar vinculada a outros ministérios, inclusive o da Saúde e o do Desenvolvimento Social. Partindo dessa lógica, ratificamos que o mais importante talvez não seja tampouco prestar cuidado e, sim, dar respostas à sociedade para uma demanda que produz pavor através inclusive de recursos repressivos, faltando o compromisso com a defesa da vida e dos direitos, estando estes últimos na contramão da lógica de Redução de Danos, fortalecendo o sistema capitalista de produção, que corrobora com os ideais norte-americanos.

Mesmo a partir dessa ideia de coexistência da droga em diversos espaços societários, o programa foi criado a partir de uma demanda de “epidemia”, que era justificada de maneira inicial pelo grande uso do *crack* nas cidades brasileiras, principalmente nos centros de suas metrópoles, embora essa leitura não tenha unanimidade.

Muitos autores não acreditam nessa epidemia, reforçando essa ideia a partir de uma estatística realizada e organizada pela Fiocruz - “Pesquisa Nacional Sobre o Uso de *Crack*”.

Não se consegue precisar quando tal droga passou a circular no Brasil, produzindo suas demandas como tráfico e o uso prejudicial, o que não traz a possibilidade de datar com precisão seu aspecto histórico. Tal pesquisa teve por objetivo realizar uma descrição e análise do perfil dos usuários de *crack* e ou similares nas cenas de uso. A população pesquisada é constituída de pessoas brasileiras com 18 anos ou mais que usam *crack* ou similares, que tenham usado tal substância pelo menos 25 dias nos últimos seis meses. Foram diversas as regiões que passaram por essa pesquisa, entre elas Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre.

Assim, o estudo ao qual nos reportamos não conseguiu provar a coexistência de epidemia do uso do *crack* no Brasil em virtude de apenas ser possível sua identificação a partir de resultados obtidos de uma série histórica de registros de estimativas da análise. Ou seja, a justificativa do programa não se sustenta sobre bases técnicas, estatísticas e conceituais.

Mesmo a partir dessa leitura de certa forma midiática, que demoniza a vivência da relação prejudicial do usuário com as drogas, não podemos negar que muitos são os resultados ou expressões da questão social identificados nos seus diversos campos da vida do sujeito, produzindo consequências sociais, culturais, relacionais, psíquicas etc. A perspectiva da abordagem do programa é pensada de maneira estratégica quanto ao cuidado aos usuários, incluindo nesse bojo o tráfico de drogas, o que nos parece ser um campo minado e de muitas controvérsias.

No tocante aos eixos norteadores da construção das ações do programa, um alerta refere-se ao eixo denominado como autoridade. Este, busca uma tentativa de eliminar as relações do tráfico de drogas a partir de uma política repressiva, que aponta responsabilidade para a segurança pública e para sua solução buscando que esse grande e complexo problema tenha um fim. Será que reprimir pequenos traficantes seria a forma de resolver um problema milenário? Será que esses pequenos varejistas, ou traficantes, são os que reproduzem a lógica do uso da droga na sociedade em que vivemos? Não coexistem outros aspectos políticos e ou econômicos dentro dessa relação no território nacional? Não seria ingenuidade achar que tal programa poderia combater e acabar com o tráfico de drogas?

Neste trabalho não focaremos na política de saúde, ou em qualquer outra, por questões óbvias, já que toda a regulação de cuidado está vinculada a esse setor, inclusive com a criação, articulação e o fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). As outras ações setoriais cumprem um papel que, se aqui me detivesse, haveria possibilidade de ampliar o trabalho não focando no objeto central, que aqui é destrinchar o programa em voga.

A proposta no campo ideológico e político nos parece ser muito viável em alguns aspectos, compreendendo a totalidade do sujeito e suas particularidades, no entanto, muitas questões precisam ser observadas e refletidas. A proposta de cunho intersetorial acredita que só a partir da articulação entre as políticas públicas se conseguirá estabelecer maior qualidade de vida e cidadania para essa população que sobrevive em meio à grande vulnerabilidade e risco social.

Não devemos negar a importância da sociedade civil organizada e de sua participação através do controle social nas políticas públicas. No entanto, o referido programa apoia e fortalece a existência de instituições não governamentais para fornecerem suporte às pessoas que façam uso prejudicial de alguma substância psicotrópica, através de internações nas chamadas Comunidades Terapêuticas, espaços que muitas das vezes convivem com violação de direitos humanos, com o isolamento, com a falta da presença familiar entre outros direitos garantidos. Esses espaços, além disso, vêm sendo financiados pelo próprio governo federal, como um aporte para o “cuidado” e para o “tratamento” para as pessoas que façam uso prejudicial de alguma droga. Essa afirmativa torna os Centros de Apoio Psicossocial (CAPS AD) como canal estratégico sem importância, diferente do modo do seu surgimento como aparelho substitutivo aos chamados manicômios. Percebemos que a nova ideologia é fortalecida na existência dos novos manicômios, ou, em outras palavras, as Comunidades Terapêuticas.

Identificamos que o papel da Assistência Social acontece de maneira parcial e segmentada. A metodologia de acesso e da inclusão na proteção social, responsável por identificar as vulnerabilidades e possibilitar fortalecimento no sistema de proteção de direitos, é a partir do acesso a três equipamentos específicos: Centro Especializado de Assistência Social (CREAS), Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CentroPOP).

O CREAS tem por objetivo trabalhar com indivíduos e famílias que estejam com seus direitos violados e em situação de ameaça, através do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e a Indivíduos (PAEFI), serviço que prevê fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. No entanto, não existe nenhuma proposta metodológica que possa dar conta da realidade tão complexa e singular expressa pela demanda de álcool e drogas, e quando dizemos isso não estamos aqui querendo alguma ação que personalize a demanda, mas uma forma de compreensão da temática descrita.

Já o SEAS busca conhecer os territórios e suas necessidades no tocante a demandas de cidadão em situação de rua, crianças em condição de exploração sexual, trabalho infantil, entre outras, podendo ou não estar associado ao uso prejudicial de álcool e outras drogas. Dessa forma, identificamos que o serviço não é específico à questão que apresentamos, sem garantir uma visão mais aproximada e com propostas metodológicas adequadas ao objeto aqui estudado.

O CentroPOP é um serviço que visa atender a população adulta em situação de rua, estabelecendo espaço de atendimento, acompanhamento e convivência. Como podemos observar, nem todo usuário que tem uma relação prejudicial com álcool e drogas está em situação de rua, não sendo um espaço que atenda de maneira privativa as necessidades sobre as quais estamos refletindo.

Assim percebemos que a intersetorialidade é algo ainda muito complexo. É uma forma não só de montar equipamentos e serviços, mas de compreender a questão da droga enquanto algo inerente à vida contemporânea, e que todas as políticas, não só a de Saúde, precisam estar atentas para receber, intervir e dialogar.

A partir do breve relato do programa e de uma pequena contextualização com os serviços e equipamentos socioassistenciais, percebemos que a intersetorialidade está bem mais concentrada nas escritas frias das normativas do que na realidade das cenas contemporâneas. Nos parece que apenas a Saúde está preparada para se aproximar de tais questões. Sendo assim: como trabalha a intersetorialidade? Será que o programa conseguiu durante seu tempo de implementação contribuir para a intersetorialidade ou apenas fortalecer ações isoladas sem observar um contexto, questões e particularidades?

## Considerações finais

Ao pensar em um programa inovador, acreditamos que ele possa estar na contramão de um sistema focado no lucro e, conseqüentemente, na produção de mazelas sociais para grande parte da sociedade. O programa sobre o qual nos debruçamos neste ensaio não pode ser avaliado enquanto uma ação interventiva diferenciada que provoque mudanças estruturais no que tange à temática de álcool e outras drogas. Pelo contrário, reforça antigas ideias já vivenciadas em momentos históricos anteriores.

A prática higienista é uma delas, onde é necessário realizar uma limpeza social de alguns sujeitos que, de certa forma, provocam repulsa, medo e pavor, ideais fortalecidos não só pela mídia, mas também pela classe dominante. Para melhor aludir, observamos as “cracolândias”. Elas são vistas apenas como cenas de uso de drogas, onde se propaga a marginalidade. Poucos são os intelectuais que observam que são espaços onde muitos sujeitos não possuem moradia, alimentação digna, emprego, acesso a serviços e oportunidades que possibilitem uma vida com mais dignidade. Nesses espaços não circulam, ou pouco circulam, políticas públicas por serem lugares ermos, onde há a justificativa de que essas pessoas não desejam sair dessa condição de degradação.

Assim, o programa “*Crack é possível vencer*” em momento nenhum cria possibilidade de pensar a autonomia dos cidadãos, com políticas públicas voltadas para educação e qualificação profissionais para as pessoas que fazem uso de drogas. Nos parece que a preocupação é outra bem diferente. Não é novidade para nenhum estudioso que a forma mais eficaz de ocorrer a mobilidade social é através da educação. Frente a essa incógnita pensamos que talvez a lógica não seja atender a essas pessoas e sim a colocá-las em lugares nos quais a sociedade não se sinta respingada por essas questões sociais que não são novas, mas que adquirem novas roupagens.

Tudo isso ocorre por uma única preocupação: o programa tem seu foco articulado à substância psicoativa, ou, dito em outras palavras, à droga. Essa é a mola percussora da linha de ação. Em todos os eixos – tanto de cuidado quanto de prevenção e de autoridade – pensa-se em como livrar a sociedade contemporânea do mal que a assola. Será que valeria a pena estabelecer uma relação de cuidado com os sujeitos que não desejem parar de fazer uso de uma droga? Será que o programa contemplaria essa pessoa? Certamente não, pois o que mais se deseja é o combate e não a aproximação, o acolhimento.

Com tudo isso, percebemos que a ideologia de escolha do projeto está longe de ter a redução de danos como política de base ideológica. Isso se dá a partir do momento em que as Comunidades Terapêuticas assumem a cena do programa, não só através de capacitações variadas, como também na injeção de recursos para seu funcionamento. E não paramos por aí. A partir do que foi descrito, o atendimento a esses cidadãos de direitos passa a ser religioso, sem caráter técnico, provocando um movimento de obrigatoriedade a se realizar, a escolha da abstinência. Além desse cenário, o Centro de Apoio Psicossocial (CAPS AD) perde sua legitimidade e seu trabalho operacional para uma linha altamente empírica e de senso comum, e que nada mais são que novas organizações manicomialis. E a reforma psiquiátrica? Talvez tenha perdido o sentido através dos tempos.

Outro questionamento necessário é que o programa não trabalha com nenhuma ação para prevenção contra as Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST), e, mais uma vez, a preocupação não transborda para o ser em sua integralidade, nas suas singularidades e na sua vida prática. Às vezes vale pensar para quem estão implicadas as políticas públicas, programas e ou projetos: para o público-alvo nos quais ele está implicado, ou para dar conta de realizar a manutenção desse sistema excludente e preconceituoso?

O ponto alto do programa é a tão chamada intersetorialidade que o mesmo se propõe a estabelecer dentro de sua ação. A intersetorialidade ainda é palco para diversas discussões, em virtude de muitas pessoas ainda não conseguirem capturar seus conceitos reais e sua operacionalização. Em tese, essa é forma de dar conta de olhar para os sujeitos na sua totalidade e não de maneira fragmentada e isolada. No programa que estamos estudando não ocorre o processo de intersetorialidade ou transversalidade. Percebemos uma justaposição de ações em cada setor específico das políticas setoriais, o que não contempla a visão do cidadão enquanto um todo. Quando falamos em ações para usuários que fazem uso de álcool e outras drogas, percebemos a complexidade que essa temática exige e as ações que possam de fato se complementarem através de um diálogo franco, próximo e estratégico. No momento atual, com a nova Política de Drogas, percebemos ainda um retrocesso mais grave: um processo de higienização da cidade, onde o foco são as pessoas que usam alguma substância psicoativa, levando-as a um processo de institucionalização em comunidades terapêuticas religiosas, visando a abstinência, intervenções que não respeitam a lógica de redução de danos e de escolha dos sujeitos. Esse cenário aponta para um contexto mais complexo do que o relacionado ao programa em questão, em virtude da guerra ser declarada, uma guerra que não é contra as drogas, mas contra determinadas pessoas e classes sociais.

## Referências

BRITES, Cristina. *Psicoativos (Drogas) e Serviço Social: uma crítica ao proibicionismo*. São Paulo: Cortez, 2017.

ALARCON, Sergio. *Álcool e drogas: diálogos sobre um mal-estar contemporâneo*. Organizado por Sergio Alarcon e Marco Aurélio Soares Jorge. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; LEAL, Fabíola Xavier; ABREU, Cassiane Cominote. *A política antidrogas brasileira: velhos dilemas*. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.

NICASTRI, S. Drogas: classificação e efeitos no organismo. In: Secretaria Nacional Antidrogas. *Prevenção ao uso indevido de drogas: curso de capacitação para conselheiros municipais* (p. 20-39). Brasília (DF): Presidência da República, 2008.

Pesquisa Nacional sobre o uso de *crack*: quem são os usuários de crack e/ou similares no Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras? Organizadores: Francisco Inácio Bastos e Neilane Bertoni. Rio de Janeiro: Editora ICICT/FIOCRUZ, 2014.

---

<sup>51</sup> Orientador.

<sup>52</sup> Para mais informações acessar: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado\\_de\\_Nanquim](https://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Nanquim).

# Acolhimento familiar: uma realidade possível?

*Vanessa Ferreira Queiroz*<sup>53</sup>  
*Heloisa Helena Mesquita Maciel*<sup>54</sup>

## Introdução

Nas últimas décadas, muitos autores que discutem sobre políticas sociais, dentre eles Rizzini (2007), apontam que no Brasil vem se presenciando um processo lento de mudanças de paradigmas relacionadas às atribuições e responsabilidades da família e do Estado, com o advento de novas leis e diretrizes de políticas, destacando a centralidade da família e a importância da convivência familiar e comunitária, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004).

Assim, o presente artigo, como parte dos requisitos para a conclusão do Curso de Pós-Graduação em Assistência Social e Direitos Humanos, traz como tema a Política de Assistência Social e seu processo de reordenamento, o que se constitui num dos grandes desafios que hoje se coloca para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e para o próprio sistema de garantia de direitos no Brasil. A efetivação do reordenamento envolve redesenhar a estrutura das proteções afiançadas. Para o momento, a Proteção Social Especial é o objeto deste estudo. O objetivo é refletir sobre a realidade do acolhimento familiar, destacando a realidade do serviço no Estado do Rio de Janeiro, tendo por metodologia o mapeamento de dados já produzidos pelo Ministério Público sobre esse serviço, fazendo uma análise comparativa entre as informações dos dois semestres de 2018.

O estudo, nessa direção, se realiza com a proposta de contribuir para o debate atual sobre a proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, partindo do pressuposto de que o acolhimento familiar é um potencial caminho para tornar possível o retorno da criança e do adolescente à sua família de origem como alternativa de romper com práticas incompatíveis com os marcos regulatórios vigentes, na direção de uma política que garanta efetivamente a proteção integral às crianças e adolescentes.

No tratamento do tema parte-se do pressuposto de que o acolhimento em famílias acolhedoras é uma medida facilitadora à reinserção familiar que tem por desafio rever concepções presentes na cultura política do país, bem como ter introjetado pelo poder público novos parâmetros que possibilitem ações concretas para a garantia da convivência familiar e comunitária.

Este trabalho é motivado pela inserção da autora no campo da proteção social especial de alta complexidade, mais especificadamente na coordenação da implementação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no município de Belford Roxo, no período de maio de 2018 até maio de 2019, o que possibilitou o aprofundamento pela temática e, conseqüentemente, a militância no Fórum Estadual de Acolhimento Familiar, criado em agosto de 2018, onde ocupou a vice-diretoria até abril de 2019.

Entende-se que o tratamento ao tema deve considerar concepções/categorias dentre as quais proteção social, família, Estado, entre outras, que serão abordadas nos itens subsequentes, onde buscamos apresentar um panorama do sistema de proteção voltado a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e/ou risco social no Brasil. A primeira seção analisa o papel do Estado e da família nessa construção histórica, a fim de compreender a relevância de cada ator no sistema de proteção social brasileiro. Na segunda, examina-se a engenharia legal construída com o sistema de proteção social e assistência a crianças e adolescentes pós Constituição de 1988. No tópico seguinte discutimos sobre o desenho formal do acolhimento familiar e sua metodologia. Já na quarta seção buscamos trazer para o estudo análise comparativa e quali-quantitativa dos dados dos 21º e 22º Censos produzidos pelo Ministério Público, no qual se objetivou compreender a realidade sobre o Acolhimento Familiar no Estado do Rio de Janeiro através de um diálogo com a realidade, pois “o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes” (MINAYO, 2012, p. 21). Nas considerações finais retomamos o objetivo da presente pesquisa e a hipótese levantada, onde é feita uma reflexão acerca do Acolhimento Familiar como uma realidade possível no contexto atual da sociedade contemporânea.

# 1. Proteção social: Estado e família – limites e possibilidades

A relação direito-dever na proteção às crianças e aos adolescentes expõe o Estado e a família as suas contradições.

## 1.1 O Estado e o novo paradigma constitucional

Refletir sobre o acolhimento familiar exige que se façam, inicialmente, algumas reflexões que envolvem: falar sobre políticas sociais e Estado, sobre o modelo matricial da sociedade brasileira, sobre o público definido como prioridade para o presente estudo, ou seja, as crianças e os adolescentes, contextualizando a proteção social historicamente até ser base nos pilares institucionais da Constituição de 1988.

Como destaca Mioto (apud TEIXEIRA, 2016), não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum tipo de proteção social para defender parte ou o conjunto da sociedade dos riscos naturais e sociais. Sposati (apud FRANÇA e FERREIRA, 2016, p. 47-48), em seus estudos demonstra que a assistência às pessoas é prática antiga, inclusive vinculada à solidariedade/caridade, organizando os sistemas de proteção a riscos sociais por meio de sociabilidades primárias promovidas pela atuação da família, da Igreja e de grupos.

A proteção social, ainda que conte com a presença da solidariedade, da filantropia, entre outras formas de apoio, não garantiu nessas formas de fazer a perspectiva do direito daqueles que estão diante de vulnerabilidades e riscos sociais decorrentes de contingências humanas do próprio ciclo de vida, de contingências geradas por deficiências, como também, decorrentes de fatores relacionais e do convívio humano desde o núcleo familiar até o societário.

Ainda segundo Sposati (2009), embora riscos e contingências sociais afetem, ou possam afetar, todos os cidadãos, as condições para enfrentá-los e superá-los é diferenciada entre os cidadãos por decorrência da sua condição de vida e da cidadania precária que lhe retira condições de enfrentamento a tais riscos com os próprios recursos. Por consequência, as sequelas da vivência desses riscos e vulnerabilidades podem ser mais ampliadas para uns do que para outros.

Dessa forma, a perspectiva do direito se faz presente à medida que o Estado assume o papel do agente interventor e garantidor da efetivação dos direitos sociais de cidadania, alterando as ações públicas e sua forma de atuar junto aos indivíduos e suas famílias. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função (SPOSATI apud Villa Lobos, 2000, p. 58).

Como aponta Yazbek (2008), as políticas sociais públicas só podem ser pensadas politicamente, sempre referenciadas a relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado oferece às expressões da “questão social”, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais. Assim,

as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo 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, 2008, p. 3).

Dessa forma, entendemos que não há direito social sem a garantia do Estado, que se expressa pela oferta e regulação dos serviços e benefícios de proteção social. E é justamente pela via do direito social que a proteção social se torna mais efetiva, reduzindo vulnerabilidades e incertezas, igualando oportunidades e enfrentando as desigualdades. Seja como parte do processo de construção da cidadania ou como parte da construção do próprio espaço estatal, nas sociedades modernas. Só é possível falar em direitos sociais a partir de políticas implementadas ou garantidas pelo Estado.

“(…) mais do que aplicar a análise da natureza do Estado ao campo das políticas sociais, o que se pretende é compreender o campo social como parte intrínseca e fundamental das transformações do próprio Estado” (FLEURY, 1994, p. 13). Isso porque “as políticas sociais são parte intrínseca da construção coletiva e conjunta da nacionalidade, da cidadania e da institucionalidade estatal” (FLEURY, 1994, p. 131). A fragilidade da construção do campo social reflete dificuldades na consolidação da cidadania como referência ampla e inclusiva na sociedade nacional (JACCOUD, 2008, p. 68).

Historicamente, o Estado brasileiro em sua formação sempre apresentou um quadro de desproteção para grande parte da população, e nessa direção tem violado os direitos das crianças e adolescentes diante do não oferecimento de políticas públicas que deveriam compor a proteção integral ao seu desenvolvimento, como também no oferecimento inadequado de políticas públicas.

Nas últimas décadas, com um quadro de crise econômica e de evidente retração do Estado na esfera social, assistimos a profundas transformações econômicas, sociais e políticas. Mudanças nas quais ainda persiste o expressivo empobrecimento das famílias, que são submetidas a condições de vida e de trabalho extremamente precários. É nesse cenário, que se conjugam as mais perversas sequelas do capital, onde trabalhadores e sua família enfrentam em seu cotidiano situações em que predominam a violência no seu modo de vida.

À medida que são negados recursos às famílias para o exercício pleno de sua cidadania, as crianças e os adolescentes envolvidos nessa realidade se tornam os membros mais vulneráveis, e, também, os que sofrem as consequências da institucionalização, que lhes restringe o direito à convivência familiar e comunitária.

Tais dificuldades foram traduzidas pelo Estado em um discurso sobre uma possível “incapacidade” da família de orientar os seus filhos. Ao longo de muitas décadas esse foi o argumento ideológico que possibilitou ao poder público o desenvolvimento de políticas paternalistas voltadas para o controle e a contenção social, principalmente para com a população mais pobre, com total descaso pela preservação de seus vínculos familiares, ainda que o discurso fosse outro. Essa desqualificação das famílias em situação de pobreza, tratadas como incapazes, deu sustentação ideológica à prática recorrente da suspensão provisória do poder familiar ou da destituição dos pais em seus respectivos deveres em relação aos filhos.

## **1.2 Família e seus diferentes formatos e a garantia de proteção**

A centralidade da família nas políticas sociais, como aponta Miotto (2003), é legitimada e reconhecida em diversas legislações existentes no país, sendo expressa até no artigo 226 da Constituição de 1988, ao considerar “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (p. 3). Entretanto, a mesma sinaliza que, apesar desse reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social – o que lhe torna merecedora da proteção estatal –, sinais de processos de penalização e desproteção das famílias têm sido cada vez mais evidentes. Afirma ainda que existem duas principais perspectivas nas discussões sobre as relações e definição de papéis das políticas sociais e das famílias. Uma delas defende a centralidade da família, com capacidade intrínseca de cuidado e proteção, ou seja, entende que a responsabilidade do cuidado cabe essencialmente à família. Já a outra entende que tal capacidade está relacionada com a garantia de políticas sociais, isto é, para essa perspectiva, para além da compreensão de família como instância de cuidado e proteção, deve haver o reconhecimento da família como instância a ser cuidada e protegida.

Teixeira (2015) colabora ao destacar que estudiosos das diversas políticas reconhecem um descompasso entre a importância atribuída ao papel da família e a falta de condições mínimas de vida digna e de suporte e serviços familiares ofertados pelo poder público, o que mostra que, na prática, o que ocorre mesmo é uma responsabilização da família pela proteção social de seus membros.

O que é visível, como sinaliza a autora, é a adoção do princípio da subsidiariedade na intervenção do Estado que, nunca exclusivamente estatal, só aparece quando a família falha na proteção e cuidados. Destaca que a novidade na conformação atual dos sistemas de proteção social é a legitimação e legalização da responsabilidade familiar. O que já ocorria na esfera informal, movida pelos laços afetivos, de solidariedade e de cooperação, que viraram obrigações formais, passíveis de serem reclamadas judicialmente, com punição às famílias.

Para Alencar (2003), o Estado não pode simplesmente devolver para a família a responsabilidade com a reprodução social, sobrecarregando-a com encargos que são responsabilidade do poder público. Mas deve se tornar referência central nos programas sociais, ganhando lugar de maior visibilidade política, tornando-se alvo de políticas que realmente levem em consideração as novas configurações da questão social no país, construir políticas mais efetivas que levem em consideração as novas determinações no Brasil.

Na visão de Pereira (2003) isso não significa desconsiderar a chamada solidariedade informal e de apoio primário, próprios da família, pois para além do voluntarismo e da subsidiariedade típica dos arranjos informais da provisão social, há que se resgatar a política, e, com ela, as condições para sua confiabilidade e coerência, que se assentam no conhecimento o mais criterioso possível da realidade e no comprometimento público com as legítimas demandas e necessidades sociais reveladas por seu conhecimento, ou seja, é preciso reinstitucionalizar e reprofissionalizar as políticas de proteção social e levá-las a sério.

Miotto (apud TEIXEIRA, 2016), entretanto, aponta que essa responsabilização das famílias pelos serviços tem reforçado as tendências familistas da Política de Assistência Social, se pautando na solidariedade entre os membros, reiterando as funções protetoras femininas e na naturalização da família como instância responsável pela reprodução, desconsiderando a família como uma instituição contraditória e ambígua que sofre as influências da estrutura social.

O que se percebe nessa perspectiva é que, independentemente das condições objetivas de vida e das próprias vicissitudes da convivência familiar, considera-se que as famílias devem ser capazes de proteger e de cuidar de seus membros, o que alimenta o estabelecimento de uma distinção básica entre famílias capazes e famílias incapazes, mais capazes ou menos incapazes e que certamente tem tido desdobramentos importantes na operacionalização da Política de Assistência Social.

Faz-se necessário problematizar que as famílias dos segmentos sociais mais vulneráveis possuem inúmeras dificuldades para viabilizar os “cuidados” aos seus membros, sendo necessária a presença mais ativa do Estado através das políticas sociais e dos serviços destinados às famílias.

Assim, o empenho para a proteção integral da infância e da juventude deve compreender a conexão direta entre a proteção das famílias, nos seus mais diversos arranjos e a proteção aos direitos individuais e sociais das crianças e adolescentes. É necessário garantir o direito das famílias serem

assistidas para que possam desenvolver, com tranquilidade, suas tarefas de proteção e socialização, sem serem penalizadas por suas impossibilidades, bem como fomentar a construção de um novo olhar sobre as famílias e novas relações entre elas e os serviços.

## **2. Proteção Social a Crianças e Adolescentes na contemporaneidade**

A engenharia construída com o sistema de proteção e assistência anteriores à Constituição de 1988 permitiu que qualquer criança ou adolescente, por sua condição de pobreza, estivesse sujeita a se enquadrar no raio da ação da Justiça e da assistência, que sob o argumento de “prender para proteger” confinavam-nas em grandes instituições totais.

Entretanto, a partir do fim do século XX, o Estado brasileiro adotou uma nova orientação em suas ações por meio de um conjunto de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza e da violação de direitos, visando proteger o cidadão. A partir da nova Constituição (1988) lançaram-se as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas públicas.

Tal compromisso foi fortemente influenciado pelas discussões em contexto internacional, principalmente pela Convenção sobre os Direitos das Crianças aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1989, razão pela qual o texto constitucional em seu art. 227 traduz exatamente a preocupação acerca da proteção especial à criança e adolescente, conforme já mencionado, que, além de chamar a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado no que se refere ao acesso a diferentes políticas, sinaliza bases para os serviços a serem ofertados e dá a diretriz do fazer destacando a convivência familiar e comunitária.

Como aponta Valente (2013), esse momento é marcado por um renovado conjunto de ações na proteção aos direitos das crianças e adolescentes, que se baseia no compromisso com a promoção de desenvolvimento humano e social. A inclusão dos direitos das crianças e adolescentes na Constituição de 1988 não só ratificou as normativas estabelecidas pela Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, mas foi de extrema importância para a aprovação da Lei n.º 8.069 de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Reafirmou, assim, o compromisso da proteção à criança e ao adolescente, considerando estes como “um ser em condição peculiar de desenvolvimento”, além de determinar prioridade absoluta no orçamento e nas ações das políticas públicas, voltadas a esses segmentos.

É a partir da aprovação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em vigor<sup>55</sup>, que efetivamente se buscou concretizar os direitos assegurados na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (1993), sobre o que Valente (2013) sinaliza que a principal mudança operada foi o compromisso de criação de programas, serviços e benefícios voltados diretamente às situações de vulnerabilidade social e que resultem em ações emancipatórias, e na perspectiva de que essas ações assumam um caráter preventivo e inovador.

Aliada à aprovação da PNAS(2004), a construção do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária que, em 2006, foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio de assembleia conjunta e tem importante papel na decisão do governo federal de dar prioridade a essa temática, com vistas à formulação e implementação de políticas públicas que assegurem a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, de forma integrada e articulada com os demais programas de governo. O PNCF (2006) está organizado em três eixos, a saber: a promoção, prevenção e a defesa do direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, que demarcaram significativas mudanças na concepção da ação de proteção às crianças e aos adolescentes, como destaca Figueiredo (2015).

Esse plano reafirma a necessária manutenção dos vínculos familiares e comunitários que são fundamentais para a estruturação das crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos, e se encontra diretamente relacionado ao investimento nas políticas públicas de atenção à família. Essa perspectiva é reafirmada com a mudança provocada pela aprovação da Lei nº 12.010/2009, que altera o ECA, no qual o acolhimento familiar passa a ter preferência ao acolhimento institucional (art. 34, § 1º).

Portanto, é inegável que a legislação brasileira avançou nos procedimentos para a operacionalização à convivência familiar e comunitária como direito. E para tanto, Valente (2013) destaca como sendo uma inovação a busca pelo rompimento em definitivo com a prática da institucionalização de crianças e adolescentes em abrigos e/ou similares.

E, nessa direção que o acolhimento familiar, que antes era realizado informalmente no país, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) passa a se desenvolver pela perspectiva de uma política pública, sendo regulamentado para ser implementado em todo território nacional.

### 3. Acolhimento familiar: alternativa à institucionalização?

A história da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil tem repercussões importantes até os dias de hoje. Rizzini (2004) traz importantes considerações acerca desse debate ao pontuar que o país possui uma longa tradição de internação de crianças e jovens em instituições asilares desde o período colonial. Ainda destaca que o recolhimento nessas instituições de reclusão foi o principal instrumento de assistência à infância no país.

A colaboração da análise da documentação realizada por Rizzini (2004) sobre a assistência à infância, principalmente nos séculos XIX e XX, nos revela que crianças nascidas em situação de pobreza e/ou famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham destino quase certo quando buscavam o apoio do Estado: o de serem encaminhados para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas. E apesar das mudanças significativas na história recente, particularmente na pós-aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) –Lei nº. 8.069 de 13 de julho de 1990 –, muitos desdobramentos são ainda marcados por ideias e práticas do passado.

E apesar de tais medidas constituírem historicamente um importante sistema de amparo e proteção à infância, como aponta Rizzini (2004), também comportavam histórias de maus tratos e abuso dos cuidadores, além das altas taxas de mortalidade infantil e um processo de orfanização das crianças abandonadas.

Paralelo ao acolhimento institucional, o acolhimento familiar informal de crianças e adolescentes desvalidos por famílias consanguíneas sempre ocorreu, configurando-se em experiências bastante antigas e comum em muitas sociedades, onde tal prática cultural, no Brasil, marcou uma tradição histórica em classes populares, sendo amplamente utilizada pela sociedade civil e também pelo poder público.

Entretanto, o acolhimento familiar como um serviço formal, surge como prática alternativa à institucionalização, e, como destaca que Cabral (2004), teve seu início em diversos países datado em diferentes momentos, compondo políticas sociais influenciadas por uma literatura das áreas médicas e psicológicas que abordavam os riscos causados ao desenvolvimento infantil pela institucionalização, buscando pensar a necessidade de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, considerando a condição peculiar de desenvolvimento das crianças e adolescentes.

No Brasil, previsto na Política Nacional de Assistência Social e tipificado como serviço pela Resolução nº. 109 de 11 de novembro de 2009, o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora se configura em uma das modalidades de atendimento de proteção social de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005), que busca cumprir a finalidade de acolher e oferecer proteção integral a crianças e adolescentes quando necessitam ser afastados temporariamente do convívio familiar de origem, cujas famílias encontram-se impossibilitadas de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja possível a Reintegração Familiar.

Essa modalidade de acolhimento tem caráter excepcional e temporário. Caracteriza-se como um serviço que busca organizar o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante mediadas protetivas (PNCFC, 2006). Entretanto, entende-se que todos os esforços devem ser empreendidos no sentido de manter o convívio com a família, a fim de garantir que esse afastamento seja realmente uma medida excepcional, aplicada apenas nas situações de grave risco à integridade física e/ou psíquica, representando o melhor interesse da criança e do adolescente e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento.

A diferença da medida de acolhimento familiar para o acolhimento institucional decorre da maneira como é executada a medida de proteção. Como Figueiredo (2015) aponta, enquanto no acolhimento institucional a medida de proteção é executada em uma instituição governamental ou não, no acolhimento familiar, a medida de acolhimento é executada em residências de famílias cadastradas. Cabe ressaltar que a própria legislação aponta a preferência para o encaminhamento de crianças e adolescentes para o acolhimento familiar, tendo em vista que o mesmo propicia atendimento individualizado e a convivência familiar e comunitária da criança/adolescente acolhida.

Durante o acolhimento familiar o serviço propõe o acompanhamento da criança e/ou adolescente, da família de origem e da família acolhedora, para que as demandas que motivaram a medida protetiva de afastamento temporário, sejam discutidas e solucionadas, possibilitando o retorno ao lar de origem e assegurando ao máximo seu bem estar ou, em sua impossibilidade, o encaminhamento à adoção.

Para tanto, nesse processo é de suma importância a presença de uma equipe interdisciplinar atuante em todo processo, desde a seleção e capacitação das famílias acolhedoras, acompanhamento dos principais envolvidos e a avaliação do serviço. Dessa forma, o trabalho interdisciplinar e intersetorial é imprescindível, visto garantir o fomento da rede de proteção dessas crianças e/ou adolescentes bem como de sua família, tentando, assim, atingir o objetivo principal de reintegração ao núcleo familiar.

Figueiredo (2015) e outros autores que discutem o tema sinalizam que no Brasil existem experiências exitosas nos estados de São Paulo (Campinas), Rio Grande do Sul (São Bento do Sul) e também no Rio de Janeiro, contudo ainda é um desafio para essa modalidade de atendimento sua efetiva articulação enquanto política pública, principalmente em âmbito estadual, como será abordado a seguir.

## 4. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora – Realidade do Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro, com cerca de 17,2 milhões de habitantes, é o terceiro estado mais populoso do país, conforme a estimativa populacional divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A população fluminense corresponde a aproximadamente 8% de toda a população do país. É a segunda maior metrópole do Brasil (depois de São Paulo), a sexta maior da América e a 35ª do mundo. É um dos principais centros econômicos, culturais e financeiros do país. Representa o segundo maior PIB do país e o 30º maior do mundo, estimado em cerca de 329 bilhões de reais (IBGE/2016).

Entretanto, ainda é um Estado que convive com áreas de extrema vulnerabilidade, dominadas pela violência, com acesso precário às principais políticas públicas, o que vem sendo aprofundado ainda mais, nos últimos anos, com a crise financeira, sentida principalmente na retração dos investimentos e na diminuição das taxas de ocupação entre a população ativa, o que tem agravado as desigualdades sociais em nosso estado.

E é a partir desse cenário que buscamos refletir sobre o Acolhimento Familiar no Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, usamos como metodologia de trabalho a pesquisa documental para realizar o mapeamento da realidade do Serviço de Família Acolhedora no território e, por meio de análise comparativa, então, aprofundar o debate sobre a possibilidade do acolhimento provisório no seio de uma família acolhedora como alternativa possível à institucionalização.

Para tanto, partiremos da análise dos dados do primeiro e segundo semestres de 2018 divulgados no 21º e 22º Censo da População Infante-Juvenil Acolhida no Estado do Rio de Janeiro<sup>56</sup>, produzidos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ).

Os dados analisados nos indicam, na comparação entre o primeiro semestre e o segundo semestre do ano de 2018 no estado, que houve uma redução de 202 para 199 entidades de acolhimento, reduzindo também o quantitativo de crianças e adolescentes acolhidos de 1.724, no primeiro semestre, para 1.650 no segundo semestre.

No que se refere ao Acolhimento Familiar, nossa análise aponta que permanecemos com a mesma quantidade de serviços ofertados no estado, isto é, são 24<sup>57</sup> serviços ofertados em um universo de 92 municípios que compõem o Estado do Rio de Janeiro.

Os dados demonstram que a institucionalização permanece sendo predominante na forma de proteção às crianças e adolescentes, onde a maioria das instituições são relacionadas a acolhimento institucionais, sendo equivalente a mais de 80% dos serviços ofertados no estado. O Acolhimento Familiar representa nos dados analisados pouco mais de 8% do total de acolhimentos efetuados no Estado. Tal situação se contrapõe ao que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 34 § 1º ao definir que: “A inclusão da criança e/ou adolescente em Programa de Acolhimento Familiar terá preferência ao acolhimento institucional, observado em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos da lei.”

Ao traduzir esses dados dos gráficos para a realidade do Serviço de Família Acolhedora chegamos às seguintes informações:

Quadro 1 – Serviço de Família Acolhedora por Município/Região

21º CENSO: 1º semestre de 2018	22º Censo: 2º semestre de 2018
Região Metropolitana - 04 entidades -146 C/A Guapimirim - 03 C/A Niterói - 00 C/A Rio de Janeiro - 130 C/A São Gonçalo - 13 C/A	Região Metropolitana - 05 entidades - 132 C/A Guapimirim - 03 C/A Itaguaí - 01 C/A Niterói - 00 C/A Rio de Janeiro - 130 C/A São Gonçalo - 13 C/A
Norte Fluminense - 00 entidades	Norte Fluminense - 00 entidades
Baixada Litorânea - 02 entidades - 00C/A Arraijal do Cabo - 00 C/A Cabo Frio - 00 C/A	Baixada Litorânea - 01 entidade - 00C/A Cabo Frio - 00 C/A
Médio Paraíba - 00 entidades	Médio Paraíba - 00 entidades
Região Serrana - 01 entidade - 01 C/A Petrópolis - 01 C/A	Região Serrana - 01 entidade - 01 C/A Petrópolis - 01 C/A
Centro Sul Fluminense - 03 entidades - 03 C/A Barra do Piraí - 00 C/A Resende - 02 C/A Volta Redonda - 01 C/A	Centro Sul Fluminense - 03 entidades - 02 C/A Barra do Piraí - 00 C/A Resende - 01 C/A Volta Redonda - 01 C/A
Costa Verde - 00 C/A	Costa Verde - 00 C/A
Noroeste Fluminense - 3 entidades - 00 C/A Natividade - 00 C/A	Noroeste Fluminense - 2 entidades - 00 C/A Porciúncula - 00 C/A

\* C/A - Criança e/ou Adolescente.

Fonte: Módulo Criança e Adolescente (MCA). Elaborado pela autora.

Se levarmos em consideração os últimos dados divulgados pelo 22º Censo, observamos que em relação ao total de crianças e adolescentes acolhidos por região, o Serviço de Família Acolhedora tem índices bem parcos ao montante total das modalidades de acolhimento, como se vê a seguir:

Quadro 2 - Percentual de acolhimentos em Família Acolhedora no estado por macrorregiões

Região Metropolitana	13,46%
Norte Fluminense	0,00%
Baixada Litorânea	0,00%
Médio Paraíba	0,00%
Região Serrana	0,97%
Centro Sul-Fluminense	3,77%
Costa Verde	0,00%
Noroeste Fluminense	0,00%

Fonte: Módulo Criança e Adolescente (MCA). Elaborado pela autora.

A existência do serviço não garante a efetividade da sua operacionalização. Em nossa análise verificamos que dos 24 Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora apontados nos censos, em seis deles não houve alteração no quantitativo de criança e/ou adolescente acolhidas, sendo quatro sem inserção de nenhum acolhimento e dois mantiveram apenas uma acompanhada.

Ainda observamos que em três municípios ocorreram a diminuição de acolhimentos no serviço em questão: Guapimirim, Resende e Rio de Janeiro. Este último, destacamos que, apesar da redução de 130 para 106 casos, a realidade do Município do Rio de Janeiro, devido a sua extensão, reflete diretamente seu percentual de inclusões. Distribuídas nos 11 polos do serviço nos territórios das Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH), representa mais de 50% do total de acompanhamentos nessa modalidade.

Apenas dois municípios conseguiram aumentar os índices de acolhimento familiar: Niterói, que teve uma variação de 0 caso para 1 em acompanhamento no serviço; e o município de São Gonçalo que passou de 13 para 24 casos, o que representa 17,77% do total de acolhidos nos dados do 22º Censo, que computa as informações até 31 de dezembro de 2018. Isso se deve ao reordenamento do serviço, que passou a atender crianças de 0 a 12 anos.

Apesar de o censo produzir um documento importante, que reúne as principais informações sobre o acolhimento do Estado do Rio de Janeiro, algumas ressalvas precisam ser feitas. A primeira se refere a divergências de informações entre o 21º e 22º Censos, nos quais, por exemplo, os municípios de Arraial do Cabo, Itaguaí, Natividade são mencionados em um documento e em outro não. Tal situação acaba por comprometer os dados do estado e dos municípios e possíveis análises.

Além disto, as informações sobre a modalidade de acolhimento familiar são muito restritas, não permitindo, por exemplo, o levantamento do perfil do público-alvo e outras questões mais específicas pertinentes à temática em questão.

Para além dos dados analisados do MCA, algumas questões precisam também ser consideradas no debate sobre o acolhimento familiar. Pensar o trabalho do Serviço de Família Acolhedora é entender que o trabalho social a ser desenvolvido requer um processo metodológico complexo, com várias etapas a serem consideradas e que se desdobrará em um trabalho sistematizado que atenderá à criança e/ou adolescente, como também à família de origem, na qual se originou a situação de violação de direitos, mas que também precisa ser cuidada e protegida, bem como o acompanhamento à família acolhedora, que necessitará de suporte às demandas decorrentes do processo de acolhimento.

Assim, todas as etapas, desde a divulgação do serviço, captação das famílias até a inserção efetiva das crianças e/ou adolescentes na modalidade de acolhimento familiar, requerem um trabalho organizado e estruturado no intuito de atingir a finalidade primeira de reintegração familiar.

Diante disso, ofertar um espaço adequado para o desenvolvimento do serviço, bem como disponibilizar recursos materiais e humanos se coloca como primordial na execução e tende a impactar na eficiência e efetividade da gestão do serviço. Ainda há que se considerar que esse serviço, apesar de ser realizado em um ambiente familiar, é um serviço público ofertado pelo estado, e por isso deve ser entendido como sua responsabilidade a estruturação e desenvolvimento, não cabendo única e exclusivamente a responsabilização do cuidado e proteção às famílias acolhedoras.

Também cabe destacar nesta análise a existência de um persistente estigma que paira sobre o serviço em questão, ainda permeado de senso comum, tanto por parte da população como também dos

próprios gestores e profissionais das políticas sociais que desqualificam o trabalho, por acharem inviável a sua execução, justificando ser mais uma violação a ruptura dos vínculos das crianças e adolescentes com a família acolhedora. Entretanto, é importante entender que as famílias que acolhem são partes integrantes da equipe no processo de cuidado e proteção na direção da reintegração, o que é objeto norteador do trabalho da equipe técnica. Portanto, se faz necessária a capacitação permanente dos sujeitos envolvidos, tanto os gestores como os profissionais, como também para a rede intersetorial e a própria população a fim de romper com os preconceitos e fomentar maior adesão de famílias ao acolhimento familiar.

Embora o financiamento não esteja na proposta do presente artigo, trata-se de outra questão que merece destaque nesta análise por impactar diretamente na execução desse serviço, inclusive no subsídio a ser ofertado às famílias que se propõem a acolher. Apesar de o serviço ter sido regulamentado como prioridade pela Lei nº 12.010 de 2009, configurado na PNAS (2004) e na Tipificação Nacional dos Serviços (2009), foi apenas em 2017, através da Resolução nº. 137 de 08/06/2017 que o governo federal dispôs sobre a fonte de custeio que determina a utilização dos recursos de cofinanciamento federal da proteção social especial de alta complexidade para o subsídio financeiros às famílias acolhedoras. E, ainda que passados dois anos dessa regulamentação, tal decreto ainda é pouco divulgado e gerador de muitas indagações em sua utilização, o que nos remete à importância de capacitação dos executores desse serviço para o manuseio correto dos recursos federais. No que se refere ao Estado do Rio de Janeiro, nenhuma regulamentação relativa ao cofinanciamento foi estabelecida.

A utilização desses subsídios como agregador para as famílias acolhedoras tem sido geradora de questionamentos por parte de alguns críticos, alegando que assumiria a lógica da mercantilização do cuidado e da proteção. Contudo, há que se considerar que apesar de ser uma adesão voluntária ao serviço, as famílias que acolhem possuem gastos diretos com as crianças e adolescentes, que necessitam de acesso a bens de consumo materiais. Nessa direção, uma das discussões que se faz necessária é pensar a importância desse subsídio às famílias acolhedoras e a possibilidade de outras formas de garantir recursos materiais para além do recurso financeiro.

Essas e outras questões que perpassam o cotidiano do acolhimento familiar são constantes e inquietantes e motivaram a criação, em agosto de 2018, do Fórum Estadual de Acolhimento Familiar do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de um espaço coletivo que vem se propondo a discutir e qualificar o trabalho no Serviço de Família Acolhedora em todo o estado. É um movimento que vem tendo adesão por parte de muitos municípios que estão em processo de implementação da modalidade de Acolhimento Familiar, bem como outros municípios que já possuem o serviço implementado e que não figuram nos censos aqui pesquisados.

Não podemos perder de vista que a realidade não é um movimento estático, linear e a-histórico, entendemos, assim, que os dados apresentados poderão sofrer alterações constantemente, e em novas publicações novos dados poderão surgir com outras informações e fomentar novas análises sobre o acolhimento familiar, esperando que possam apontar para mudanças positivas em relação aos direitos.

## Considerações finais

O tema em pauta é complexo, ambíguo e contraditório, pois a relação estabelecida entre família e Estado, ao longo da história, foi marcada pela instauração do Estado como fonte de controle e elaboração de normas para a família e pela construção de uma contraditória parceria no decorrer do tempo para garantia da reprodução social.

E como Mioto (2003) aponta, o aprofundamento nessa temática é necessário, não apenas por uma questão acadêmica, mas pelo impacto que as ações desenvolvidas pelos programas de apoio sociofamiliar têm na vida cotidiana das famílias, nos seus destinos e, especialmente, no destino das crianças e adolescentes.

Apesar do reconhecimento das transformações atuais no âmbito familiar, as respostas institucionais vêm se mostrando insuficientes. O modelo tradicional e naturalizado de proteção familiar ainda é mantido nas representações sociais e nas expectativas que norteiam as políticas sociais. E apesar de Rizzini (2007) apontar que se registraram avanços nos últimos anos, ainda são muitos os desafios para que a proposta seja articulada enquanto política pública em âmbitos municipais, estadual e até nacional.

Nesse processo de aliar o direito alcançado na CF/88 às políticas públicas na área da Assistência Social e vê-lo transformado em realidade como aponta Valente (2013), há que considerar ainda um enorme campo de tensões e lutas, principalmente no que tange à implementação do acolhimento familiar.

Concordamos com Mioto (2003) que se torna fundamental refletir sobre a importância de se mudar a postura da sociedade como um todo, em especial de profissionais ligados à área, em relação às

famílias, buscando nos desvencilhar das distinções, estereótipos e preconceitos. Isso implica construir um novo olhar sobre as famílias e as novas relações sociais. Implica também numa revisão nos serviços. Trata-se de uma (re)construção que necessita ser realizada no âmbito de todos os serviços que têm como responsabilidade a implementação de programas que estejam calcados a partir da realidade social.

Entendemos que a realidade da efetivação do acolhimento familiar ainda depende da necessidade de investimentos pelo Estado no sentido da sua regulamentação e incentivo para a criação de uma cultura que seja assumida pelo conjunto da sociedade. Dessa forma, cabe ao Estado, além do dever da proteção à família e aos indivíduos com vistas na superação das questões de vulnerabilidade e risco, postas no seu cotidiano, exercer diretamente o cuidado e a proteção, além de investir em capacitação, financiamento, entre outros elementos que possibilitam a consolidação de uma política pública.

Nesse sentido, fazer valer os objetivos estabelecidos na Lei 12.435/2011 que revisou a LOAS/1993, estabelecendo: a proteção (que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; a defesa de direitos (que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais), bem como a vigilância socioassistencial (que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos). Ou seja, é necessário que se continue sistematizando e monitorando e, nesse sentido, é muito importante a contribuição do Módulo Criança e Adolescente, sistema eletrônico criado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Poucos são os dados quantitativos e qualitativos disponíveis de forma sistematizada, principalmente sobre a realidade do Serviço de Família Acolhedora no Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, os dados levantados e a análise realizada neste estudo dão apenas um panorama da situação do acolhimento familiar do cenário atual em nosso território.

Este trabalho não tem a intenção de defender a extinção do acolhimento institucional, uma vez que entendemos que todas as modalidades de acolhimentos são importantes para o sistema de proteção à criança e adolescente, respeitada a individualização no Plano de Acompanhamento, pois cada caso é um caso. Entretanto, ele mostra que a institucionalização ainda é a tônica desse sistema e que o acolhimento familiar ainda tem muito o que avançar. Cenário que reforça a necessidade de capacitação, de financiamento, de debate com a sociedade e de efetiva participação dos conselhos no processo de acompanhamento da implementação de políticas públicas.

Dessa forma, esse estudo não se esgota neste trabalho, uma vez que o campo de análise acerca da temática sobre o acolhimento familiar é amplo, vasto e ainda pouco explorado e merece constantes e aprofundados estudos. Portanto, a pergunta inicial continua nos desafiando a uma resposta: Acolhimento Familiar: uma realidade possível?

## Referências

Acolhimento Familiar: caracterização de um Programa. <http://www.scielo.br/pdf/paideia/v20n47/a08v20n47.pdf>. 2010.

ALENCAR, Mônica Marra Torres de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina. (Orgs.) *Política social, família e juventude: uma questão de direito*. UERJ. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

ALCHORNE, Sindely. Das Políticas Nacionais aos planos municipais: avanço da política pública de Assistência Social em metrópoles - estudo das cidades no Rio de Janeiro e de São Paulo. 2012. Tese de doutorado, Puc-São Paulo.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_08.09.2016/CON1988.pdf](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_08.09.2016/CON1988.pdf)

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.069/90.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. MDS. 2004. [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

CABRAL, C. Perspectivas do acolhimento familiar no Brasil. In: CABRAL, C. (Ed.) *Acolhimento familiar. Experiências e perspectivas* (p. 10-17). Rio de Janeiro (RJ): UNICEF, 2004.

CAMARGO, V. L. K. Famílias Acolhedoras: um estudo comparativo; 2007; Dissertação (mestrado em Serviço Social PUC/SP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Coordenação de

- Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Orientador: Myrian Veras Baptista. 2007.
- CONANDA. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária. 2006.
- CONANDA. Orientações Técnicas para Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. 2012.
- FIGUEIREDO, N. S. Família Acolhedora: proteção integral, apoio e cuidado individualizado a crianças no Município de São Gonçalo. In: II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social, 2015, Florianópolis. Seminário Nacional, Trabalho e Política Social, 2015.
- FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.
- GOUVEIA, R. P. Entre o assistir e o cuidar: tendências teóricas no Serviço Social brasileiro. *Revista Em Pauta*, v. 15, p. 247-260, 2017.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, CEPERJ - FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. Produto Interno Bruto dos Municípios, 2014.
- JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: MDS (Org.) *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. UNESCO, 2008.
- MINAYO, M. C. et al. (Org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- MIOTO, Regina Celia Tomaso. Novas propostas e velhos princípios a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.) *Política social, família e juventude: uma questão de direito*. UERJ. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças Estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione Apolinário Sales; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.) *Política social, família e juventude: uma questão de direito*. UERJ. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- RIZZINI, Irene. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente* / Irene Rizzini, Irma Rizzini. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil* / Irene Rizzini; Irma Rizzini, Luciene Naiff, Rachel Batista (coordenação) - 2ª ed., São Paulo: Cortez; Brasília (DF): UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro (RJ): PUC-Rio, 2007.
- SPOSATI, Aldaiza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes. <http://www.ceprosom.sp.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/TEXT0-ALDAIZA-1.pdf>.
- TEIXEIRA, Solange Maria. Política social contemporânea: a família como referência para as Políticas Sociais e para o trabalho social. In: MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. (Orgs.) *Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social*. São Paulo: Cortez, 2015.
- TEIXEIRA, S. M. Sistemas de proteção social contemporânea e a Política de Assistência Social: a reatualização do familismo. In: TEIXEIRA, Solange Maria. *Política de Assistência Social e temas correlatos*. Campinas (SP): Papel Social, 2016.
- TORRES, Luiz Henrique. A casa da roda dos expostos na cidade do Rio Grande. *Biblos*, Rio Grande, 20, p. 103-116, 2006.
- VALENTE, Jane. Família Acolhedora: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento. São Paulo: Editora Paulus, 2013.
- YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS Brasil. CapacitaSuas Volume 1 (2008) SUAS: Configurando os Eixos de Mudança / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - 1. ed., Brasília: MDS, 2008, 136. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/SUAS\\_Vol1\\_%20Mudanca.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol1_%20Mudanca.pdf).

---

<sup>53</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Políticas Sociais pela UNIGRANRIO. Aluna da Especialização Lato Sensu em Assistência Social e Direitos Humanos pela PUC-RIO. Assistente social do Município de Angra dos Reis, na Secretária de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania (SDSPC). Atuou na Coordenação do Serviço de Família Acolhedora (em fase de implementação) de maio de 2018 a abril de 2019, e integrante do Fórum Estadual do Serviço de Acolhimento Familiar do Rio de Janeiro. E-mail: vaneuerj@yahoo.com.br

<sup>54</sup> Orientadora. Doutora em Políticas Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2014). Mestre em Serviço Social pela PUC do Rio de Janeiro (2001), Departamento de Serviço Social. Especialização pela UNB - CEAD em Serviço social e Política Social (2001). Pós-graduação (Lato Sensu) pela UFF em Metodologia do Serviço Social (1994). Graduação em Serviço Social pela UFF - Campos dos Goytacazes (1985) e graduação em História pela Fundação Cultural de Campos, Faculdade de Filosofia (1978). Ocupação de cargos públicos em diversos órgãos das três esferas de governo na área de Assistência Social; membro de conselhos nas três esferas de governo. Vice-presidente do Centro Brasileiro Cooperação Intercâmbio Serviços Sociais (CBCISS). Publicações diversas nas áreas de Assistência Social e afins. Professora da PUC-RIO no Departamento de Serviço Social, professora em cursos diversos na área de Seguridade Social, Gestão, Financiamento e Controle Social, Planejamento. Professora no Capacitadas em diversos estados e municípios; professora convidada na Unigranrio, ministrando a disciplina Políticas de Seguridade Social: Assistência Social e Previdência Social no curso de Pós Graduação Lato Sensu em Políticas Sociais, da Unigranrio. Professora do curso de Pós-Graduação da PUC-RIO em Especialização Lato Sensu em Assistência Social e Direitos Humanos, ministrando as disciplinas: "A Política de Assistência Social e o SUAS: histórico e proteções afiançadas para a garantia de direitos humanos" e "Financiamento, legislações e normativas na área da Assistência Social".

<sup>55</sup> Antes de 2004, conforme destaca Alchorne (2012), a Assistência Social teve outras PNAS (1994, 1997,1998).

<sup>56</sup> Os dados que compõem o Censo são extraídos do Módulo Criança e Adolescente, doravante denominado MCA, sistema eletrônico via Internet criado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que busca cadastrar todas as informações relativas a crianças e adolescentes inseridos em regime de acolhimento institucional e familiar (leia-se programa Família Acolhedora) no Estado do Rio de Janeiro. O sistema é alimentado pelos órgãos de proteção envolvidos com as medidas de acolhimento institucional e familiar, bem como de colocação em família substituta, quais sejam, as entidades de acolhimento institucional e familiar, os Conselhos Tutelares, as Promotorias de Justiça e os Juízos da Infância e Juventude.

<sup>57</sup> Arraial do Cabo, Barra do Piraí, Cabo Frio, Guapimirim, Itaguaí, Natividade, Niterói, Petrópolis, Porciúncula, Resende, Rio de Janeiro (11 polos), São Gonçalo, Varre-Sai e Volta Redonda.

# Os limites e possibilidades do Movimento Popular de Favelas na luta por Direitos Humanos

Rosaleia de Almeida Amorim Ferraz  
Valéria Pereira Bastos<sup>58</sup>

## Introdução

O Movimento Popular de Favelas, inicialmente chamado de Movimento Popular de Favelas Brasil - Os Novos Quilombos - foi fundado em março de 1999, e segundo um dos fundadores, Rumba Gabriel, “nasceu com o objetivo de levar cidadania para as favelas” (GABRIEL, 2019). É um movimento social urbano que reúne moradores e lideranças comunitárias de diversas favelas e periferias na cidade do Rio de Janeiro e cidades vizinhas com o objetivo de organizar e unificar a luta pela vida e por condições de dignidade, ou seja, a luta contra o “*apartheid* social imposto pelo capitalismo” (FARAGE, 2014, p. 248). Nossa afirmação se prende ao fato de consideramos o uso dessa expressão a partir da fala de Pereira (2014), a saber:

[...] as lutas sociais contemporâneas necessitam ser lidas a partir de processo histórico que forja a sociabilidade moderna - e não apenas na forma como se expressam. Mais do que isso, é preciso identificar suas determinações e como estas se expressam nas concepções de mundo dos sujeitos sociais que as vivenciam em territórios específicos, com os desafios postos pelo modelo de desenvolvimento construído a partir da integração às dinâmicas internacionais de acumulação capitalista (PEREIRA, 2014, p.132).

É preciso considerar que é no interior da atual fase do capitalismo, ou seja, na “era da acumulação flexível e das políticas de ajustes estatais neoliberais” que se acentuam violações e “são desenvolvidos fortes ataques às classes subalternas” (DURIGUETO, 2014, p. 177).

O processo de luta no qual se insere o MPF e outros movimentos sociais urbanos se materializa em ações que buscam pressionar o poder público a oferecer soluções para questões como saúde, educação, saneamento, cultura, segurança etc. No entanto, esse movimento, de caráter popular, traz consigo também o apelo em defesa do direito de viver da população pobre, negra e favelada, já que esse direito encontra-se cotidianamente ameaçado em virtude das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro. Sob essa bandeira o Movimento Popular de Favelas se apresenta como mais um entre os movimentos sociais urbanos que buscam contribuir com “o processo de democratização da sociedade e das relações sociais” (FARAGE, 2014, p. 250).

A forma de organização do movimento, por suas características, se encaixa no que Farage (2014) afirma ser um bloco de organizações “constituídas como pequenas e médias” que “possuem como bandeira de luta algum aspecto da vida cotidiana, que deve permear o processo de reforma urbana, necessária à garantia de direitos de amplos segmentos da classe trabalhadora” (FARAGE, 2014, p. 255). Tais movimentos urbanos que buscam através de ações coletivas a melhora das condições de vida, em especial das condições de vida nas favelas da cidade, podem orquestrar “importantes enfrentamentos contra arbitrariedades do poder público como o fechamento de equipamentos públicos e a ação violenta do Estado através da força policial” (FARAGE, 2014, p. 256).

É diante desse contexto, marcado pela negligência e violência do Estado, que muitas dimensões da vida são afetadas, que identificamos tais processos como luta por Direitos Humanos da população das favelas. Entendendo que:

[...] direitos humanos relacionam-se com modos de organizar a vida em diversas dimensões. Trata-se de discutir como são e devem ser sociedades em que a humanidade vive, trabalha, se reproduz socialmente, se educa, reconhece novas necessidades e luta por sua satisfação. Relacionam-se com leituras macrossocietárias sobre o mundo e com os modos de produção e apropriação da riqueza socialmente produzida, do patrimônio cultural da humanidade, da relação com o meio ambiente e com as condições de vida das atuais e próximas gerações (RUIZ, 2014, p.13).

Nesse sentido, será objeto deste estudo uma das ações do Movimento Popular de Favelas que teve por objetivo promover o debate e apresentar propostas aos representantes do poder público e a outros movimentos sociais para o enfrentamento do que classificam como “genocídio da população pobre e

negra e favelada”. A audiência pública ocorreu no dia 14 de setembro de 2017 na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, conforme demonstra a foto abaixo:

Figura 1 - Audiência pública ocorrida em setembro de 2017 na ALERJ.



Foto: Daniela Orofino (2017).

A carta que manifesta a proposta inicial debatida no interior do movimento e lida na audiência consta na página oficial do Movimento Popular de Favelas no Facebook<sup>59</sup>. O documento situa o assassinato da estudante Maria Eduarda, em Acari, como a ação violenta dos agentes do Estado que impulsionou as providências para realização da audiência pública com o propósito de “apresentar a realidade do genocídio da população negra, pobre e favelada e ao mesmo tempo buscar soluções que coloquem um fim nessa política de extermínio”<sup>60</sup>. A carta expõe a realidade vivenciada por moradores e moradoras de favelas no cotidiano e apresenta propostas para o enfrentamento dos problemas apontados pelo movimento. Destacamos, a seguir, os seguintes trechos:

Reafirmamos, nesse sentido, assim como está na chamada do evento, a palavra genocídio, porque infelizmente não temos outra definição para o que ocorre com boa parte da juventude do nosso Estado, não apenas vítimas da violência direta das armas de fogo e do encarceramento, como também pagantes de uma política racista que se perpetua também no nosso país ao permitir a pobreza, a falta de serviços públicos, o desemprego, o descaso com a educação, a saúde, a falta do lazer e da cultura (Movimento Popular de Favelas)<sup>61</sup>.

A carta expõe as constantes violações de Direitos Humanos no cotidiano das favelas:

[...] esse mesmo Estado não deixa de irromper com toda força e empenho quando se apresenta com seu braço armado, levando muitas das vezes a criminalização desses mesmos territórios através uma celerada parcela das forças de segurança, pois são recorrentes as denúncias de violações de moradias, saques, desarrumação de cômodos e móveis, ‘esculachos’ em becos e ruas, revistas vexatórias e violentas, além das chacinas de suspeitos e de inocentes (Movimento Popular de Favelas)<sup>62</sup>.

E sobre as propostas apresentadas destacamos ainda:

Temos um grande anseio nessa audiência, para além da análise da violência em nosso Estado, de resultarmos em propostas que possam mediar e intervir para começarmos a pôr um fim nessa violência. Nessa sequência, pensamos ser indispensável a adoção por parte dos governos de novos protocolos de segurança pública, respeitando o tempo e o lugar presente de cada território, ritos esses que queremos debater através da criação de um Grupo de Trabalho, que reúna lideranças, movimentos comunitários, defensoria, ministério público e universidades, com acompanhamento das comissões, para elaboração e apresentação de propostas num período de um mês. E que essas formulações sejam incorporadas, através de resoluções e leis, em todas as operações das forças de segurança pública do nosso Estado (Movimento Popular de Favelas)<sup>63</sup>.

Com base nas ações diretas do MPF nas manifestações populares e também nos esforços para a realização desta audiência com o poder público, nos parece evidente que as lutas do movimento são lutas em defesa dos Direitos Humanos. No entanto, a análise precisa passar pela compreensão de que “Direitos Humanos vêm sendo preocupação de diferentes sujeitos sociais, de diversas opções políticas e ideológicas, em distintas perspectivas” (RUIZ, 2014, p.13). O que torna o debate mais complexo devido à diversidade de ideias que disputam o tema e nos impulsiona a desvendar as armadilhas que os discursos sobre os Direitos Humanos podem conter, já que podem atender interesses políticos variados. O autor nos apresenta seis concepções distintas sobre os Direitos Humanos classificando-as como: liberal, reacionária, socialista (ou comunista), contemporânea, pós-moderna e dialética (RUIZ, 2014). E, inclusive, nos alerta que:

Há concepções existentes ainda na sociedade do século XXI acerca dos direitos humanos que afirmam que tal debate se estabelece a partir dos interesses da burguesia, o que, portanto, implicaria características que lhes seriam intrínsecas, essenciais, fundantes. Não são poucos os militantes políticos e os posicionamentos acadêmicos que afirmam serem os direitos humanos um debate – exclusivamente – de perspectiva liberal. Por trás dessa afirmação certamente é possível perceber a imediata identificação da origem e da essência dos direitos humanos como nascidas das perspectivas da burguesia e do modelo de sociedade que, desde o século XVIII, permanece hegemônico socialmente. Esta formulação carece de dados históricos anteriores e indica uma forma não dialética de observação da realidade. (RUIZ, 2014, p. 37).

Ruiz (2014) deixa claro o seu desacordo quanto à compreensão de que os Direitos Humanos sejam um debate exclusivamente liberal e afirma: “Não concordamos com a visão de que o surgimento dos direitos humanos se dê em perspectiva exclusivamente liberal, nem como decorrência das revoluções burguesas” (RUIZ, 2014, p. 50).

E, segue, concluindo: “... analisar, no século XXI, o debate em torno dos direitos humanos precisa considerar as alterações havidas ao longo da história, reflexo das lutas sociais e do conflito entre interesses de classes distintas” (RUIZ, 2014, p. 51).

Identificar as diversas perspectivas em torno do debate sobre Direitos Humanos é, sobretudo, uma maneira de reconhecer que concepções que não estejam alinhadas à direção política e ideológica do movimento podem ganhar espaço na luta que busca garantir a efetivação dos Direitos Humanos nas favelas. Tais apontamentos podem também se tornar um instrumento pedagógico considerando que “... é fundamental reforçar os movimentos sociais urbanos, que reivindicam o direito à cidade, provocando reflexões e lutando por outro projeto de sociedade, em que os indivíduos sejam considerados em sua totalidade” (FARAGE, 2014, p. 258).

Não será possível apresentar com profundidade, neste breve estudo, todas as concepções em disputa apresentadas por Ruiz (2014). No entanto, buscaremos apresentar as principais considerações do autor segundo a nossa compreensão sobre as perspectivas que consideramos importantes para a pesquisa sobre os movimentos sociais urbanos, em especial o movimento popular de favelas.

## 1. Favelas, Movimentos Sociais Urbanos e Direitos Humanos

Na pesquisa sobre a “gênese da favela carioca” apresentada por Lícia Valladares (2000), a autora chama a atenção sobre a produção dos “saberes” a partir das ciências sociais sobre as favelas e conclui sua pesquisa destacando pontos importantes que devem ser levados em consideração nos trabalhos que discorrem sobre as favelas do Rio de Janeiro. “Ressaltei que diferentes olhares disciplinares foram se voltando para essa realidade, produzindo ao longo do tempo um saber (*une pensée*) sobre a favela que acabou por inspirar grande parte da literatura sobre a pobreza urbana no Rio de Janeiro” (VALLADARES, 2000, p.25). Neste sentido a autora afirma que:

Uma favela específica serviu como arquétipo, como base de construção de um tipo ideal, passando a inspirar toda produção intelectual relativa a esse espaço: o morro da Providência, logo denominado morro da Favella. A dualidade cidade/favela tem sua gênese nesse período fundador, quando a favela é vista como território máximo da precariedade tanto física quanto social que se opõe ao restante da cidade, à sua ordem e à sua população (VALLADARES, 2000, p. 25).

A autora desmistifica também diversas ideias que circulam até hoje sobre as favelas:

Pude constatar, também, que nem a ideia hoje amplamente generalizada de as favelas resultarem da invasão de terrenos, nem a hipótese da favela como solução de moradia barata para os pobres urbanos estavam presentes neste período fundador. Assim como também não havia a ideia de os favelados serem maciçamente oriundos das correntes migratórias que trouxeram os nordestinos para o Rio. Os

habitantes de inúmeras favelas desse período inicial eram imigrantes estrangeiros pobres -- portugueses, espanhóis e italianos - que precisaram enfrentar a crise da moradia no começo do século. Ou correspondiam a uma população que havia povoado inicialmente o cortiço, mas que de fato era fruto da reprodução da pobreza originária do Rio de Janeiro (VALLADARES, 2000, p. 25).

O conhecimento dessa realidade que a autora apresenta como a “gênese” sobre as favelas cariocas é fundamental para o reconhecimento dos territórios das favelas como “fenômeno multifacetado e das individualidades dos espaços populares face às leituras reificadas do senso comum e da retórica conservadora dos meios de informação de massa” (BARBOZA e SILVA, 2013, p.116).

Para além da homogeneização das favelas na abordagem de diversos setores, é preciso considerar que “... as favelas são a expressão de territórios marcados pela diversidade de práticas sociais e culturais” (BARBOZA e SILVA, 2013, p. 119). Ainda que reconheçamos que muitas delas apresentem condições igualmente precárias de vida para a população, essa realidade apresenta-se como uma expressão das desigualdades profundas da nossa sociedade como um todo. Dessa forma, compreendemos que “as favelas expressam, em nosso modo de ver, as contradições e conflitos da urbanização do território...” (BARBOZA e SILVA, 2013, p.119) e nos impõe uma reflexão sobre esse processo, especialmente no Rio de Janeiro.

Ao apresentar seu estudo sobre remoções nas favelas, impulsionadas pelos grandes eventos no Rio de Janeiro, Brum (2006) afirma que no período de redemocratização as práticas de remoções nas favelas foram reduzidas de forma significativa e o Estado passou a adotar a urbanização como política, e essa ação impulsionou novas formas de organização dos moradores de favelas que até aquele período já possuíam um vasto histórico de lutas e resistências ligadas a partidos e organizações da esquerda política. Segundo o autor:

[...] a abertura dos canais democráticos propiciou que os favelados se impusessem como atores políticos ativos, através de organizações como a Pastoral de Favelas, associações de moradores, ONGs etc. No momento posterior, ao longo das décadas de 1980 e 1990, esse processo é ampliado, com lideranças de favelas inserindo-se nos aparelhos de Estado e diversos projetos que defendiam a existência e melhorias das favelas tendo sido assimilados nas políticas públicas (BRUM, 2006, p.142).

Brum (2018) chama a atenção para o processo que ocorreu com os movimentos comunitários entre as décadas de 1980 e 1990. O autor relata que as relações estabelecidas entre algumas lideranças das favelas e os governos tiveram um efeito negativo para os movimentos comunitários que estavam com grande força para mobilizações. Segundo Brum (2018), alguns movimentos comunitários deixaram a luta por mudanças mais profundas na sociedade brasileira e passaram a ser canais para o atendimento de demandas mais específicas por parte dos governos.

Sobre as relações históricas entre movimentos sociais e governos recentes no Brasil, Pereira (2014) afirma:

A integração de lideranças de movimentos sociais às fileiras de governos visando à gestão de políticas institui nova encruzilhada aos movimentos sociais, uma vez que se passa a ter o limite institucional da efetivação da política pública como norte da ação de muitas lideranças. Considera-se a sua implementação como aquilo que ‘efetiva’ o direito, com dificuldade de construção de estratégias mais articuladas sobre os limites que revestem o próprio caráter institucional da política pública no capitalismo (PEREIRA, 2014, p. 130).

Sobre os desafios postos na contemporaneidade aos movimentos sociais urbanos, Pereira (2014) afirma que “tanto a criminalização quanto a cooptação não são universais, nem atingem a todos os sujeitos e formas organizativas da sociedade cível em todos os territórios da mesma forma”. E esclarece que a “criminalização é algo que encontra sua origem nas raízes de formação da hegemonia da sociedade burguesa” (PEREIRA, 2014, p. 132). Dessa forma, é importante ressaltar que:

[...] os dois elementos, embora bastante atuais, não são típicos da contemporaneidade, nem tampouco encontram limitações geográficas para sua expressão em países com trajetórias de desenvolvimento dependente. Para entender o que consideramos um dos principais desafios para as lutas sociais em tempos atuais, é imprescindível recuperar os sujeitos políticos em sua totalidade da vida social (PEREIRA, 2014, p. 132-133).

E, por fim,

Os movimentos sociais urbanos se constituem como sujeitos coletivos fundamentais no processo de luta pela democratização da sociedade e das relações sociais. Alguns se caracterizam por um perfil contestador e de enfrentamento com o instituído. Destacam-se pela organização de importantes segmentos da classe trabalhadora na luta cotidiana pela vida. Porém, vale destacar que os movimentos sociais urbanos não são homogêneos e guardam entre si profundas diferenças teóricas, políticas, de táticas e estratégias. Alguns com a marca da luta classista ou institucional, outros da luta imediata e

outros ainda marcados pela cooptação. Em certos momentos da luta, algumas dessas características se entrelaçam, sem, contudo, influir na identidade do movimento (FARAGE, 2014, p. 25).

Diante desses desafios postos, inclusive aos movimentos sociais oriundos das favelas e periferias urbanas, cabe também destacar que a defesa contra mecanismos que buscam a “criminalização dos movimentos sociais em função de suas mobilizações” (RUIZ, 2014, p. 86) é também um dos temas dos Direitos Humanos.

Ao fazer um resgate histórico sobre a origem dos Direitos Humanos, o que se percebe é que lutas por direitos existem desde que o ser humano se reconheceu como ser social e não se deve apontar apenas como resultado das revoluções burguesas, ou seja, a dos Estados Unidos, em 1776, e francesa, em 1789. Ruiz (2014) afirma ainda que esse tipo de análise sobre a origem dos Direitos Humanos pode favorecer a perspectiva liberal que existe em torno do tema. Não se deve desconsiderar a importância desses fatos históricos, no entanto, é preciso considerar os desdobramentos políticos e ainda reconhecer que o fato de existirem documentos que indiquem a existência dos Direitos Humanos não significa que eles sejam reconhecidos numa sociedade, e afirma:

O que confere, efetivamente, o acesso aos direitos, portanto, não é o reconhecimento formal de existência, mas a força das lutas e os resultados das contradições sociais que se constroem a partir da demanda por satisfação de necessidades para vida e da capacidade de mobilizações daqueles que são alijados de tal acesso (RUIZ, 2014, p. 35).

Portanto, debater Direitos Humanos numa perspectiva de totalidade impõe buscar em conteúdos que não estão ligados às revoluções conduzidas pela burguesia no século XVIII, ou seja, é necessário resgatar historicamente fatos anteriores e posteriores a tais revoluções. Há rupturas com a perspectiva liberal ao longo do século XX. Deixar de considerá-las significa “reduzir nossa capacidade de enfrentar adequadamente o tema e as lutas pela previsão, reconhecimento e efetivação de direitos” (RUIZ, 2014, p. 90).

Ao fazer esse resgate histórico, Ruiz (2014) aponta que essa disputa política e ideológica em torno desse tema passa, inclusive, pelo uso da linguagem. O autor destaca como as alterações no sentido das palavras possuem pano de fundo político e demonstra como as mobilizações sociais também foram vítimas da reconfiguração ideológica dos termos e cita alguns exemplos desse processo:

O povo sempre tendeu a resistir, assimilava mal as lições. Por isso, era olhado com receio e desprezo pelos de ‘cima’. As palavras empregadas para designá-lo estão impregnadas de preconceitos. Em latim, o povo era vulgus (termo do qual derivam o adjetivo vulgar e o substantivo vulgaridade), era turba (palavras de onde saíram o verbo perturbar e o substantivo turbulência) (RUIZ, 2014, p. 92 apud KONDER, 2009b, p. 166).

E segue com apontamentos interessantes:

Quando os pobres pediam (pedir, em latim, é rogare), os ricos podiam tolerá-los; quando, porém, reivindicavam (reivindicar é arrogare), passaram a ser considerados arrogantes. Pior do que arrogância de reivindicar, entretanto, era a loucura de se revoltar. Segundo o dicionário etimológico de José Pedro Machado (de 1952) a palavra maluco deriva dos habitantes das ilhas Molucas: por volta de 1570, os nativos se rebelaram contra os portugueses que tinham vindo explorá-los e os liquidaram sumariamente. A notícia do morticínio chegou a Portugal e os portugueses acharam que os revoltosos das Molucas só podiam ser loucos (isto é, malucos). Como ousaram matar os representantes de uma cultura superior, que chegaram trazendo as ‘benesses’ do colonialismo? (RUIZ, 2014, p. 93, apud KONDER, 2006b, p. 166-167).

Tais exemplos demonstram que a linguagem ao longo da história serviu e serve a interesses políticos de cada época. O termo solidariedade – que já foi utilizado pela militância política com o sentido de que o ser social não deve viver de forma isolada, mas sim, despertar a consciência para a luta coletiva e reconhecer a necessidade da intervenção conjunta para transformação da realidade –, no período de avanço do projeto neoliberal no Brasil, sua apreensão foi substituída e atrelada à filantropia, a sentimentos de caridade e compaixão. (RUIZ, 2014).

Ruiz (2014) cita Florestam Fernandes (2005, p. 56) para esclarecer o funcionamento desse processo e aponta para o fato de que “o debate terminológico não nos interessa por si mesmo”, mas que “o uso das palavras traduz relações de dominação”.

O próprio termo “direitos humanos” ao longo da história tem sido utilizado por diferentes posições políticas e ideológicas e, muitas vezes, essas defesas passam distante de qualquer perspectiva humanitária ou de uma organização social mais justa e igualitária. Ruiz (2014) destaca que inclusive, “talvez não tenha havido opressor nos últimos duzentos anos, ao menos no Ocidente, que não tivesse, em algum momento, lançado mão de uma linguagem dos direitos humanos” (RUIZ, 2014, p. 125, apud TRINDADE, 2002, p. 15).

Por isso a importância do conhecimento sobre as concepções sobre direitos humanos em disputa e que muitas delas nada têm a ver com as lutas de direitos humanos defendidas pelos movimentos sociais urbanos, em especial, defendida pelo MPF. No entanto, “não é pelo fato de que conservadores e reacionários também digam defendê-los que os direitos humanos devam ser abandonados pelos segmentos subalternizados em cada sociedade” (RUIZ, 2014, p. 125).

[...] a apreensão de quantas e quais são as concepções existentes sobre um determinado tema - o que obviamente, vale também para os direitos humanos - tem profunda relação com a situação social, cultural, econômica, política de cada sociedade em cada contexto histórico. Ou seja, concepções distintas de direitos humanos não são mera atividade intelectual ou idealista. Elas dialogam com visões de sociedade, com distintas classes - ou mesmo com suas frações -, com disputas políticas e ideológicas que se conformam ao longo da história (RUIZ, 2014, p. 142).

É importante também compreender o direito como um processo histórico, e não apenas aquilo que se apresenta nas legislações, e sobre isso Ruiz (2014) afirma que o direito “detém uma dimensão de legitimidade, de disputa por uma sociedade justa, que pode motivar setores subalternizados à mobilização social por seu reconhecimento e gozo efetivos” (2014, p. 113). Nesse sentido, também é necessário a compreensão de que a Declaração Universal de Direitos Humanos “não pode ser vista como a-histórica ou independente das transformações sociais mais gerais” (RUIZ, 2014, p.173).

Dentre as principais concepções sobre direitos humanos apresentadas pelo estudo de Ruiz (2014), está a reacionária:

Para esta visão, direitos não devem ser universalizados. Para que a humanidade sobreviva é necessário negar acesso à distribuição de bens, serviços e riquezas a parte desta mesma humanidade. Não se trata de uma defesa meramente no campo da moral: as posições defendidas dialogam diretamente com realidades sociais, concentração de renda e riqueza (terras, meios de produção, heranças etc.), migrações, racismo e xenofobia, autodeterminação ou não dos povos, provimento ou não - pelo Estado ou por redes privadas - de recursos mínimos para a vida dos seres sociais, aprisionamento e mesmo condenação à morte dos que destoarem de suas defesas para organização da sociedade (RUIZ, 2014, p. 181).

E, também

[...] uma concepção reacionária de Organização societária não afirma qualquer nível de igualdade (sequer jurídica e formal) entre os seres sociais. Ao contrário: defende que, inclusive na letra da lei, sejam especificadas benesses (ainda no período do feudalismo) ou restrições a direitos (como as recentemente ocorridas na Califórnia em relação a migrantes ilegais). Arroga a predominância de um país sobre outros, impondo sua forma de vida e suas concepções para temas centrais como democracia e direitos humanos. Na prática, só visualiza o futuro da humanidade (leia-se, os que pertencem a sua ‘civilização’) com restrições a quem tem acesso a direitos - se necessário, com eliminação de outros via pestes e doenças (RUIZ, 2014, p. 204).

E para concluir,

Os efeitos de uma concepção reacionária de sociedade no campo dos direitos humanos são enormes. Suas ideais são, talvez, as que encontram maior enraizamento no nível do senso comum. É só pensarmos em quantas vezes ouvimos a frase ‘direito humano é defesa de bandido’. Daí para legitimação de tratamentos desumanos e cruéis para milhares de pessoas, bem como brutalidades e mesmo assassinatos - tidos como heroicos pelos que defendem tal visão -, à defesa de políticas higienistas para grandes cidades, que escondam o empobrecimento gerado pela desigualdade social e de renda, violência contra os diferentes, é um simples passo. Resgata-se a ideia de que direitos devem existir apenas para ‘pessoas de bem’ - e exclui-se deste conceito inúmeros contingentes de trabalhadores pobres, desempregados (que não produziram por preguiça, não por condições concretas de vida) criminalizados e/ou privados de liberdade (RUIZ, 2014, p. 205).

Já numa concepção liberal “é praticamente consensual entre os que visitam o debate dos direitos humanos a preponderância destinada a direitos civis e políticos, especialmente o que denominam direito à propriedade privada” (RUIZ, 2014, p. 207).

Nessa concepção, a origem dos direitos humanos está nas revoluções burguesas, principalmente na Revolução Francesa, na qual reivindicações de liberdade, fraternidade e igualdade estão sob a ótica liberal. Nela se “mantém a defesa da propriedade, da segurança e da vida (sempre sem defini-las precisamente) como os principais direitos a serem garantidos” (RUIZ, 2014, p. 215).

Vem dela a sustentação para que direitos considerados como civis e políticos (como o da liberdade - pensemos no *habeas corpus*, por exemplo, concedido, em geral, de imediato para que acusados pela primeira vez por crimes se defendam sem serem aprisionados) fossem vistos como de implementação imediata no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Em contraposição, argumentou que

direitos tidos como econômicos, sociais e culturais (como saúde, educação, previdência, assistência social, dentre tantos outros) fossem previstos como de implementação progressiva por parte dos Estados signatários do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Vem dela o conceito de liberdade de imprensa que permite que poucos proprietários de meios de comunicação social publiquem apenas o que querem e o que lhes interessa, em detrimento de uma cobertura mais ampla dos fatos relatados pela mídia mundo afora. É o mesmo conceito que justifica a possibilidade de se desenvolver propagandas nazistas, de pedofilia e de outras excrecências em países como os Estados Unidos - sob argumento de 'não censura' e de 'não cerceamento da liberdade de pensamento'. Trata-se de concepção viva e atuante, ainda na atualidade, com impactos - inclusive - sobre defensores de outras perspectivas societárias de direitos humanos (RUIZ, 2014, p. 216).

As críticas sobre a concepção liberal de direitos humanos são a base da concepção socialista de direitos humanos.

Trata-se de questionar a prioridade dada à organização da sociedade que supostamente privilegia o indivíduo como seu centro, destacado da relação social com outros seres sociais. Romancistas, artistas, poetas, dentre outros, não necessariamente marxistas, expressaram reconhecimento de que uma organização societária, para favorecer o desenvolvimento de capacidades e potencialidades humanas a sua mais alta potência, deveria negar a ordem capitalista (RUIZ, 2014, p. 216).

Ruiz (2014) identifica como concepção socialista “o acúmulo de lutas contra as contradições do discurso liberal e a realidade existente na sociedade capitalista” (2014, p. 217), o que fez surgir uma concepção alternativa à concepção liberal de direitos humanos.

Tal concepção foi forjada em lutas sociais dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e vida ao longo dos séculos XIX e XX. É praticamente unânime entre autores que se dedicam a pensar direitos humanos que sua maior contribuição foi trazer para o campo destes debates, a necessidade de reconhecimento, previsão e efetividade a direitos de ordem social e do mundo do trabalho (RUIZ, 2014, p. 218).

Ainda que tais direitos não estejam efetivados na realidade concreta, Ruiz (2014) adverte que “em perspectiva crítica, não é a previsão legal quem realiza efetivamente um direito. Mas ela alimenta, incentiva, sustenta as argumentações e lutas dos trabalhadores em busca de condições dignas de vida” (RUIZ, 2014, p. 218-219).

Ainda que haja contradições e que o modo de organização social imponha limites a essa concepção de direitos humanos “é forçoso reconhecer que ela cumpriu papel fundamental de polarização e antítese a concepções liberais ao longo do século passado, sendo a principal responsável por vários dos avanços obtidos no campo do debate sobre os direitos humanos” (RUIZ, 2014, p. 223).

A concepção chamada contemporânea teve como marco histórico a Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993.

No programa de ação nela aprovado, em seu artigo 5º, como vimos, os direitos humanos foram considerados como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, superando a contraposição entre as concepções liberal e socialista no que diz respeito à prevalência de alguma modalidade de direitos sobre outras (RUIZ, 2014, p. 223).

No entanto,

Aspectos que dão origem a concepções liberais de direitos humanos permanecem presentes no documento. Ao mesmo tempo, expressando a disputa existente na assembleia que lhe deu origem, a Declaração e o Programa de Ação de Viena fazem afirmações que conflitam com o modo de produção hoje hegemônico no mundo - que não efetiva direitos em perspectivas universais, interdependentes, indivisíveis e inter-relacionadas, marca histórica mais evidente da aprovação do evento da capital austríaca (RUIZ, 2014, p. 227-228).

O que expressa, contudo, seus maiores limites, é a ausência de uma análise macrossocietária que permita contribuir para identificar as causas das desigualdades sociais e de outras ordens que gerem violações a diversos direitos. Ou seja, há a limitação de não apontar elementos de uma organização societária capaz de cumprir o enunciado no artigo 5º das resoluções de Viena (RUIZ, 2014, p. 229).

As resoluções de Viena foram fundamentais para os debates em torno dos direitos humanos, contudo a vida cotidiana demonstra que a realidade ainda está muito distante do que foi estabelecido em tais documentos, o que se pode constatar é que “concepções distintas de direitos continuam disputando socialmente sua validade, seu reconhecimento e sua legitimação. Não parece haver qualquer unanimidade a este respeito” (RUIZ, 2014, p. 128).

Sobre a existência de uma perspectiva pós-moderna de direitos humanos, Ruiz (2014) destaca que antes de defini-la se faz necessário ter a compreensão sobre o que caracteriza o pensamento pós-moderno na atualidade. E descreve que os autores que se filiam a tais perspectivas defendem que as

transformações em curso na sociedade contemporânea teriam levado à superação dos pilares da modernidade para análise da crítica social (RUIZ, 2014, p. 230).

Citando alguns autores que fazem críticas ao pensamento pós-moderno, Ruiz (2014, p. 230) afirma que nesse pensamento conceitos como o de totalidade seriam confundidos com “totalitarismo e ocultamento das diferenças”, haveria o abandono de “metanarrativas” em nome de “particularismos”, a definição de classes sociais estaria ultrapassada, haveria um predomínio do que alguns autores têm classificado como “presentismo”, entre outros apontamentos.

Ao apresentar as análises do que lhe parece ser predominante no pensamento pós-moderno, Ruiz (2014) nos conduziu a reflexão sobre quais autores na atualidade “ainda que não se definindo como pós-moderno nem tendo reconhecida contribuição para o acúmulo atualmente existente sobre ele, reforçariam tais leituras em sua interpretação” (p. 232) para o tema sobre os direitos humanos. Ruiz (2014) encontrou nas contribuições de Bobbio (2004) o que classificou de relativismo e também outros aspectos do que caracterizaria um pensamento pós-moderno de direitos humanos,

A história tem apenas o sentido que nós, em cada situação concreta, de acordo com a oportunidade, com nossos desejos e nossas esperanças, atribuímos a ela. E, portanto, não tem um único sentido. Refletindo sobre o tema dos direitos do homem, pareceu-me poder dizer que ele indica um sinal do progresso moral da humanidade. Mas é esse o único sentido? Quando reflito sobre outros aspectos de nosso tempo – por exemplo, sobre a vertiginosa corrida armamentista, que põe em perigo a própria vida na Terra –, sinto-me obrigado a dar uma resposta completamente diversa (RUIZ, 2014, p.233, apud BOBBIO, 2004, p. 60).

Ruiz (2014) afirma,

Ora, se a história tem, para cada um, o sentido que se lhe atribui, há um diálogo muito próximo com a negativa de metanarrativas para apreensão de suas distintas dimensões, bem como com o presentismo, uma vez que se abre a possibilidade de que cada analista lhe atribua sentidos a partir de suas próprias perspectivas e experiências (RUIZ, 2014, p. 233-234).

No entanto, Ruiz (2014) adverte que para além de tentar caracterizar determinado autor em uma ou outra perspectiva, o que importa “é discutir se há possibilidade de que elementos da perspectiva que defende a pós-modernidade podem ser identificados nas lutas cotidianas por direitos humanos. A resposta mais adequada nos parece ser afirmativa” (RUIZ, 2014, p. 238).

Sobre uma concepção dialética de direitos humanos, Ruiz (2014) afirma ser possível “que fundamentos que sustentam uma determinada concepção sobre um tema dialoguem com outras distintas” (p. 242). No entanto, adverte:

Não há que se estranhar com tal processo, desde que se reconheça não tratar-se, de um lado, de uma postura eclética sobre o conhecimento da realidade nem de uma rigidez excessiva em torno de fundamentos que não permita estar aberto a crítica e autocrítica a partir de apontamentos feitos por outras linhas de pensamento. Trata-se de um processo dialético, e seu não reconhecimento ou desconsideração pode ter efeitos mesmo para os melhores militantes (RUIZ, 2014, p. 80).

Pensar na defesa dos direitos humanos na atualidade requer uma “atualização dialética da concepção de direitos humanos” (RUIZ, 2014, p. 257). Essa ação passa pelo reconhecimento dos avanços que se deram a partir da condensação de processos de lutas sociais e ideológicas ao longo dos anos.

No que diz respeito aos direitos humanos, trata-se, portanto, de apreendê-los em perspectiva que contribua para uma nova sociedade, pós-capitalista, que supere os primados da disputa e da exploração de seres humanos por outros, da sociabilidade capitalista em que os indivíduos, em vez de serem seres sociais que desenvolvem plenamente suas capacidades, caracterizam-se como mônadas, isoladas e em constante conflito com os demais... (RUIZ, 2014, p. 257).

Isto significa promover “uma unidade de contrários” (RUIZ, 2014, p. 259). Para isso se faz necessário superar os limites de sua previsão legal e ao mesmo tempo buscar através das lutas sociais o seu reconhecimento legal, considerando a possibilidade de um “impacto concreto para vida e as lutas de diferentes seres sociais” (RUIZ, 2014, p. 259).

## 2. Movimento Popular de Favelas

Sobre os movimentos sociais urbanos, Farage (2014) não apresenta uma definição, no entanto, sinaliza que, apesar da diversidade desses movimentos, é possível destacar algumas características comuns entre os mesmos. Faremos uma análise desses apontamentos relacionando-os com publicações da página oficial do Movimento Popular de Favelas no Facebook, já que o mesmo se utiliza dessa ferramenta para publicar informações relacionadas às lutas das favelas, bem como divulgação das ações e chamados à militância.

[...] os movimentos sociais urbanos, em sua diversidade, se destacam por possuir uma ou mais das seguintes características: 1) se originarem de demandas específicas; 2) se originarem fora do espaço produtivo formal, apesar de parte de seus integrantes estarem em espaços produtivos formais; 3) terem elementos da luta classista em sua formulação e organização; 4) serem autônomos em relação ao governo; 5) terem como tática a realização de ações diretas; 6) articularem em sua luta diferentes elementos da vida cotidiana na cidade; 7) posição anticapitalista; 8) estabelecerem canal de diálogo com o poder público para garantia das demandas imediatas; 9) ação continuada; 10) possuir metodologia organizativa, entre outros (FARAGE, 2014, p. 251).

Não seria possível tendo como objeto de análise as publicações da página oficial do Facebook do MPF, criada em 14 de setembro de 2017, identificar todas as características acima descritas, mas destacamos uma convocação realizada no dia 10 de novembro de 2017 que indica a intenção do movimento em uma organização com algumas características descritas por Farage (2014).

O Movimento Popular de Favelas convoca um seminário aberto para debater e eleger uma carta de princípios, um regimento que aponte métodos de militância e, acima de tudo, um programa para as mudanças e transformações que tanto sonhamos para nossas favelas. [...] O objetivo final é radicalizar a democracia como forma de fortalecer o MPF e os movimentos populares. Queremos também debater nesse seminário programático as relações das entidades com os sucessivos e diferentes governos, a necessária autonomia dos movimentos, as propostas para diferentes entidades representativas do povo favelado, as árduas lutas contra a criminalização das lideranças, pela descriminalização das drogas, pela valorização da cultura e comunicação nos territórios como focos de resistência, entre outros temas norteadores de transformações (Movimento Popular de Favelas)<sup>64</sup>.

No entanto, não encontramos publicações na página sobre a reunião preparatória do seminário marcada para o dia 9 de dezembro, tampouco nas publicações posteriores. Também não encontramos publicações sobre a realização do seminário marcado para o dia 20 de janeiro de 2018.

Em 25 de fevereiro, a página publicou um convite para uma reunião do Grupo de Trabalho que se formou a partir da audiência pública sobre o genocídio de pobres e negros nas favelas; a reunião aconteceu na Maré:

O Grupo de Trabalho GT Favelas e Direitos Humanos impulsionado pela Audiência Pública contra o Genocídio da População Negra e Periférica da qual tem a participação o Movimento Popular de Favelas e a Comissão de Direitos Humanos da Alerj, irá se reunir para a entrega de todas as propostas e medidas de redução de danos e por novas diretrizes para atuação das forças de segurança pública no ERJ. Também tomaremos conhecimento do requerimento, puxado pelo Grupo de Trabalho e com a responsabilidade da Defensoria Pública Federal e Estadual em conjunto com o Ministério Público Estadual, para mediações e ações mediante a Intervenção Militar na Segurança Pública.

Sobre as eleições ocorridas em 2018, o movimento publicou a decisão de realizar ações em favor do candidato à Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores, Fernando Haddad, informando que:

[...] o Movimento Popular de Favelas estará organizando um calendário de atividades de mobilização e panfletagens nas favelas e periferias do Rio contra a ameaça iminente de implementação de políticas fascistas nos nossos territórios. Nesse sentido, estivemos na grande plenária que ocorreu no dia 10 e estamos ajudando no secretariado geral de mobilizações. Nossa posição responsável é pelo chamado ao voto útil no Haddad 13 e pela construção de espaços de mobilizações permanentes (Movimento Popular de Favelas)<sup>65</sup>.

O MPF organizou e publicou a participação da militância em manifestações em outras frentes de lutas como as contra a redução da maioria penal, em outubro de 2017, contra remoções, que ainda persistem nas favelas, em novembro de 2017, entre outras<sup>66</sup>. Não havia, até o fechamento deste trabalho, publicações que façam referência às iniciativas por parte do poder público e efetivas alterações na Política de Segurança Pública que tenham sido resultado da audiência pública que reuniu o MPF e outros movimentos sociais no dia 14 de setembro na ALERJ.

## Considerações finais

Foi possível verificar ao longo deste trabalho que, para a luta em favor dos direitos humanos no Estado do Rio de Janeiro, a audiência pública foi uma iniciativa positiva do Movimento Popular de Favelas, já que, na história da luta por direitos, “demandas transformadas em lutas concretas, especialmente as produzidas por segmentos subalternizados, são as que, ao longo dos anos, se reconhecem como tais direitos” (RUIZ, 2014, p. 59).

No entanto, se faz necessário compreender que dentro da ordem burguesa os direitos não se efetivam dentro de uma perspectiva de totalidade; nessa sociedade, “em dados momentos, como o atual, mesmo direitos que anunciam como prioritários, inalienáveis e naturais são seguidamente violados [...]” (RUIZ, 2014, p. 299). O que implica que haja constante e “efetiva pressão de mobilizações sobre o Estado e seus diferentes poderes (Legislativo, Executivo, Judiciário), sobre o capital (caso especial dos direitos trabalhistas), bem como de sua legitimação junto à sociedade” (RUIZ, 2014, p. 59).

O reconhecimento formal dos direitos possui limitações, contudo, é fato que esse reconhecimento “potencializa lutas em torno de sua obtenção e efetivação” (RUIZ, 2014, p. 67). O fato de que decorridos quase dois anos da audiência e não ter respostas concretas por parte dos governos do Rio de Janeiro do que foi reivindicando é um exemplo desse processo. O que tem ocorrido é a intensificação da “política de extermínio” de pretos, pobres e favelados no estado.

Não há, portanto, indícios de que haja intenção de mudanças na Segurança Pública com o objetivo de proteger a população dos recorrentes confrontos que resultam em morte de inocentes nas favelas. Uma árdua tarefa se impõe aos movimentos sociais urbanos deste tempo em que são enormes as dificuldades em torno da organização coletiva que busca ampliar o poder popular. No entanto, é necessário que o MPF e outros movimentos sociais intensifiquem e busquem formas de ampliação da capacidade de organização para luta coletiva, assim como se deve também buscar legitimação junto aos demais setores da sociedade para um consenso de que a o direito à vida é de todos e não pode excluir, em hipótese alguma, as pessoas que vivem nos territórios das favelas, e deve ser prioridade de uma política de segurança que se diz pública.

O MPF defende em uma das suas publicações citadas acima a radicalização da democracia, mas acreditamos que tal processo deve ser conduzido de forma que as lutas sociais do movimento evidenciem as contradições inerentes à sociedade capitalista. Que as classes e setores subalternos possam não apenas se conformar com uma luta contra os males sociais produzidos pela ordem vigente. E, sim, que se tenha no horizonte de lutas a “contradição central capital/trabalho, um dos espaços em que se disputam projetos societários antagônicos, na luta pela sua hegemonia” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p. 345).

Quanto às concepções de direitos humanos apresentadas neste estudo, consideramos fundamental um aprofundamento no conhecimento dessa temática considerando a pluralidade de direções políticas por parte da militância que compõe o MPF. Alguns pontos se tornam fundamentais nesse debate e o principal deles é o reconhecimento do direito como resultado de lutas históricas. Direitos “não são dados por uma entidade divina ou pela lógica natural das coisas...” (RUIZ, 2014, p. 267). É preciso também superar a dicotomia entre a concepção liberal e a concepção socialista de direitos humanos que caracterizou um determinado tempo histórico, visto que consideramos importante também a superação da ideia, de parte de uma militância política da atualidade, que defende que sendo os direitos humanos resultados de revoluções burguesas, não devem ser disputados na atualidade.

Nesse sentido, consideramos que o que em breve reflexões apresentamos, demonstrou ser possível a combinação de diferentes perspectivas em busca de conquistas nas condições de vida dos seres sociais, principalmente quando é o direito à vida que se encontra ameaçado diariamente.

## Referências

- BARBOSA, J. L.; SILVA, J. S. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 1, fev. 2013.
- BRUM, M. S. Breve história das favelas cariocas: das origens aos grandes eventos. In: MAIA, R. *O Rio revisto de suas margens*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 108-135, 2018.
- \_\_\_\_\_. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da ditadura de 1964 aos grandes eventos. *Social em Questão*, São Paulo, a. XVI, n. 29, p. 179-208, 2013.
- DURIGUETTO, M. L. Movimentos sociais e Serviço Social no Brasil pós-anos 1990: desafios e perspectivas. In: ABRAMIDES, M. B.; DURIGUETTO, M. L. (Orgs.) *Movimentos Sociais e Serviço Social: uma relação necessária*. São Paulo: Cortez, p. 177-193, 2014.

FARAGE, E. Experiências profissionais do Serviço Social nos movimentos sociais urbanos. In: ABRAMIDES, M. B.; DURIGUETTO, M. L. (Orgs.) *Movimentos Sociais e Serviço Social: uma relação necessária*. São Paulo: Cortez, p. 245-262, 2014.

GABRIEL, R. Mfp Brasil: os novos quilombos, 2019. Disponível em: <<https://mpfbrasil.wordpress.com/>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. *Estado, classe e movimento social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, p. 337-351, 2011.

MOVIMENTO POPULAR DE FAVELAS. Disponível em: <[https://www.facebook.com/pg/movimentopopulardefavelas/posts/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/movimentopopulardefavelas/posts/?ref=page_internal)>. Acesso em: 24 fev. 2019.

PEREIRA, T. D. Movimentos urbanos: lutas e desafios contemporâneos. In: ABRAMIDES, M. B.; DURIGUETTO, M. L. (Orgs.) *Movimentos Sociais e Serviço Social: uma relação necessária*. São Paulo: Cortez, p. 119-135, 2014.

RUIZ, J. L. Souza. *Direitos Humanos e concepções contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2014.

VALLADARES, L. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], v. 15, n. 44, p. 5-34, 2000.

---

<sup>58</sup> Orientadora.

<sup>59</sup> Disponível em: <[https://www.facebook.com/pg/movimentopopulardefavelas/notes/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/movimentopopulardefavelas/notes/?ref=page_internal)>. Acesso em: 24 de fev. 2019.

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Disponível em: <[https://www.facebook.com/pg/movimentopopulardefavelas/notes/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/movimentopopulardefavelas/notes/?ref=page_internal)>. Acesso em: 24 de fev. 2019.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Disponível em: <[https://www.facebook.com/movimentopopulardefavelas/posts/37749670\\_9330234?\\_tn\\_\\_=K-R](https://www.facebook.com/movimentopopulardefavelas/posts/37749670_9330234?_tn__=K-R)>. Acesso em: 24 de fev. 2019.

<sup>65</sup> Disponível em <[https://www.facebook.com/pg/movimentopopulardefavelas/posts/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/movimentopopulardefavelas/posts/?ref=page_internal)>. Acesso em: 24 fev. 2019.

<sup>66</sup> Idem.

# Serviço Social e o mundo corporativo: a busca dos direitos humanos em um mundo compartilhado

*Mariza Nascimento da Costa Rocha  
Daniel Albuquerque<sup>67</sup>*

## Introdução

Este trabalho aponta as diversas relações entre Direitos Humanos e Serviço Social, contextualizando suas novas nomenclaturas e instrumentalidades, tomando como análise inicial a relação capital X trabalho. Ressaltamos no documento que na medida em que se avança na violação dos direitos, novos desafios são impostos ao exercício profissional.

Dessa forma, este estudo foi construído a partir de uma pesquisa bibliográfica que abordasse todos temas pertinentes, onde foi criada uma linha do tempo que contempla toda a desresponsabilização do Estado e a violação de direitos com a classe trabalhadora. Traçando desde a ontologia do trabalho, passando pela reestruturação produtiva, salientando as novas formas de atuação profissional e perpassando pela filantropia, terceiro setor e chegando ao modelo de intervenção social corporativa.

Contudo, concluímos o estudo discorrendo sobre o modelo de direitos humanos no âmbito corporativo, apresentando a forma pela qual as empresas tentam minimizar o impacto da relação capital X trabalho e revertendo tal benefício para o seu negócio, para sua imagem e para seu crescimento socioeconômico. Nesse contexto, objetivamos apresentar os atuais desafios organizacionais na temática citada, considerando o exercício profissional e tendo em vista a violação cotidiana dos direitos humanos no país.

## 1. O trabalho e suas configurações no capitalismo contemporâneo

### 1.1. Fundamentos ontológicos do trabalho

Na relação capital X trabalho a questão social é a expressão das contradições oriundas da relação de exploração, fruto da sociabilidade erguida sob o comando do capital. Considerando o trabalho como categoria central e fundamental para a compreensão das relações sociais e históricas da humanidade, a partir de uma perspectiva ontológica, é necessário apreender as suas mediações e determinações, reconhecendo suas interfaces, singularidades e universalidades.

Para Lukács<sup>68</sup>, o trabalho, por se tratar de uma atividade originária<sup>69</sup>, contém em germe todas as outras determinações que constituem a essência do que é novo no ser social em relação aos seres orgânicos e inorgânicos. Por esse motivo, como mostra o autor, o trabalho é a categoria que permite investigar o “complexo concreto de sociabilidade como forma de ser” e adquire, conseqüentemente, prioridade ontológica na sua análise.

(...) não seremos capazes de captar sua especificidade (do ser social) se não compreendermos que um ser social só pode surgir e se desenvolver sobre a base de um ser orgânico e que esse último pode fazer o mesmo apenas sobre a base do ser inorgânico (LUKÁCS, 1978, p. 3).

Atribuir prioridade ontológica a uma categoria com relação à outra, explica Lukács (2012, p. 307), não tem a ver com hierarquias de valor, mas quer dizer que, dadas duas categorias, a primeira pode existir sem a segunda, porém o contrário é ontologicamente impossível: por exemplo, pode existir ser sem existir consciência, mas o contrário é impossível. A prioridade ontológica atribuída ao trabalho em relação ao valor é definida da seguinte forma, segundo o autor:

O trabalho é antes de tudo, em termos genéticos, o ponto de partida para tornar-se homem do homem, para a formação das suas faculdades, sendo que jamais se deve esquecer o domínio sobre si mesmo. O trabalho se apresenta, por um longo tempo, como o único âmbito desse desenvolvimento; todas as demais formas de atividade do homem, ligadas aos diversos valores, só se podem apresentar como autônomas depois que o trabalho atinge um nível relativamente elevado (LUKÁCS, 2012, p. 348).

Para Lukács, “a essência do trabalho humano consiste no fato de que, em primeiro lugar, ele nasce em meio à luta pela existência e, em segundo lugar, todos os seus estágios são produto de sua auto-atividade” (LUKÁCS 2013, p. 43). Entretanto, Marx identifica a essência ontológica do trabalho no seu aspecto originário, na inter-relação entre o ser humano (sociedade) e a natureza (tanto inorgânica como orgânica), para a criação de objetos úteis à vida (valores de uso), como trabalho útil, condição da existência humana, independentemente de todas as formas sociais.

A partir dessas considerações, Lukács expõe o desenvolvimento e a diferenciação crescentes do ser social, que têm sua gênese no próprio trabalho. Tratando-o como categoria fundante na gênese e no desenvolvimento do ser social, atividade específica do ser humano, que permite a sua autocriação e, por isso, a possibilidade de sua reprodução ampliada.

Sendo a mercadoria a principal categoria analisada na sociedade capitalista, o trabalho e seus produtos não estão distribuídos por relações de poder e dominação. Na verdade, os produtos de todos os indivíduos são adquiridos mediante o trabalho, que substitui assim aquelas relações tradicionais, dando lugar a uma nova classe de interdependência em que ninguém consome o que produz e todos dependem da produção de todos. Desse modo, o trabalho constitui o meio que permite adquirir os produtos dos demais, sendo que ninguém consome o que produz. Segundo Marx, a função do trabalho e dos seus produtos passa a ser um meio para obter produto dos outros, formando uma “nova forma de dominação social”<sup>70</sup>.

Nessa sociedade, o trabalho adquire centralidade, forma que é determinada pela troca generalizada dos produtos do próprio trabalho. Segundo Marx, nessa forma de organização social a necessidade de primeiro transformar o produto ou a atividade dos indivíduos na forma de valor de troca, no dinheiro, comprova que o poder social dos indivíduos reside nessa forma coisal<sup>71</sup> e demonstra que eles produzem unicamente para a sociedade e na sociedade; que sua produção não é imediatamente social, os indivíduos estão submetidos à produção social que existe fora deles como uma fatalidade (2011, p. 106).

Essas são as circunstâncias que, para Marx, indicam que o trabalhador se torna um servo de seu objeto (2012, p. 81), na medida em que cada vez mais o mundo exterior deixa de ser um meio de vida do seu trabalho, um objeto que lhe pertence; e cada vez mais o mundo externo, a natureza sensível deixa de ser um meio imediato para a subsistência física do trabalhador.

## 1.2 Reestruturação produtiva e os seus reflexos no Brasil

O Brasil vivenciou três fases de reestruturação produtiva, sendo a primeira desdobrada em 1950, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com o surgimento da grande indústria de base taylorista-fordista. Em seguida veio o período do “milagre econômico”, em plena ditadura militar, na década de 1970. Por fim, a terceira fase ocorreu e ocorre em tempos de crise do capitalismo brasileiro, gestado nos anos 1980 e que se estendeu pelos anos 1990 e se perpetua até os dias de hoje sob o ideário neoliberal.

O processo de reestruturação produtiva nos anos de 1970 teve acentuação para o conjunto dos trabalhadores, visto que representou o marco tecnológico e científico nos processos de trabalho, propiciando novas formas de organizar, gerir e regular a produção e a força de trabalho. No contexto da reestruturação produtiva e do neoliberalismo, as formas flexíveis e a terceirização nas relações de trabalho redimensionam os processos produtivos e, como estratégia adotada pelo capital para reduzir custos, contribuem para fragmentar e fragilizar a organização coletiva dos trabalhadores, ou seja, reduz ou até mesmo elimina formas de enfrentamento e resistência dos trabalhadores que muitas vezes se encontram pulverizados.

Diante dessa realidade tensa e contraditória, o cenário contemporâneo, caracterizado pela escassez dos direitos sociais, traz inúmeros dilemas e desafios para as ações coletivas e para as lutas sociais da classe trabalhadora. No momento em que o capital financeiro circula desenfreadamente e de forma global em busca de lucro e de predomínio da reestruturação produtiva e da lógica neoliberal, as atividades produtivas são deslocadas para territórios onde prevalecem baixos salários, poucos ou nenhum direitos sociais e redução da capacidade organizativa dos trabalhadores.

Conforme afirmação de Antunes (1999), o processo de “liofilização organizacional”, resultante da eliminação e/ou substituição do trabalho vivo por trabalho morto<sup>72</sup>, o mundo do trabalho adentra o século XXI redimensionado, diante dos contornos assumidos e que rebatem diretamente nas condições de vida dos trabalhadores, incidindo nas manifestações da questão social.

A precarização do trabalho no contexto da contrarreforma/reforma trazida pelos ajustes neoliberais encampados pelos organismos multilaterais. Pode-se afirmar que a dinâmica paradoxal nas relações nesta sociedade restringe o operariado industrial, em decorrência do quadro recessivo, quer em

função da automação, da robótica e da microeletrônica, gerando uma monumental taxa de desemprego estrutural [...] (ANTUNES, 2000, p.52).

A “nova” reestruturação produtiva provoca a precarização das relações trabalhistas ao estabelecer contratações precarizadas, que se refletem nas condições de trabalho, estimulando a informalidade e o falso sentido de empreender. Dessa forma, há um aumento exponencial dos trabalhos temporários e domiciliares, com salários irrisórios e condições cada vez mais degradantes. Segundo Antunes, essa classe trabalhadora de hoje não se restringe ao operário fabril. Esse conjunto de trabalhadores se apresenta na atualidade de forma multifacetada, complexa e heterogênea, o que o autor denomina de classe que vive do trabalho.

Considerando a classe que vive do trabalho, conforme citado acima por Antunes, o processo de uberização tem sido apresentado como um modelo de organização, gestão e controle do trabalho ainda em crescimento, que integra um processo histórico de reestruturação produtiva ocorrida durante todo o século XX e que se estende até os dias de hoje. A flexibilização e a terceirização do trabalho admitidas como elementos centrais, fundamentam o “negócio” da uberização. Nesse novo modelo de trabalho a empresa é uma simples mediadora da relação entre trabalhadores e consumidores, isentando-se de possíveis responsabilidades que possam gerar qualquer vínculo empregatício.

No modelo de uberização a empresa procura convencer aos elegíveis, inclusive aqueles que compõem a classe que trabalha para o seu próprio negócio, de que o consumidor/ usuário é quem decide sobre as regras da qualidade do trabalho realizado. Promove o ideal de que o trabalhador não é subordinado em relação ao empregador, e que a autonomia e a liberdade do negócio são dois princípios disseminados nesse novo modelo de gestão e organização do trabalho.

Tom Slee<sup>73</sup> (2017), na sua obra *Uberização*, descreve como “economia de compartilhamento” o modelo de negócio que se utiliza do meio virtual, no qual é possível negociar produtos e serviços concretos como: serviços de aluguéis de imóveis de curta temporada, de transporte de passageiros por meio de viagens de carro, de tarefas domésticas, dentre outros. Celebrando contratos normalmente mediante contraprestação monetária, cabendo à plataforma digital o papel de intermediador direto a negociação.

A tal “economia do compartilhamento” fundamenta que a Internet é a grande saída para muitos dos problemas sociais e econômicos enfrentados por sociedades capitalistas. Segundo Slee:

... promete ajudar prioritariamente indivíduos vulneráveis a tomar controle de suas vidas tornando-os microempresários. Podemos nos autogerenciar, entrando e saindo deste novo modelo flexível de trabalho, montando nosso próprio negócio na Internet; podemos nos tornar anfitriões da Airbnb, motoristas do Lyft, um trabalhador manual para a Handy ou um investidor altruísta emprestando dinheiro no Lending Club (SLEE, 2017, p. 21).

O autor afirma que a “economia de compartilhamento” quer nos convencer de que esse modelo é uma alternativa sustentável contra o consumismo. Por exemplo: por que comprar um carro se eu posso usar a Uber? No entanto, o próprio Slee nos alerta que tais promessas não estão se concretizando, conforme foram idealizadas. O que se vê atualmente são empresas que estão se enriquecendo muito com uma mão de obra explorada de milhões de homens e mulheres ao redor do mundo, contribuindo para o agravamento da precarização do trabalho e incentivando ainda mais formas de consumismo, de competitividade e, conseqüentemente, a falta de solidariedade entre os indivíduos.

Continuamos vivenciando e reafirmando, sob novas nomenclaturas e tecnologias, a mesma expressão das contradições oriundas da relação de exploração, fruto da sociabilidade erguida sob o comando do capital.

## 2. Da filantropia empresarial à criação de valor compartilhado.

### 2.1 Neofilantropia empresarial sob o neoliberalismo à brasileira

Para tentar compreender a lógica da neofilantropia empresarial é necessário analisar os principais conceitos acerca de como se deu sua formação no Brasil, suas motivações e os grupos que dela fazem parte. A partir do final dos anos de 1960, o sistema capitalista apresentou sinais de recessão, caracterizado por queda nas taxas de lucro e na produtividade, instabilidade financeira e desemprego. Essas medidas romperam com os mecanismos keynesianos<sup>74</sup>, marcados “pela negação da regulação econômica estatal, pelo abandono das políticas de pleno emprego e pela redução dos mecanismos de seguridade social, em prol, é claro, da regulação operada pelo mercado” (MOTA, 2005, p.56), o que inclui medidas como a privatização do setor público e a redução do Estado.

No século XXI observa-se uma prolongada crise que se agravou, cujas conseqüências se espalharam pela economia nacional e internacional, em termos de desequilíbrio macroeconômico, financeiro e de

produtividade. A crise se deu devido ao intenso processo de internacionalização dos mercados e flexibilização financeira, refletindo na perda da autonomia estatal, acarretando na precarização das políticas sociais. As tentativas falhas de solução deram lugar à política neoliberal, que prevê, principalmente, a desresponsabilização estatal com as questões referentes ao direito social e a predileção da sociedade como responsável pela garantia dos direitos aos afetados pelo aumento da pobreza. Em sua obra, Harvey trata a crise como resultado da incapacidade do modelo de regulamentação fordista keynesiano de conter as contradições do “sistema capitalista”. Como forma de superar a crise econômica do capitalismo, passa a ser introduzida uma reestruturação sólida do ideário neoliberal valendo-se de estratégias operadas por países capitalistas (HARVEY, 2004, p. 135).

Com o processo de reestruturação do capital no início dos anos 1970, seguindo a premissa neoliberal, houve a ampliação da acumulação e a reversão de direitos trabalhistas. Emergem, assim, as associações relativamente autônomas entre civis e sindicatos, lideradas pela classe média intelectualizada e militante, seguindo uma tendência generalizada na América Latina, conhecidas por Organizações Não Governamentais (ONGs), ocupando pouco espaço e com a presença marcante da Igreja Católica e, com um caminho endogenista, surge assim o “terceiro setor” (MONTAÑO, 2010).

As organizações do terceiro setor no Brasil se assemelham às norte-americanas e começam a se esboçar no país como um conjunto organizacional diferenciado no processo de redemocratização, emergindo sua maioria dos movimentos sociais, que atuam na resistência ao governo totalitário e das entidades que substituíram ou completaram o papel do Estado.

O terceiro setor pode ser apresentado para Montañó (2010) de inúmeras formas, sendo elas ONGs, movimentos sociais, atividades filantrópicas que incluem fundações empresariais, filantropia empresarial, empresa cidadã, igrejas, associações de moradores, de produtores rurais, de trabalhadores, fundações, cooperativas e muitas outras formas associativas se inserem no conceito de terceiro setor, e se diferenciam por suas congruências mais ou menos conservadoras ou progressistas que, supostamente, não se enquadram em atividades de cunho estatal (primeiro setor) e tampouco das atividades de mercado (segundo setor).

Este conceito, mais do que uma ‘categoria’ ontologicamente constatável na realidade, representa um constructo ideal que, antes de esclarecer sobre um ‘setor’ da sociedade, mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios (MONTAÑO, 2010, p. 57).

Como agravante, a crise do capital aprofunda as desigualdades, precariza as condições de trabalho, provoca o desemprego, desmobiliza a luta coletiva dos trabalhadores, além de estabelecer uma redução do atendimento estatal às necessidades dos trabalhadores. Nesse sentido, a (neo)filantropia é inserida como saída emergencial ao controle da pobreza, apresentada na figura de responsabilidade social, com um compromisso ético visando causar impacto na vida da comunidade e realizando atendimentos, que, em princípio, seriam de responsabilidade do Estado com discurso reforçado pela iniciativa privada da ineficiência governamental.

## **2.2 Responsabilidade social e a criação de valor compartilhado**

Quando se reporta à “responsabilidade social” existe um conceito que está ligado ao de “filantropia empresarial”. Segundo Garcia (2004), o Brasil possui a prática de filantropia<sup>75</sup> muito antes dos empresários adotarem o discurso da “responsabilidade social”. Para Garcia (2009), com o passar do tempo, a filantropia deixou de ser um termo tão usado para dar vez para a “responsabilidade social”, pois os empresários passaram a ser mais atentos às demandas dos seus consumidores, se dizendo mais conscientes do seu papel de cidadão e tentando de alguma forma suprir as necessidades das populações mais vulneráveis por via de projetos, programas e ações sociais.

Já para Beghin (2005, p. 46), a filantropia tem como papel fundamental “moralizar” os pobres numa sociedade em que a maior parte deles se encontra fora do mercado de trabalho, fora da “normalidade”, pois parte do princípio de sociabilizar a miséria, fazendo com que os trabalhadores aceitem o papel que lhes foi atribuído na ordem social e com que renunciem a resistir a essa ordem.

Adotando o lema da ‘responsabilidade social’, as empresas difundem conteúdos ideológicos e simbólicos, uma vez que, para se tornarem ‘protagonistas sociais’ legítimas, devem ser ‘confiáveis’, perseguir fins socialmente aceitos, bem como apoiar sua conduta em ações benéficas para todos. A suposição de que a responsabilidade social proporciona benefícios para a sociedade como um todo, no entanto, desconsidera os determinantes estruturais e a dimensão pública dos problemas que procuram ‘solucionar’, tendo por suposto um ‘vazio político’ preenchido por motivações de ordem moral e valorativa (CESAR, 2008, p. 60).

A filantropia sugere uma ideia de comunidade baseada numa sensibilidade moral, que é a chave para resolver o encontro entre a miséria e a ordem (PROCACCI, 1993 apud BEGHIN, 2005). Sobre isso corrobora Soares:

A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As micro-situações substituem as políticas públicas. O local substitui o regional e o nacional. É o reinado do minimalismo do social para enfrentar a globalização da economia. Globalização só para o grande capital. Do trabalho e da pobreza cada um cuida do seu como puder. De preferência, um Estado forte para sustentar o sistema financeiro e falido para cuidar do social (SOARES, 2003, p. 12).

Verifica-se de fato, que as empresas estão cada vez mais articuladas entre si e com outras organizações sociais que têm interesses em comum para buscar cada vez mais ações que venham a favorecê-las de todas as formas inescrutáveis, a globalização desenfreada facilita essa rede.

As empresas ao investirem no social de forma cada vez mais estruturada articulando parcerias com organizações ditas 'sem fins lucrativos' integrantes do chamado 'Terceiro Setor' e com as organizações governamentais estão buscando seu real objetivo: premiações, isenção de impostos, ampliação de vendas, conquistar mercados, relações de publicidade etc. (IAMAMOTO, 1998, p.129).

Como forma de atestar uma visão de preocupação com o bem-estar geral, baseando em uma suposta "harmonia", mas que na prática não passa de um mero mecanismo para abafar os contrastes fundantes entre capital e trabalho e tendo:

O que é chamado de 'nova consciência social' empresarial ou de 'empresa cidadã' nada mais é do que uma nova modalidade do capital para incrementar sua lucratividade, quer aumentando suas vendas, quer diminuindo seus custos. Isso é possível graças ao recurso à filantropia empresarial, que busca: obter isenção de impostos e subsídios estatais; melhorar a imagem da empresa; manter a 'harmonia social'; e promover a aceitação pela comunidade da presença da empresa e de seus eventuais prejuízos sociais ou ambientais (MONTAÑO, 2002 apud BEGHIN, 2005).

As empresas justificam suas práticas de marketing social para enfrentar a concorrência alegando que o mercado é cada vez mais voraz, globalizado e competitivo, mostrando que precisa abarcar novas estratégias que diferenciam a sua marca das demais. Com isso, cria-se uma estratégia de negócio, criando uma imagem positiva da empresa, permeando causas culturais, sociais e ambientais como relata Beghin (2005, p. 30): "O marketing tem seu fortalecimento e construção em torno da sua reputação e não de seus produtos".

[...] uma estratégia de mercado que tem se mostrado muito eficaz quanto à influência na opção e na fidelidade a um produto é a associação entre a marca e a ação social desenvolvida pela empresa. O produto se torna mais atraente, pois agrega aos seus atributos de mercado (qualidade, preço, originalidade), um conteúdo valórico que favorece a imagem da empresa, além de funcionar como um apelo de mobilização do consumidor para abraçar causas sociais (MORAES, 2002, p. 43).

E falando de valor, uma nova concepção, muito atual, tem aflorado nos últimos anos: trata-se da criação de valor compartilhado (CSV - Create Share Value)<sup>76</sup>; segundo Michael E. Porter, tal conceito sugere que valor compartilhado não é responsabilidade social, nem filantropia ou mesmo sustentabilidade, mas sim uma nova forma de obter sucesso econômico através do negócio social. A nova teoria afirma que o valor social é criado quando recursos, insumos, processos e programas de ação são combinados para trazer melhorias na vida dos indivíduos ou da sociedade como um todo.

Em sua teoria, o autor expõe que a geração de valor econômico para uma empresa cria também valor para a sociedade. Para ele, potencializar a competitividade financeira de uma empresa, consecutivamente melhora as condições socioeconômicas nas comunidades na qual operam.

As empresas criam uma interdependência com a sociedade quando progridem juntos e em sintonia. Cria-se 'shared value' - valor compartilhado -, um conceito baseado na premissa de que tanto os resultados obtidos em valores econômicos como em valores sociais deverão ser referidos usando princípios de valor. A criação de 'shared value' objetiva identificar e expandir a interação entre progresso social e econômico' (PORTER e KRAMER, 2011).

Considerando a citação acima, criar valor compartilhado é transformar problemas sociais relevantes para a empresa em oportunidades de negócios e lucros e, assim, contribuir para solucionar desafios sociais críticos. De acordo com os autores, a teoria do valor compartilhado pode fazer surgir uma nova onda de inovação e aumento de produtividade, além de reestruturar o capitalismo e sua relação com a sociedade.

Cabe ressaltar que essas tipologias configuradas como Responsabilidade Social, Filantropia Corporativa e Criação de Valor Compartilhado nada mais são que a preocupação intrínseca com a pobreza direcionada à iniciativa privada ou individual, tornando-se alvo dessas ações, perdendo o caráter de direito, e contando com a solidariedade da sociedade civil e do empresariado.

De um modo geral, são as situações sociais derivadas das condições de dependência as principais responsáveis pelo desenvolvimento do clientelismo, cujo elo de sustentação mais elementar é o favor,

mas que na prática não passa de um mero mecanismo para abafar os contrastes fundantes entre capital e trabalho.

### 3. Cidadania corporativa – Direitos Humanos no ambiente de trabalho

#### 3.1 O papel do mundo empresarial na promoção dos Direitos Humanos

A luta pelos direitos humanos no Brasil nasceu como resposta às formas de violência ocorridas no período da ditadura militar, precisamente a partir de da década de 1970. Durante a redemocratização no país, em meados dos anos 1980, diversos debates e intensa mobilização social surgiram com o intuito de criar uma nova cultura política que resguardasse, dentre outras premissas, a defesa dos direitos humanos e a construção da cidadania (MATOS, 2006).

Sabemos que os Direitos Humanos são universais, no sentido de que aquilo que é considerado um direito humano no Brasil também deverá sê-lo com o mesmo nível de exigência, de responsabilidade e de garantia em qualquer país do mundo, porque eles não se referem a um membro de uma sociedade política; a um membro de um Estado; eles se referem à pessoa humana na sua universalidade. Por isso são chamados de direitos naturais, porque dizem respeito à dignidade da natureza humana. São naturais, também, porque existem antes de qualquer lei, e não precisam estar especificados numa lei, para serem exigidos, reconhecidos, protegidos e promovidos (BENEVIDES, 2009, p.5)<sup>77</sup>.

Considerando os direitos humanos no âmbito empresarial e a garantia dos direitos naturais, a ONU estabelece em seu relatório *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy"*<sup>78</sup>, padrões internacionais para o escopo das responsabilidades das empresas com os direitos humanos, relacionando tais responsabilidades com a obrigação do Estado em garanti-los. Nesse documento afirma-se que o Estado tem o dever de proteger os direitos humanos de seus cidadãos, a empresa tem o dever de respeitá-los, independentemente da realidade política na qual esteja inserida, e oferecer mecanismos efetivos de remediação quando se envolver em violações dos direitos humanos.

A responsabilidade das empresas no contexto global, bem como os desafios e as perspectivas para avançar em planos nacionais e políticas públicas para fortalecer a conduta empresarial no âmbito dos direitos humanos foram intensamente modificados. Se, tradicionalmente, o modelo protetivo dos direitos humanos atuava na mediação entre Estado e indivíduo (respeitando, protegendo e garantindo direitos), na atualidade surgem relações mais complexas, estando de um lado empresas e do outro os grupos vulneráveis.

Na ordem contemporânea, das cem maiores economias mundiais, 49 são estados e 51 são multinacionais, cujo faturamento anual excede o PIB de estados. Em 2010, o faturamento do Walmart correspondia ao PIB da Noruega (em torno de US\$408 bilhões); o faturamento da General Electric superava o PIB do Peru (em torno de US\$157 bilhões) (Piovesan, Flavia – TV Senado).

De acordo com o relatório, a ONU adota alguns princípios referentes a empresas e direitos humanos estruturados em três pilares: PROTEGER (apontando à responsabilidade dos Estados em evitar abusos de atores não estatais); RESPEITAR (apontando à responsabilidade das empresas relativamente à sua cadeia produtiva e entorno, com ênfase na devida diligência para prevenir os riscos e mitigar os impactos negativos da atividade empresarial); e REMEDIAR (apontando à necessidade de estabelecer mecanismos para as vítimas em caso de violação).

Esses instrumentos internacionais apontados, desencadeiam em documentos adotados pelo Estado brasileiro, delimitando parâmetros para a responsabilidade das empresas em promover os direitos humanos, com destaque para:

- Declaração Universal de Direitos Humanos.
- Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
- As convenções específicas que proíbem a discriminação (contra as mulheres, grupos étnico-raciais, pessoas com deficiências e outros).
- Aos princípios fundamentais da OIT acerca da agenda do trabalho decente (a proibição do trabalho forçado e infantil, bem como a discriminação no emprego, assegurando condições dignas de trabalho).
- Aos princípios da ONU referentes a empresas e direitos humanos.
- Ao empoderamento de mulheres.
- Ao Pacto Global na esfera empresarial.
- A Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável.

- O Programa Nacional de Direitos Humanos III (com suas metas e diretrizes) e compromissos empresariais relativos ao combate ao trabalho escravo.
- A promoção da igualdade de gênero.
- A promoção da diversidade étnico-racial.
- Ao combate à homofobia.
- A promoção dos direitos das pessoas com deficiência.
- A sustentabilidade ambiental.
- Ao combate à corrupção.
  - Gradativamente, empresas têm criado Comitês de Direitos Humanos, pela Diversidade e pela Promoção da Igualdade.

(Fonte: Marco de Referência Instituto Ethos/ 2011).

Assim como o Estado, as empresas podem violar, mas também promover direitos. A conduta empresarial não se limita apenas à produtividade econômica, mas requer o balanço social de direitos humanos e de sustentabilidade ambiental. Violar direitos humanos, hoje, simboliza um alto custo para as empresas, não somente economicamente e penal, mas também sob a sua imagem, identidade e reputação empresarial. Da mesma forma, promover direitos simboliza não apenas um alto ganho empresarial, mas, sobretudo, um ganho na reputação e conduta empresarial, alcançando privilégios nas bolsas de valores mais conceituadas do mundo - DOW JONES<sup>79</sup>.

Cabe ressaltar que as empresas são importantes meios para a geração de empregos e riquezas no sistema capitalista e, por operarem numa economia globalizada, onde não estão sujeitas ao domínio de leis internacionais, elas têm um grande potencial de impactar os direitos humanos, muitas vezes negativamente. A responsabilidade das empresas em respeitar os direitos humanos independe do seu tamanho ou do setor econômico ao qual pertencem. Além de serem responsáveis por suas próprias decisões e atividades produtivas, as organizações podem, em algumas situações, ser capaz de impactar positiva ou negativamente a cadeia de fornecedores com as quais se relaciona.

Nesse contexto, a melhor postura empresarial a se adotar é integrar as preocupações com os direitos humanos à sua estratégia de negócio, evitando focar suas ações apenas na gestão de riscos para sua imagem. Para uma devida gestão dos impactos, análise dos riscos à sua operação e alinhamento das suas ações com a expectativa da sociedade e indivíduos, as empresas envolvidas seriamente com esse propósito devem investir cada vez mais em integrar a responsabilidade social empresarial à sua estratégia, o que traz ganhos para o negócio, para a sociedade e para seus fornecedores.

### 3.2 Reflexões acerca dos limites e avanços do assistente social na garantia dos Direitos Humanos empresarial

Ressalto que um dos principais motivos que me levou a pesquisar esse tema foi a minha inquietação com a questão da intervenção e do uso de instrumentos necessários para um agir profissional, através dos quais os assistentes sociais podem efetivamente objetivar suas finalidades em resultados profissionais propriamente ditos e fortalecer os projetos das classes subalternas.

Considerando minha experiência na área empresarial e meus questionamentos sobre a importância da atuação do assistente social em uma multinacional, saliento que as articulações e intervenções realizadas a partir da política de Direitos Humanos corporativa deve refletir o compromisso e a responsabilidade em relação a todos os direitos humanos e, especialmente, aqueles que afetam diretamente o negócio e as atividades desenvolvidas por toda empresa (fornecedores, funcionários, clientes).

O profissional do Serviço Social que atua com essas demandas corporativas deve assegurar que as pessoas estarão sempre em primeiro lugar, garantindo que sua integridade e seus direitos sejam respeitados, uma vez que é necessário que esses valores sejam compartilhados e respeitados por todos, interna e externamente. Seguem algumas diretrizes das políticas de Direitos Humanos Corporativos de uma multinacional do setor elétrico<sup>80</sup>:

#### **Práticas trabalhistas:**

- rejeição ao trabalho forçado ou obrigatório e ao trabalho infantil;
- respeito à diversidade e não discriminação;
- liberdade de associação e negociação coletiva;
- saúde e segurança no trabalho;
- condições de trabalho justas e favoráveis.

### **Comunidades e Sociedade:**

- respeito aos direitos das comunidades;
- integridade: tolerância zero à corrupção;
- privacidade e comunicações.

Partindo do princípio de que é de suma relevância o atendimento à empresa e à comunidade por profissionais qualificados, para identificação das demandas e encaminhamentos, faz-se necessário situar os assistentes sociais na dinâmica contraditória em que se encontra o Serviço Social, que, por um lado deve atender às exigências da empresa, como produção e metas, e por outro, os requerimentos dos trabalhadores, que sofrem as consequências das relações capital X trabalho.

O grande dilema não está em optar a qual dos lados atender, mas sim em ter a capacidade de atender a um e ao outro. O profissional não deve se esquecer que é um trabalhador assalariado e que se encontra na divisão sociotécnica do trabalho, e que infelizmente se depara com a própria contradição, porém com a determinação de rompê-la.

## **Considerações finais**

O Serviço Social no Brasil caracteriza-se como profissão histórica e que constantemente passa por processos de adequação e reestruturação em decorrência das grandes mudanças de caráter social, político, econômico e cultural. Cabe ressaltar que foram essas alterações que impossibilitaram a consolidação dos direitos humanos e da cidadania na sociedade. Considerando que vivenciamos uma fragmentação das políticas sociais e dos direitos, devido à política neoliberal e pelo movimento de exclusão social por ora alavancado, depreciando nossas conquistas decorrentes dos movimentos e lutas sociais.

Este artigo busca retratar a inserção no mercado atual do profissional de Serviço Social, principalmente no Brasil, e sua atuação acerca da garantia dos direitos humanos e da cidadania. Sobretudo, busca refletir a escassez de estudos e materiais teóricos sobre a temática, com destaque para a revisão da atuação do assistente social na defesa da ética e dos direitos de cidadania, de modo a prezar seu compromisso com a liberdade e o pleno alcance de direitos no novo cenário que se apresenta.

Todas essas diretrizes assumidas pelas empresas na atualidade fazem com que a Política de Direitos Humanos Corporativa seja mais um dos diversos nomes já adotados no decorrer deste estudo, que une os atendimentos sociais à necessidade de ganhos das empresas e de reatualização da exploração e do controle sobre o trabalhador. Cabe destacar que o Serviço Social, enquanto profissão, trabalha com a finalidade de seguir os valores éticos fundamentais, tendo como objeto de trabalho as múltiplas expressões da questão social, que deriva da propriedade privada.

Desse modo, cabe a nós, profissionais, refletirmos e analisarmos os novos cenários de atuação profissional que se apresentam neste artigo; sendo corporativos ou não, eles ainda mantêm a aparência de boa ação ocultando a fragmentação do enfrentamento da questão social. Contudo, para sermos assertivos, devemos ter pleno conhecimento do projeto ético-político e buscarmos, constantemente, conhecimento teórico-metodológico na qualificação, tendo como base os princípios do nosso Código de Ética.

Para finalizar, este artigo conceitua que cidadania e direitos humanos existem para consolidar as bases humanas da sociedade, e que o profissional de Serviço Social, independentemente da área de trabalho na qual esteja inserido, é o profissional apto para enfrentar e desconstruir todas as formas de privação de direitos e disposto a lutar por soluções menos parciais e mais efetivas.

## **Referências**

- ABÍLIO, Ludmila. *Uberização do trabalho: subsunção real da viração*. Passa Palavra, 2017.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 7ª ed., 2000.

- \_\_\_\_\_. "Fordismo, toyotismo e acumulação flexível". In: ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas (SP): Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995. Cap.1, p. 13-38.
- BEGHIN, Nathalie. *A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito.* (Nathalie Beghin.) São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção questões da nossa época; v. 122).
- BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e direitos humanos. IEA. 2009. Disponível em: [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos). Acesso em: 25 abr. 2010.
- CÉSAR, Mônica de Jesus, "*Empresa-cidadã*": uma estratégia de hegemonia. São Paulo: Cortez, 2008.
- DUAYER, Mario. A crítica ontológica da sociedade capitalista: crítica do trabalho. In: *EM PAUTA* - Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 29, v. 10, p. 35-47, 1º semestre de 2012.
- GARCIA, Joana. A. B. *O negócio do social.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. 61p.
- HARVEY, David. *Condição pós moderna.* São Paulo: Loyola, 1994.
- IAMAMOTO, Marilda Vilella. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 1ª. ed. São Paulo: Cortez, 1998,236p.
- KRAMER, Mark R.; PFITZER, Marc W. The Ecosystem of Shared Value. Disponível em <https://hbr.org/2016/10/the-ecosystem-of-shared-value>. Acesso em 13/06/2019.
- LUKÁCS, Georg. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. *Revista Temas*, São Paulo, v. 1, p. 1-18, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Ontologia do ser social* - Os princípios ontológicos fundamentais de Marx. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Para uma ontologia do ser social.* V. I. São Paulo: Boitempo, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Para uma ontologia do ser social.* V. II. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, Karl. "Introdução à crítica da economia política". In: MARX, K. *Para a crítica da economia política; Do Capital; O Rendimento e suas fontes.* **São Paulo: Nova Cultural, 1999**, p. 25-48.
- \_\_\_\_\_. *O capital.* Livro I - Crítica da Economia Política. O processo de produção do capital. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 24. ed., 2011, (L I, Vol. II) p. 748.
- \_\_\_\_\_. *Teorias da Mais Valia.* Volume 1. São Paulo: Bertrand Brasil, 1987, p. 384-406.
- \_\_\_\_\_. Processo de trabalho e processo de valorização. In: *O Capital.* Livro I - Crítica da Economia Política. O processo de produção do capital. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 24. ed., 2011, (L I, Vol. I) p. 201- 223.
- MATOS, Marlise. Direitos humanos: contextualização e histórico. *Revista O Trabalho Intersetorial e os Direitos de Cidadania: experiências comentadas*, v. 3, p. 10-12, dez. 2006.
- MORAES, Adriano Davis. *Responsabilidade social corporativa.* São Paulo: Qualitymark, 2002.
- MONTAÑO, C. E. Reforma do Estado e "Terceiro Setor" In: AMARAL, Maria V. B.; TRINDADE, Rosa L. P. (Orgs.) *Serviço social, trabalho e direitos sociais.* Maceió: EDUFAL, 2001. p. 15-45.
- \_\_\_\_\_. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.* São Paulo: Cortez, 2002.
- MOTA, Ana Elizabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais.* Brasília: CEFESS/ABPSS, 2009, p. 30-65.
- MOTA, A. E.; AMARAL, Ângela Santana do. "Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social". In: **MOTA, A. (Org.) A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas do Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1998b, p. 23-44.
- PIOVESAN, Flavia. Empresas e Direitos Humanos. Disponível em <https://oglobo.globo.com/opiniao/empresas-direitos-humanos-20859445#ixzz5tfqjipK>. Acesso em 13/06/2019.
- PORTER, M. E.; KRAMER M. The Big Idea: Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, vol. 89, n. 1-2, January/February, 2011.
- PORTER, M. E. *O capitalismo do valor compartilhado.* HSM Management, setembro/outubro, 2011.
- SLEE, Tom. *Uberização: a nova onda do trabalho precarizado.* São Paulo: Editora Elefante, 2017.
- SOARES, L. T. *O desastre social.* Rio de Janeiro: Record, 2003.

#### Consultas:

ETHOS: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Empresas e Direitos Humanos na Perspectiva do Trabalho Decente- Marco de Referência;

GUIDING PRINCIPLES ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" - <https://www.unglobalcompact.org/library/2>.

DOW JONES INDUSTRIAL AVERAGE - [https://pt.wikipedia.org/wiki/Dow\\_Jones\\_Industrial\\_Average](https://pt.wikipedia.org/wiki/Dow_Jones_Industrial_Average).

HOLDING ENEL BRASIL. A Política de Direitos Humanos da *holding* Enel Brasil. Baseado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos Princípios Orientadores sobre as Empresas e os Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

[https://www.enel.com.br/content/dam/enelbr/quemsomos/politica\\_direitos\\_humanos/pol%C3%ADtica\\_direitos\\_humanos\\_enel\\_pt.pdf](https://www.enel.com.br/content/dam/enelbr/quemsomos/politica_direitos_humanos/pol%C3%ADtica_direitos_humanos_enel_pt.pdf).

---

<sup>67</sup> Orientador.

<sup>68</sup> Georg Lukács é um dos mais influentes filósofos marxistas do século XX. Doutorou-se em Ciências Jurídicas e depois em Filosofia pela Universidade de Budapeste. Seus estudos sobre a noção de ontologia em Marx resultariam, oito anos depois, na obra *Prolegômenos para uma ontologia do ser social*.

<sup>69</sup> Todas as categorias decisivas do trabalho "vão superando cada vez mais sua ligação originária predominantemente com a natureza, assumindo de modo cada vez mais nítido um caráter predominantemente social" (LUKÁCS, 2012, p. 319).

<sup>70</sup> Trata-se da dominação do "capitalista sobre o trabalhador", "da coisa sobre o homem, do trabalho morto sobre o trabalho vivo, do produto sobre o produtor" (MARX, 1985, p. 56).

<sup>71</sup> "[...] caráter social da atividade, assim como a forma social do produto e a participação do indivíduo na produção, aparece aqui diante dos indivíduos como algo estranho, como coisa; não como sua conduta recíproca, mas como sua subordinação a relações que existem independentemente deles e que nascem do entrelaçamento de indivíduos indiferentes entre si. A troca universal de atividades e produtos, que deveio condição vital para todo indivíduo singular, sua conexão recíproca, aparece para eles mesmos como algo estranho, autônomo, como uma coisa. No valor de troca, a conexão social entre as pessoas é transformada em um comportamento social das coisas; o poder pessoal, em poder coisificado" (MARX, 2011, p. 105).

<sup>72</sup> Quanto mais trabalho morto para cada unidade de trabalho vivo, maior será a produtividade e, para dada quantidade de produção, menos trabalhadores serão necessários. Com menos trabalhadores, há menos gente recebendo os pagamentos pela venda de serviços do fator trabalho e mais valia sendo gerada. "O capital é trabalho morto, o qual, como um vampiro, vive apenas para sugar o trabalho vivo, e quanto mais sobreviver, mais trabalho sugará" (MARX, 1983, C1, p.189).

<sup>73</sup> Slee, T. é doutor em Química pela McMaster University, em Hamilton, Ontário, no Canadá, e tem uma longa carreira na indústria de software. Atualmente estuda os problemas provocados pelas corporações do Vale do Silício, na Califórnia.

<sup>74</sup> Keynesianismo é a teoria econômica consolidada pelo economista inglês [John Maynard Keynes](#) e que consiste numa [organização político-econômica](#), oposta às concepções liberais, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com o objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego.

<sup>75</sup> Etimologicamente, a filantropia - palavra originária do grego na qual *philos* quer dizer amor e *antropos*, homem - significa amor do homem pelo ser humano, amor pela humanidade. Apesar de sua raiz humanitária, a filantropia foi se consolidando, desde os primórdios do liberalismo, como um sistema de dominação (BEGHIN, 2005, p. 45).

<sup>76</sup> O conceito de valor compartilhado foi lançado por Porter e Kramer em 2011, através do artigo publicado na *Harvard Business Review* chamado de "A Grande Ideia - Como consertar o capitalismo". De acordo com Porter e Kramer, o conceito de valor compartilhado redefine as fronteiras do capitalismo ao conectar melhor o sucesso da empresa com o progresso da sociedade; este conceito abre muitas maneiras de atender a novas necessidades, ganhar eficiência, criar diferenciação e expandir mercados, tornando-se mais competitiva. De acordo com os autores, se as empresas utilizarem as mesmas ferramentas que norteiam suas escolhas no core business para analisarem as oportunidades socioambientais, deixa de ser um custo ou filantropia para se tornar uma fonte de oportunidade e de vantagem competitiva (PORTER; KRAMER, 2011).

<sup>77</sup> Benevides, Maria Victoria. Socióloga, com especialização no campo da Ciência Política e do Direito e em temas da História Política brasileira e da Educação. Estudos universitários na PUC-Rio, nos Estados Unidos e na França. Mestrado (1975), doutorado (1980), livre-docência (1990) na Universidade de São Paulo e pós-doutorado com bolsa do Social Sciences Research Council. Diretora e pesquisadora sênior do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) de 1977 a 1985. Desde 1996 é professora titular, por concurso, da Faculdade de Educação da USP, onde leciona Sociologia e oferece cursos de Teoria da Democracia e dos Direitos Humanos.

<sup>78</sup> *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy"* (Princípios orientadores sobre empresas e Direitos Humanos: implementando as Nações Unidas "Proteger, respeitar e reparar"), relatório da ONU que especifica a responsabilidade internacional de empresas por transgressão aos direitos humanos.

<sup>79</sup> ÍNDICE DOW JONES DE SUSTENTABILIDADE: índice que analisa e indica empresas que adotam e aderem a causas sociais e/ou ambientais. Para a seleção, é feito um processo rigoroso pelo qual todas as empresas precisam passar. Atualmente, seis organizações brasileiras adotam o índice Dow Jones. São analisadas as práticas de

companhias que têm ações na bolsa, a fim de identificar seus resultados e classificá-los como sustentáveis ou não, oferecendo aos compradores informações sobre as ações sociais da empresa e as suas vantagens - Fonte: Wikipedia, 2011.

<sup>80</sup> A Política de Direitos Humanos da holding Enel Brasil. Baseado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos Princípios Orientadores sobre as Empresas e os Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

# O Serviço Social na Educação: contribuições para efetivação dos Direitos Humanos<sup>81</sup>

*Glacys Bombinho de Paula<sup>82</sup>*  
*Geovana Silva<sup>83</sup>*

## Introdução

Este artigo propõe-se a debater a temática da atuação do Serviço Social no âmbito educacional mediante a efetivação dos Direitos Humanos. Inicialmente discorreremos sobre a trajetória da Educação Brasileira Contemporânea através de um breve histórico com as correlações com o capital e o período intenso neoliberal.

A seguir, enfocaremos um panorama da Educação enquanto direito. Para justificarmos o trabalho do assistente social no espaço sócio-ocupacional da educação: trajetória e contribuições. Nas considerações finais realizaremos algumas reflexões sobre a temática, entendendo o quanto a educação se faz presente no dia a dia dos indivíduos e principalmente sua história no Brasil com recorte em tempos neoliberais, que trouxe transformações profundas nas leis e dinâmicas educacionais cada vez mais precarizadas. Com especial atenção na atuação do assistente social na educação básica, a partir de experiências e pesquisas levando em conta os desafios e conquistas para a concretização de uma escola mais democrática, embasada em propostas de uma educação emancipatória, que visa à transformação do ser, fortalecendo e efetivando os Direitos Humanos.

## 1. Educação brasileira contemporânea

Para avaliar o histórico da educação brasileira em tempos neoliberais atualmente é importante discorrer sobre algumas mudanças ocorridas nos anos de sua implementação. A da Revolução de 1930 a 1964, por exemplo, marcou roupagem estrutural da educação, mediante uma estrutura tecnocrática que inseriu a economia do país no fluxo do capitalismo mundial. Ocasionalmente levou à substituição da ideologia do catolicismo por uma laica, inspirada no liberalismo e nas ideologias republicanas.

Nesse momento a educação institucionalizada teve o seu papel revalorizado, que ia além da formação cultural das pessoas, levando a profissionalização dos trabalhadores às indústrias e diversos serviços. Viu-se formar um novo perfil educacional brasileiro, pautado na educação laica, que prepararia para a classe trabalhadora o mercado de trabalho industrializado. Com isso as camadas medianas viam na educação uma forma de promoção social, o que proporcionou uma grande demanda pela educação.

A educação pública era o grande instrumento de que dispunha a sociedade para alcançar esse objetivo. Pública, laica, obrigatória e gratuita, a nova educação, nascia no bojo de uma reconstrução educacional, seria a única via para a reconstrução social. São apregoados os valores ligados ao espírito científico, à ordem democrática, às metodologias renovadas de ensino, à esfera pública, à cidadania e ao desenvolvimento econômico e social do país (SEVERINO, 2006, p.298).

Durante a ditadura<sup>84</sup>, uma grande mudança aconteceu na estrutura da educação brasileira com a expansão da oferta escolar e do ensino fundamental, mas de acordo com a lógica de que os filhos dos trabalhadores receberiam uma educação limitada. Devido a isso, os professores se mostraram contra a ditadura, pois acreditavam em uma escola unitária, focada em condições de acesso e permanência do educando, investimento em sua estrutura e desenvolvimento das suas particularidades levando em conta sua cultura e promovendo pensamento crítico. Mas só seria possível com a defesa de um sistema educacional e pela definição do dever do Estado, assegurando a educação como direito fundamental humano.

Nesse debate da escola unitária encontra-se a presença da crítica marxista apontando a necessidade da escola com o domínio de diferentes tecnologias, abordando as diferentes áreas de aprendizado, ou seja, uma educação politécnica que “é visto como o melhor meio a operacionalizar o princípio educativo

da escola unitária” (TUMOLO, 1997, p.92). Isso só seria possível quando as causas originárias das diferenciações fossem suprimidas, por isso a luta deve começar ainda na sociedade capitalista.

No período ditatorial, a escola ampliada, tão almejada pelos professores, não se expande como os professores gostariam, e sim há a explosão do ensino técnico, uma vez que o Brasil passava pelo momento de industrialização tardia e sem revolução industrial<sup>85</sup>. Portanto, era imprescindível a qualificação imediata de mão de obra a operacionalizar o maquinário. A elite empresarial e o governo militar mobilizaram iniciativas de inserção e expansão do ensino técnico. A visão era de que através do desenvolvimento tecnológico o país teria um grande avanço econômico em harmonia com o político-social. Para que esse avanço tecnológico se efetivasse seria necessário mão de obra qualificada; com isso a educação viu-se voltada para a formação profissional de trabalhadores técnicos, ordeiros e pacíficos, garantindo o desenvolvimento e segurança nacional.

Ao mesmo tempo o governo trouxe o incentivo à privatização, afinal, a educação deveria ser um serviço no mercado livre, pois a demanda por educação era tão cara para a classe média que deveria ser ofertada pelo mercado dos serviços educacionais. No pós-ditadura ocorreu uma grande expansão das escolas privadas, o que vem acontecendo até hoje, com a gama de diferentes doutrinas religiosas e didáticas educacionais, voltadas para diferentes fins, que vão desde escolas técnicas - profissionalizantes - e aquelas voltadas para concursos.

A partir dos anos 1980, em todo o mundo, ocorreu uma transformação no processo de desenvolvimento econômico e social do capitalismo em expansão, denominado neoliberalismo, que foi uma estratégia política das classes dominantes para a reversão da crise do capital de 1970. Essa década destaca-se pela estabilização da macroeconomia e reformas necessárias para a globalização funcionar adequadamente. A globalização é a justificativa mais usada para a implementação do neoliberalismo e as transformações consequentes a ele, dado que ele traria a ideia de melhor condição de vida para todos.

### **1.1. Breve histórico da educação brasileira e sua correlação com o capital e o período neoliberal**

A política neoliberal, por sua vez, pode ser compreendida por diversos pensadores, mas cabe ressaltar a definição dessa teoria para David Harvey,

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõem que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2014, p. 12).

O autor considera o Estado burguês como o agente preservador da estrutura institucional apropriada às práticas neoliberais, e, sendo assim, o Estado deve assegurar a qualidade e integridade do dinheiro, criar mercados e manter seu funcionamento, mesmo que utilizando da força militar e da polícia para defesa e garantia do direito à propriedade privada.

O contexto neoliberal valoriza os contratos de mercado, sustentando que o bem social é potencializado se houver o alcance e a frequência das transações do mercado, ou seja, para que haja o bem-estar social é imprescindível que o mercado se movimente e se potencialize, abarcando todas as ações humanas em seu domínio. Mas, para realização de tal feito é necessária a “tecnologia e criação de informações e capacidade de acumular, armazenar, transferir, analisar e usar maciças bases de dados para orientar decisões no mercado global” (HARVEY, 2014, p.13).

Por outro lado, Netto e Braz (2011) apontam que o neoliberalismo surgiu como conjunto ideológico

que compreende uma concepção de homem competitivo e calculista, de sociedade a qual é o meio facilitador de realização dos seus propósitos privados, fundada na ideia natural e necessária desigualdade entre os indivíduos, além da noção de liberdade, que está totalmente ligada a de livre mercado (p. 236).

O neoliberalismo tem como fundamento de propagação do seu discurso a dignidade humana e a liberdade individual.

A ideologia massificou-se através dos meios de comunicação a partir dos anos 1980 entre todos os setores dos países centrais e periféricos. Assim, a ideologia neoliberal legitima o projeto do capital monopolista de romper com as restrições sociopolíticas que limitam sua liberdade de movimento, ou seja, sua primeira ação seria reformular o Estado ao seu favor, iniciando o processo denominado por Netto e Braz (2011) de contrarreforma, o que suspende ou reduz os direitos e garantias sociais, intensificando o Estado mínimo para os trabalhadores e seus direitos sociais, e máximo aos interesses do capital. Isso é exemplificado pelos processos de privatização.

Nesse contexto, tem-se o momento da transferência de riqueza social construída através dos recursos gerados pela classe trabalhadora com a venda de sua força de trabalho e mais-valia, que é diretamente repassada para as mãos dos grupos monopolistas, intensificado nos países periféricos. Pode-se dizer que esse processo se mundializou devido à caracterização da globalização, imposta pelo

capital, que efetivou a “desregulamentação” das relações de trabalho. O objetivo declarado dos monopólios é garantir plena liberdade em escala mundial, para que os fluxos de mercadorias e capitais não sejam limitados (NETTO e BRAZ, 2011, p. 238).

Diante desse processo de implementação do neoliberalismo no Brasil, o país passava por diversos acontecimentos - década de 1990 -, principalmente no que tange a sua economia, com mudanças no papel do Estado e no mundo do trabalho, através da exigência de adequação à ideologia neoliberal que gerou consequências profundas na educação e em demais esferas. Portanto, é necessário compreender o momento que precede a política neoliberal para que esta entrasse em vigor, ou seja, o plano anterior que teve falhas - Plano Nacional de Desenvolvimentismo. De acordo com Rodrigo Castelo (2009), essa corrente teve como ideias principais a defesa da autonomia e soberania nacional, tendo a indústria como meio primordial de superação das dificuldades de desenvolvimento das periferias, além de ver o Estado como o agente estratégico que proveria políticas de planejamento e bem-estar social e a participação ativa de uma *intelligentsia* culta e bem formada na gerência de postos-chaves do Estado. Porém, esse modelo preconizado pelos desenvolvimentistas, baseado na industrialização, não correspondeu às suas expectativas.

Parafraseando Castelo (2009), o momento econômico vivenciado pelo neoliberalismo mostra um esgotamento no plano econômico anterior e desequilíbrio macroeconômico, que abriu uma brecha para os movimentos políticos e ideológicos contestatórios a ele. É então que através de pensadores surgiu a ideologia do novo desenvolvimentismo, embalado pela promessa do governo petista - Lula, 2003-2011 -, e, por se tratar de uma ideologia, ela nunca foi implementada. Ele tem como principal objetivo delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado a uma melhora substancial nos padrões distributivos do país, ou seja, o Estado faria intervenção na economia e na “questão social” com ênfase na incerteza inerente às economias capitalistas. Sendo assim, a função do Estado é atuar no incentivo ao direcionamento dos ativos financeiros privados, pois para haver uma economia de mercado forte é necessário um Estado forte. Essa corrente,

Trata-se de um novo modelo de política econômica, incluindo-se medidas fiscais, cambiais e monetárias no melhor estilo keynesiano e desenvolvimentista. Mas não só: além das políticas econômicas tradicionais, uma série de medidas são prescritas, tais como a constituição de um sistema avançado de educação básica e de inovação tecnológica, mecanismos endógenos e privados de financiamento do investimento produtivo e a segurança jurídica dos contratos e da propriedade privada. Tudo isso seria vão se não existir um empresariado nacional forte, considerado pelos autores um dos pilares do projeto novo-desenvolvimentista (SICSU et al., 2007, p. 515 e 521 apud BRANCO, 2009, p. 77).

Seguindo a linha de pensamento de Castelo (2009), os novos desenvolvimentistas analisaram que para a diminuição da desigualdade social seriam necessárias políticas de corte e a promoção da equidade social, ou seja, igualdade de oportunidade. Sendo assim, o crescimento econômico seria o principal fator para a redução da desigualdade. Eles criticavam muito os atuais programas assistencialistas, acreditando que eram insuficientes para alcançar essa equidade de distribuição de renda.

## 1.2 A Educação enquanto direito

Para falar de educação não se pode deixar de destacar a Constituição de 1988, que trouxe marcos importantes para o âmbito educacional, que são frutos de muita luta social e enfatiza a educação enquanto direito. Segundo o conceito de Florestan Fernandes, a Constituição tem caráter híbrido e ambíguo, uma vez que “manteve a privatização do público e a distribuição de verba pública para o setor privado - laico e confessional -, por meios diretos ou indiretos” (LIMA e PEREIRA, 2009, p. 34). O capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto -, contém modificações profundas para a educação brasileira, mediante também ao interesse do capital, por exemplo, o art. 205 - “Educação como direito de todos e dever do Estado” - e o art. 214, que institui a elaboração de um Plano Nacional de Educação, que será discutido mais adiante, e o art. 6 que definia os planos e metas nos quais a educação deveria pautar-se, nos próximos anos, que seriam:

- I - Igualdade de condições para acesso e permanência na escola.
- II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber.
- III - Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.
- IV - Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.
- V - Valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma de lei, planos de carreira para magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.
- VI - Gestão democrática do ensino público, na forma da lei.
- VII - Garantia de padrão de qualidade. (BRASIL. CONSTITUIÇÃO, 1988).

Muitos dos direitos conquistados foram desfeitos ou minimizados, pela reação conservadora. Com a vitória de Fernando Collor de Mello para a presidência em 1989, o caminho para o neoliberalismo se expandia, além das transformações e desarticulação da classe trabalhadora no que tange à capacidade de enfrentamento.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) causou transformações significativas no setor empresarial com a mudança nas empresas, que deixaram de ser controladas pela esfera pública, e estas (empresas públicas) deveriam passar uma modificação de acordo com sua “vocação”: como “unidades de ensino” e “centro de excelência” (LEHER, 2010, p.37), o que ocasionou a proliferação de instituições privadas.

Em seu governo a vinculação da pobreza ao acesso à escola são centrais para a configuração da escola pública brasileira, pois FHC utiliza a escola como forma de posto de realização de ações assistenciais, de caráter compensatório, englobando programas governamentais e ações “voluntárias”, que tornaram-se uma marca forte da segunda gestão de FHC. Logo, tem-se a expansão escolar, mas por sua vez sem qualidade e culpabilização da educação para os problemas sociais, econômicos e de saúde, eximindo o Estado dessa problemática.

Outro destaque para os anos 1990 foi a assinatura da “Declaração Mundial Educação para Todos”, na Conferência de Jontiem, na Tailândia (HELFREICH, 2012, p.65), que objetivava o acesso privilegiado aos recursos do Banco Mundial, que mais à frente irá influenciar nos moldes da educação brasileira. Ao analisar a proposta em “Educação para Todos”, acredita-se em uma educação capaz de atender à demanda de aprendizado de todos em igualdade. No entanto, essa conferência partiu mais de um processo de redução do conceito e prática das metas da “Educação para Todos”, ou seja, mais uma vez minimizando as políticas sociais. “A escola não revoluciona ou transforma a sociedade que a produz e à qual serve; ela apenas consolida e maximiza as transformações em curso quando a aparelhamos para tanto” (XAVIER, 2005 apud SEVERINO, 2006, p.303).

Parafraseando Xavier, é necessário desconstruir a mitificação da escola como um dos pilares da doutrina liberal, e concluindo que a educação para todos não é possível. Afinal, mesmo que todos se escolarizem não haverá trabalho nem oportunidade para todos, nem mesmo educação, pois é necessário manter o ciclo do capital, uma vez que para a reprodução do capitalismo a desigualdade é necessária, além de um grande número do exército industrial de reserva.

O governo FHC priorizou expandir o ensino básico e frear o crescimento das universidades públicas, pois o sistema educacional está diretamente ligado aos moldes “globais” nos quais o Estado prioriza a produtividade e não a qualidade ofertada à população. Esse governo abandona o referencial unitário de qualidade (aumentando a desigualdade até na educação), associa a elevação do nível educacional ao da renda do trabalhador propagando a ideia de que o ensino fundamental e profissional oferecia um melhor retorno econômico.

O Estado passa a regular o conteúdo programático das escolas, restringindo o trabalho dos professores. Essa “restrição do conhecimento docente foi recomendada pelo Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina e no Caribe (Preal)” (LEHER, 2010, p. 45), ou seja, propõe o uso da TV Escola e Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), que pretende qualificar os professores para o uso da informática na educação. Com esse ato, mais uma vez, minimiza-se o conhecimento propagado através da escola: só se aprende o básico para trabalhar e o ensino médio torna-se voltado apenas para a preparação ao vestibular. Não se vê uma educação direcionada para a cultura e para o conhecimento crítico do indivíduo.

Em vista disso, a educação e o trabalho estão mecanizados e articulados à esfera econômica e tecnológica. Afinal, o desemprego crescente desse período foi conferido à falta de qualificação dos trabalhadores para adequar-se à globalização. Como alternativa, o capital usa a formação profissional para obter a empregabilidade, que deveria oferecer melhores condições para que o capital humano<sup>86</sup> fosse ajustado ao mercado; em outras palavras, a tecnificação e qualificações diferenciais da classe trabalhadora eram justificadas como a solução para a empregabilidade dela.

No mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) há a esperança de um governo voltado à classe trabalhadora. É nesse momento também que surge a lógica do novo desenvolvimentismo. Após o neoliberalismo passar por um “esgotamento”, a partir de 2007, esse projeto político de superação do neoliberalismo formou-se entre os intelectuais tucanos, que “se diferencia do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica” (CASTELO, 2012, p.624).

Esse período destacou-se também por sua retórica da “inclusão social” e vinculação dos benefícios assistenciais à educação, destacando-se o Programa Bolsa Família (HELFREICH, 2009). As principais condicionalidades do programa são a permanência e frequência escolar das crianças da família beneficiada. Portanto, dá-se o ideário de que a educação seria o trajeto direto para a erradicação da pobreza, uma vez que, quem a obtivesse teria condições de ascender socialmente e economicamente. Contudo, não é posto em questão que tipo de educação seria essa, valendo-se apenas do fato de frequentar a escola ou obter um diploma.

Dessa maneira, segundo Helfreich (2012), para Gramsci a educação é um meio utilizado pela classe dominante para legitimar sua ideologia, mas ele busca outro ideário de educação, ou seja, uma

educação emancipatória regada de autonomia, o que seria viável através da classe trabalhadora com o movimento de contra-hegemonia, sendo ideal e primordial para nossa sociedade. Todavia, para que isso aconteça toda a sua estrutura deveria mudar. Para compreender melhor essa temática será abordado o Novo Plano Nacional de Educação (PNE), que projeta metas para a educação brasileira, que vem a ser regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação e pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Saviani (2007) enfatiza que a luta por uma educação de qualidade não é atual, mas existe desde a década de 1920 e tem como marco a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE). Dentre tantas outras, se destacam o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na nova LDB, que promovem a elaboração da proposta do Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais de Educação, mas que enfrentou e enfrenta até hoje a resistência política para que haja de fato uma melhora nas condições de ensino e trabalho dos profissionais da educação.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja principal função seria a de elaborar o PNE, constituiu em fevereiro de 1937 sua tarefa originária, e em maio desse mesmo ano o PNE é entregue, contendo 504 artigos, sendo encaminhado à Câmara dos Deputados. Porém, esse documento não chegou a ser aprovado e, com a implementação do Estado Novo, por consequência, veio a cair em esquecimento. No decorrer desse período, entende-se que antes de um plano o melhor seria a elaboração de reformas parciais, como as leis orgânicas de ensino e não uma lei geral de ensino.

A Constituição de 1934 já deslumbrava a possibilidade da implementação do Plano Nacional de Educação, pois era muito ampla e abrangia todos os aspectos do ensino em território nacional, que encontrava nessa Constituição, no artigo 214, a aprovação do PNE, que tem como objetivo articular e desenvolver o ensino em diferentes níveis e integrar ações do poder público.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL. CONSTITUIÇÃO, 1934).

Sendo assim, as leis referentes à educação são articuladas com a primeira LDB instituída em 1961, e o Conselho Federal de Educação foi encarregado de elaborar o Plano de Educação, que trataria do fundo nacional do ensino primário, médio e superior, ou seja, o plano de distribuição de recursos financeiros. É a partir disso que se firmou o segundo elemento constitutivo do ideário de Plano Nacional de Educação, que seria a alocação e distribuição dos recursos destinados ao ensino. O plano foi aprovado no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, apesar de ter recebido um considerável número de vetos do presidente da República, que gerou graves consequências em seu financiamento.

O PNE tem o intuito de consolidar leis unificadas para gerir com “excelência” a educação brasileira e “elevar” sua “qualidade” de ensino em prol do capital, além de prestar um papel mercantilizador da educação brasileira do que de fato fortalecer a educação pública e a garantia de acesso e qualidade a todos. O PNE instituído em 2001 tinha três momentos-chave em seu contexto, tais como: “1. Diagnóstico da situação; 2. Enunciado das diretrizes a serem seguidas; 3. Formulação dos objetivos e metas a serem atingidos progressivamente durante o período de duração do plano” (BRASIL, [LEI Nº 13.005](#), 2014). Esses três momentos aplicam-se na educação básica, superior e nas suas respectivas modalidades (SAVIANI, 2007, p.1.239).

A respeito do que trata e significa esse plano, é indispensável evidenciar suas diretrizes, que são:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL. [LEI Nº 13.005](#), 2014).

Para que todas essas diretrizes sejam efetivadas é imprescindível que haja um bom planejamento e articulação entre as esferas governamentais, primordialmente um financiamento adequado, porém, o

MEC não contribuiu muito para essa última questão e o PNE, por sua vez, também não alterou de fato esse quadro. Em uma de suas metas o plano fala da “gestão democrática da educação”, mas ele a associa aos “critérios técnicos de mérito e desempenho” (COLEMARX, 2014, p. 17), conforme aponta a meta 19:

**Meta 19:** assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (MEC/SASE, 2014, p. 59).

O PNE aprofunda as distâncias entre “democracia” e “gestão escolar”, pois consolida uma visão tecnicista e meritocrática que estimula a competitividade e o controle social na perspectiva do Modelo de Excelência da Gestão. Ao redefinir a concepção de “público” e ao vincular democracia a monitoramento de metas, não oferece possibilidades de proteção contra as influências de interesses particularistas por parte do Estado e dos governos locais, assim como da Igreja e do capital (idem, 2014).

O plano propõe a unificação da base curricular, nacionalmente da educação básica, porém não enfatiza a garantia da escola pública, gratuita, universal, laica e comprometida com a ciência, cultura, arte e tecnologia, que tanto queremos. O PNE impede a produção de conhecimento crítico e reflexivo por parte dos professores e alunos, pois os professores devem dedicar seu tempo apenas a cumprir prazos e metas. Atualmente, o que mais se vê é o professor apenas aplicando apostilas ou usando de recursos tecnológicos, como *slides*, assim extinguindo o seu papel de transformar os nossos pensamentos (COLEMARX, 2014), mas esse é o objetivo do capital. O que importa são indivíduos mecanizados, não críticos, agindo de acordo com as linhas das marionetes orquestradas pelos que estão no poder em detrimento aos seus propósitos.

A partir de 2003, com as experiências da era PT, o governo se aproxima do empresariado, que, como consequência, se afastou das suas bases originárias de luta e melhoria para a classe trabalhadora. Isso veio a interferir diretamente no PDE, uma vez que está estritamente vinculado ao “Compromisso Todos pela Educação”, que é um movimento articulado por empresários com o patrocínio de entidades como a Fundação Bradesco, Fundação Roberto Marinho, Fundação Itaú-Social, entre outras. Elas se referenciam como uma iniciativa da sociedade civil. Esse movimento apresentou cinco metas:

1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola.
2. Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever;
3. Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série;
4. Todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio;
5. O investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido (SAVIANI, 2007, p. 1.244).

O PDE foi lançado pelo MEC em 2007 com caráter de suposta “salvação” para a qualidade das escolas básicas do país, entretanto, o plano não esclarece a forma correta de controle, o que abre brechas para a manipulação de dados, tanto com relação à qualidade de ensino ofertada, quanto para possíveis recebimentos de recursos financeiros, mascarando os dados reais. Além de estar atrelado ao programa “Todos pela Educação”, também a outros programas de desenvolvimento do MEC. No âmbito da educação básica o PDE aborda 17 ações, sendo 12 em caráter global, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que avalia o nível de aprendizagem dos alunos e o programa “Mais Educação”, que se propõe em ampliar o tempo de permanência dos alunos nas escolas, ou seja, escolas em tempo integral.

O projeto educacional exposto no PNE e PDE são voltados extremamente para a “massificação periférica”: um processo de universalização escolar que reduz a formação humana às necessidades estritas do trabalho simples, que vem “se tornando um processo de reprodução do capital e do trabalho, adaptado à classe trabalhadora às necessidades do capital, conforme os ciclos econômicos” (COLEMARX, 2014, p. 37).

Como já evidenciado, é notório que o PNE também reafirma a lógica privatista que vem marcando a sociedade nos tempos atuais, no qual o modo de regulação neoliberal originou mudanças consideráveis no papel estatal e, conseqüentemente, nas políticas educacionais. Com isso a educação se torna cada vez mais competitiva e direcionada pela lógica do mercado, pela flexibilização do consumo e produção, que impulsionam as formações especializadas dos trabalhadores, potencializando novas habilidades profissionais. A procura por determinadas instituições que oferecem essas competências profissionais, conseqüentemente espalhando a competitividade entre as instituições de ensino. Um exemplo disso é a Prova Brasil que, na verdade, está avaliando a instituição de ensino do estudante do ensino básico, e com isso é gerada uma grande competitividade entre elas para que seja reconhecida qual escola tem melhor desempenho, melhor trabalho e, conseqüentemente, arrecadará mais alunos e investimentos.

O retrocesso educacional evidenciou-se ainda mais no ano de 2015, durante o mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), que é demarcado pela lógica privatizante e mercantil na educação, embasado no PNE (2014-2024), expandindo as Parcerias Público Privadas, fortalecendo a

lógica empresarial com a formação voltada para o mercado de trabalho. No segundo mandato da presidente Dilma, o governo federal lança o documento “Pátria Educadora”, que traz em pauta a educação básica e sua reformulação.

O lema “Pátria Educadora” começa a tomar forma em um documento preliminar elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República chamado “Pátria educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional”. O texto, de 22 de abril de 2015, traz diretrizes de possíveis medidas a serem tomadas objetivando tirar a educação brasileira de um cenário classificado como “dramático”. Mas em sua visão micro, o problema da educação brasileira está na problemática de interpretação de texto e raciocínio lógico dos seus alunos e na qualificação dos professores e diretores que, por sua vez, são “eleitos” através de pactos e indicações políticas.

O documento ressalta a proposta de sua construção e implementação a partir de três pontos de partida, destacando o segundo:

2.Mudar a maneira de ensinar e de aprender. Nosso ensino é tradicionalmente pautado por enciclopedismo raso e informativo. [...]A interpretação de textos exemplifica o problema. [...] Precisamos de ensino que use o aprofundamento seletivo como palco para aquisição de capacitações analíticas, direcionadas às habilidades centrais de análise verbal e de raciocínio lógico. E que permita à massa de alunos, vindos do meio pobre, superar as barreiras pré-cognitivas que os impedem de aceder às capacitações analíticas. Será obra de libertação (BRASIL, SAE/2015, p.5-6).

O documento atenta ao “enciclopedismo raso” no que tange à memorização como predominância e o livro como manual prático dos meios de aprendizagens dos currículos escolares.

Assim como as universidades, as escolas passam por ranqueamentos através das formas avaliativas já citadas e inclusas no PNE. Aquelas que se qualificam de forma satisfatória aos moldes governamentais são tidas como escolas de excelência e referência. Nessa proposta, as escolas de referência trabalharão articuladas aos Centros de Qualificação Avançada de professores e diretores. Contudo, o discurso é o mesmo, o problema do desemprego, violência e atraso estão na escola e nos trabalhadores da educação e nos próprios alunos das classes populares.

## 2. O trabalho do Serviço Social na Educação

Como mencionado anteriormente, a política educacional é expressão das lutas sociais, que visavam à emancipação, o protagonismo e autonomia dos sujeitos. Essa luta está inteiramente atada à história de vida social dos indivíduos, uma vez que a escola é um processo social instituído na sociedade civil e que envolve a atuação de diferentes sujeitos, incluindo o conhecer e pensar destes, criando e/ou reafirmando seus valores.

Como profissionais propositivos e críticos, os assistentes sociais têm muito a contribuir no âmbito educacional, devido a sua natureza política e interventiva. A inserção do profissional pela via governamental nas escolas ainda é pouco expressiva se compararmos à sua inserção no campo da saúde ou da Assistência Social, entretanto, sua inserção no âmbito educacional vem crescendo com o decorrer das décadas, principalmente no que tange à atuação diante das expressões da questão social e senso comum.

A educação e o Serviço Social são vistos como espaços e formas de sanar as problemáticas efetivadas pela conjuntura econômica. “A questão social se insere no campo do empobrecimento da classe trabalhadora, com a consolidação e a expansão do capitalismo” (LEAL, 2006, p.31), se constituindo hoje na sua forma mais drástica, exemplificada nas escolas em vários momentos. É a partir das tensões ocorridas no âmbito escolar que o assistente social é chamado a atuar diante das expressões da questão social, que inicialmente são retratadas como desvios de conduta moral e caracterizadas pelo senso comum como realidade e marginalidade.

### 2.1 A inserção do Serviço Social na educação

Para falar da interação dos assistentes sociais no âmbito educacional é vital compreender que ambos estão entrelaçados ao momento político e econômico de sua época, uma vez que ambas são práticas sociais e são determinadas pelo contexto histórico da sociedade na qual se inserem.

Conforme Marilda Vilela Iamamoto (2015, p.27), “o Serviço Social tem na questão social a base de sua fundação como especialização do trabalho”. Afinal, o assistente social é chamado a atuar diretamente com as expressões da questão social, no caso da escola, expressas a partir da violência, evasão escolar, *bullying*, entre outros, que são consequências da sociedade capitalista.

Segundo Iamamoto, a questão social pode ser compreendida como:

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 (IAMAMOTO, 2015, p.27).

É nessa tensão entre produção da desigualdade e resistência, movidos por interesses sociais que constituem a vida social, que os assistentes sociais atuam, de forma que para atuar com suas mais variadas expressões é vital apreendê-la, pois ela se dá no cotidiano de trabalho do profissional (idem, 2015). Desse modo, não podemos desvincular a atuação do Serviço Social na educação da questão social, de forma a facilitar a apreensão do movimento histórico de sua inserção de trabalho cotidiano profissional no âmbito educacional.

A relação entre educação e Serviço Social se inicia na década de 1930 com a inauguração da primeira escola de Serviço Social em São Paulo, na Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP); sendo assim, a relação do Serviço Social com a educação tem início na origem dos processos sócio-históricos da profissão. Um dos principais motivos para sua fundação foi a “necessidade de melhorar a preparação para ação social dos quadros militantes da Ação Católica” (AGUIAR, 1995, p.29).

De acordo com Helfreich (2012), as demandas apresentadas ao profissional no campo educacional favorecem diversas possibilidades de trabalho, passíveis de diferentes perspectivas políticas que, ao longo da história, se modificaram.

A inclusão do Serviço Social no âmbito educacional emergiu na década de 1930 e com alguns experimentos que se consolidaram na década de 1950-1960, período o qual foi marcado pelo desenvolvimentismo em que a profissão de inscreve de forma mais definitiva na divisão social do trabalho (HELFREICH, 2012, p.103).

Em vista disso, esse campo não é novo, mas até hoje vem se expandindo tanto na esfera pública – apesar de não ser obrigatório por lei a atuação do profissional nessa esfera até o momento<sup>87</sup> – quanto privada, e algumas se constituem por instituições sem fins lucrativos em sua maioria, que, por obrigatoriedade governamental, devem conceder bolsas de estudos e outros benefícios por receberem dedução fiscal em seus impostos. Uma vez que a educação deveria ser pública, laica e universal.

Através de experiências vividas na formação acadêmica em Serviço Social foi possível averiguarmos e constatarmos a importância da atuação do profissional e sua possibilidade de trabalho, que pode ir além do que muitas vezes é solicitado pelo empregador, considerando o projeto ético-político profissional.

O trabalho do assistente social está relacionado diretamente à “regulação das relações sociais, à criação de condições necessárias ao processo de (re) produção social, por meio de ações que recaem sobre as condições de vida dos homens” (HELFREICH, 2012, p.114). No Brasil, a institucionalização do Serviço Social se efetivou através do Estado, empresariado e Igreja Católica, com o objetivo de enfrentar e regular a questão social, que se intensificava na década de 1930 com diversas manifestações, salientando as contradições vivenciadas por um país que perpassava por modificações econômicas, que rompia com o modelo econômico vigente, o agroexportador.

De acordo com Antônio Geraldo de Aguiar (1995), nesse período os assistentes sociais eram chamados a restabelecer a ordem social, subordinadamente ao respeito à autoridade. O autor ainda define o profissional como:

Pessoa metodicamente formada numa escola de Serviço Social, cuja atividade e devotamento, ligando-se à determinada engrenagem da sociedade, tende a regularizar o seu andamento, integrando-a normalmente na marcha em conjunto de toda a sociedade (AGUIAR, 1995, p.32).

Nesse contexto, o Estado identifica a necessidade de interferir no combate à evasão escolar e dificuldade de aprendizagem dos alunos nas escolas de ensino fundamental que eram vistas como “disfunções”. Então se desenvolve o trabalho do profissional nessa área (HELFREICH, 2012).

Em 1930, a educação brasileira era muito falha no que tange aos aspectos materiais e pedagógicos, assim como existia uma grande dificuldade de garantir a permanência das crianças na escola e com a formação dos professores. Além desses aspectos, a população tinha acesso restrito à educação pública. Como exemplo disso, em 1929, mais da metade (65%) da população brasileira com 15 anos ou mais não tinha frequentado a escola. Esse número veio a diminuir gradativamente com o passar dos anos.

Já na era Vargas (1930-1945), uma nova perspectiva educacional surgiu, que estava diretamente ligada à classe dominante. Essa perspectiva favorecia o prisma tradicional de educação, elucidado pela justificativa do não acesso à escola como o fator gerador de ignorância e marginalidade. Portanto, se conferia à escola o papel de disseminar instrução e conhecimento acumulado pelo indivíduo, propiciando a homogeneização social.

Na década de 1930, o Estado promove uma forte repressão ao movimento proletário que se constituía, dado que no âmbito político as pressões sociais cresciam pela melhoria da educação pública e também para a formação dos trabalhadores. O assistente social é chamado a atuar no espaço escolar de forma “apaziguadora”, intervindo no conjunto de problemas sociais que porventura estivesse

dificultando o aprendizado e a dinâmica institucional. Essas questões eram caracterizadas como disfunções e patologias sociais no seu convívio familiar e no espaço da escola, reafirmando a individualização e culpabilização do ser e construído consenso. Consequentemente, era exigido ao profissional que o mesmo “ajustasse os desajustados, ajudasse os necessitados, integrasse os alunos à sociedade” (SOUZA, 2005, p. 34 apud DENZT e SILVA, 2015 p. 18), seguindo a perspectiva profissional da época.

As modificações constitucionais trouxeram mudanças significativas para a educação. A Constituição de 1946 efetivou a obrigatoriedade escolar e, por conseguinte, possibilitou através de dispositivos legais a presença dos assistentes sociais nas escolas. Afinal, foi a partir dela que ocorreu a regulamentação do ensino de primeiro grau como obrigatório e posteriormente o ensino primário, normal e agrícola. Nessa mesma década (1940), a profissão se inscreveu de forma mais definitiva na divisão social do trabalho e sua inserção nas equipes profissionais – conhecidas como equipes multidisciplinares – além da expansão do seu trabalho educativo e disciplinador nas favelas e na Fundação Leão XIII, um dos marcos dessa época.

Como já dito, a questão social está inteiramente ligada à profissão, pois é através das suas expressões que se tem a necessidade de atuação do assistente social no espaço escolar, que é dual e propaga o conhecimento para suprir minimamente as necessidades.

No período de 1940 a 1950, suas expressões se baseiam no pauperismo, trabalho infantil e feminino, analfabetismo, evasão escolar, dentre outros. A intervenção profissional era voltada aos problemas sociais compreendidos nesse momento como “desajuste individual”, mas que afetavam a convivência em comunidade. Para tal atuação eram utilizados os instrumentos de atendimento individual de casos; visitas domiciliares e/ou atendimento de grupo com alunos da escola e atuação no espaço comunitário, visando o processo de desenvolvimento das relações sociais locais (FREITAS, 1948; SPOSATI, 1987 apud WITIUK, 2006).

Segundo Witiuk (2004), a influência norte-americana foi expressiva para o Serviço Social escolar. Ela ressalta a forma de atuação do modelo americano, que consiste:

O modelo americano de Serviço Social escolar adotado no Brasil está baseado no método de Serviço Social de casos Individuais, por meio do atendimento individual a pais, professores e alunos. Com a aplicação de inquéritos realizados prioritariamente no domicílio da criança, o Serviço Social procura detectar as causas da dificuldade de aprendizagem bem como aproximar casa e escola ou escola e comunidade. [...] Ao Serviço Social escolar cabe o atendimento, por meio do Serviço Social de caso, à população mais empobrecida, dentro da concepção vigente de questão social como caso de polícia e de acesso à educação como forma de repasse de valores e princípios. O assistente social atua junto ao educando e sua família identificando os problemas sociais que repercutem no aproveitamento escolar, propondo ações ou requisitando serviços que possibilitem a adaptação do escolar ao seu meio e ao ambiente escolar, promovendo o ajustamento social. Percebe-se uma tendência de estigmatização e culpabilização dos indivíduos sob as bases do funcionalismo que hierarquiza as relações sociais e procura identificar disfunções na sociedade (WITIUK, 2004, p. 25).

O Serviço Social trabalhava com a metodologia de caso e comunidade, que propiciava maior interação entre escola/família/comunidade, com o propósito de “solucionar” as questões apresentadas de forma a não as individualizar. Nesse sentido, Abreu (2004) evidencia que a influência dessa metodologia foi efetivada nas primeiras décadas do século XX, período que marcou as condições sócio-históricas para o desenvolvimento da profissionalização do Serviço Social no contexto norte-americano, que propiciou a difusão mundial da profissão.

Entre as décadas de 1950 e 1960 o “Serviço Social desenvolveu-se como profissão de cunho eminentemente educativo, sustentada principalmente nas influências pedagógicas tayloristas<sup>88</sup> e da filosofia neotomista<sup>89</sup>” (ABREU, 2004, p. 50). Por conseguinte, vinculam-se estratégias educativas para estabelecer o “conformismo social”, que vem a ser a adaptação do trabalhador à dominação da produção e do trabalho.

O período ditatorial reprimiu a atuação de muitas esferas de trabalho, não sendo diferente quanto ao Serviço Social. Nesse momento a profissão expandiu sua atuação nos espaços educacionais, que foram favorecidos pelos artigos da LDB – Lei 4.024 de 20/12/1961 que especificou a necessidade do Serviço de Assistência Social ao Educando –, frente às citações dos artigos 90 e 91, que tinham o intuito de contribuir para a permanência das crianças nas escolas. Além dessa contribuição, esse período deixou heranças como o movimento sindical, reivindicações, greves de professores e várias conferências de educação.

De acordo com Witiuk (2006), no que concerne à discussão do Serviço Social na educação, o período de 1973 a 1975 foi marcado pela expansão do debate sobre a identificação do trabalho do assistente social e das possibilidades de atuação do Serviço Social escolar, pois os artigos da LDB coadunavam para tal inserção profissional. Entretanto, o Estado militar, através do Decreto n. 72.846 de 12/09/73, instituiu o Serviço de Orientação Educacional devido a sua “preocupação” com a disciplina e bom encaminhamento da juventude, para conduzi-los (jovens trabalhadores) a cursos profissionalizantes de acordo com sua vocação. Esse decreto causou grande ambiguidade entre o trabalho do Serviço Social e o do Orientador Educacional, que geralmente era ocupado por professores, ocasionando em conflitos

por delimitações de competência e atribuições e delimitação de espaço e especificidade do Serviço Social, uma vez que havia similaridade entre o trabalho de ambos.

Logo, não foram só ganhos deixados por esse período ditatorial; em 1983 o país contava com mais de “60 milhões de analfabetos e semiletrados para uma população de aproximadamente 130 milhões de pessoas” (GHIRALDELLI, 2009 apud DENTZ e SILVA, 2015, p. 16), o que demonstra a dificuldade no processo de democratização do ensino e o acesso à escola. A intervenção do Serviço Social no espaço educacional seguia a “lógica desenvolvimentista voltada para a preparação social dos indivíduos, a fim de torná-los segundo suas aptidões, cidadãos produtivos e úteis ao capital” (AMARO, 2011, p.19 apud DENTZ e SILVA, 2015, p.19). Por conseguinte, ao Serviço Social bastava: examinar a realidade social e econômica dos alunos e familiares; identificar situações de desajuste social; orientar professores, pais e alunos sobre esses desajustes, entre outros.

A trajetória da escola como campo de trabalho do assistente social expandiu-se gradualmente e foi “a partir da década de 1990, em consonância com o amadurecimento do projeto ético-político profissional, que se visualiza no Brasil um considerável aumento da inserção do Serviço Social na área da Educação” (CFESS/CRESS, 2011, p. 5).

Nessa perspectiva, na década de 1990 a profissão amadureceu teoricamente, levando em conta a elaboração teórica e a uma “divisão do trabalho”, exigindo maior especialização dos profissionais, levando em conta três aspectos: a “influência da tradição marxista nas publicações; a interlocução do Serviço Social com outras áreas do conhecimento; mudanças societárias no mundo e no Brasil (dando início ao neoliberalismo), que mudam os padrões teórico-culturais” (NETTO, 1996 apud HELFREICH, 2012, p.134), de forma a promover o “fortalecimento das entidades da categoria e o início de ações articuladas entre as mesmas, resguardadas as suas especificidades” (BRAVO, 2009, p. 690).

Em vista disso, as reflexões indicam a consolidação da profissão, na década de 1990, como, por exemplo, com a elaboração de um novo currículo e aprovação do novo Código de Ética profissional, em 1993, que expressa a “consolidação do projeto ético político profissional” (BOLORINO, 2012, p. 212).

O código do assistente social é singular, pois nenhuma profissão aborda princípios para a luta e superação do capitalismo. Esse código estabelece a primazia pelo compromisso do assistente social com a competência profissional, por meio do aprimoramento intelectual contínuo, além da publicização dos recursos institucionais, com a qualidade dos serviços prestados e sua inserção em diversos espaços de discussão e debate profissionais, como o CBAS, ABESPSS, CFESS, CRESS (BOLORINO, 2012).

A partir dessas entidades representativas da profissão e suas publicações, diversos assuntos respectivos à categorial profissional são debatidos e analisados. No que concerne ao debate entre educação e Serviço Social, no ano de 2011, ele se fortaleceu significativamente com a contribuição do conjunto CRESS/CFESS, com a realização do I Seminário Nacional de Serviço Social na Educação e posteriormente com a publicação do documento denominado *Subsídios para o Debate sobre Serviço Social na Educação*, no ano de 2011.

Esse documento tem como objetivo:

[...] contribuir para o aprofundamento da reflexão sobre uma concepção de educação coerente com o projeto ético-político-profissional, que, por sua vez, oriente o debate das particularidades do trabalho do/a assistente social nessa política pública, assim como as ações profissionais no sentido de fortalecer as lutas sociais em defesa de uma educação emancipadora (CFESS, 2011, p. 3).

O documento contribui também para a intensificação da luta pela educação como direito social e a consolidação da profissão nessa política pública. Desse modo, as escolas são espaços institucionais contraditórios e dinâmicos que podem, juntamente com a atuação do assistente social, direcionar o indivíduo de forma que permita a formação do homem com o protagonismo e autonomia na direção emancipatória.

A inserção de assistentes sociais na Política de Educação, ao longo das últimas duas décadas sobre tudo às requisições socioinstitucionais de ampliação das condições de acesso e de permanência da população nos diferentes níveis e modalidades da educação, a partir da mediação de programas governamentais instituídos mediante as pressões de sujeitos políticos que atuam no âmbito da sociedade civil (CFESS, 2011, p.37).

Principalmente em instituições de cunho assistencial, apesar de o assistente social ter o Estado como seu maior empregador. O sistema educacional embasado pela lógica neoliberal se torna um campo frágil para se dizer que ele seria a solução para a questão social. Hoje, a situação do magistério é precária no que tange ao salário e condições de trabalho. Mas cabe pensar como está a situação dos assistentes sociais atuantes no âmbito educacional atualmente e quem são, para então se configurar um pouco da história entre Serviço Social e educação na contemporaneidade e sua importância. A partir dos estudos de Helfreich (2012) sobre o perfil profissional, destacaremos a identificação desses profissionais e sua visão a respeito da profissão na esfera educacional.

Helfreich (2012) elabora o perfil profissional a partir das escolas do Município do Rio de Janeiro. Em sua pesquisa, a autora constata que: de “94 assistentes sociais que trabalham na Secretária Municipal, 42 participaram da pesquisa” (p.219), dentre eles o perfil é constituído por mulheres intituladas como

brancas e jovens. No que se refere à remuneração salarial, no ano de 2014, a média era R\$4.200,00, e todos ingressantes através de concurso público entre os anos de 2004 e 2007, não obtendo plano de carreira. Outro dado relevante é que 90% dos entrevistados estudaram em universidades públicas, que utilizam o currículo da ABEPSS e não o currículo mínimo do Ministério de Educação e Cultura (MEC), como as instituições privadas.

Dentre as questões levantadas pela autora, uma delas era referente à concepção do serviço educacional dos entrevistados. Suas respostas foram divididas em três blocos de respostas: o primeiro é relacionado à defesa da escola pública gratuita e de qualidade e o compromisso enquanto profissional para garantir o acesso e permanência dos educandos na escola. Nesse primeiro quadro as respostas coadunam com esse segmento, de atuação de acordo com o projeto ético-político do serviço social, de forma a garantir o acesso e permanência dos alunos nas escolas, garantia de direitos e gestão democrática.

O segundo bloco de respostas é referente à concepção do Serviço Social na escola pública enfatizando a questão social, suas expressões e possibilidades de intervenção. Em suma os respondentes afirmam que o Serviço Social deve atuar nas escolas diretamente nas diversas expressões da questão social, de forma a garantir direitos e trabalhar com todo o corpo acadêmico e familiar sobre tal questão.

Atualmente a questão social é criminalizada e marginalizada cada vez mais, atingindo as classes subalternas. Ela, por sua vez, tem sido enfrentada de forma focal, como o combate à pobreza, ainda concebida como caso de polícia através do senso comum para grande parte da população. Ao invés de ser objeto de ação do Estado no atendimento às necessidades básicas, o combate à pobreza apenas atua com propostas imediatas assistenciais focalizadas/repressão, com o reforço coercitivo do Estado (CFESS, 2012).

O Estado desconsidera a análise da gênese da questão social, partindo apenas da sua necessidade de “pulverização” e fragmentação das questões sociais, atribuindo aos indivíduos as responsabilidades por suas dificuldades e pela sua pobreza, isentando a sociedade de classe das suas responsabilidades na produção das desigualdades sociais. Perdendo a dimensão coletiva da questão social expressa no cotidiano.

O enfrentamento da questão social envolve a luta pela construção, materialização, consolidação dos direitos sociais e humanos, como uma mediação para a construção da sociabilidade. Uma das formas de acessar e garantir esses direitos é por meio das políticas sociais (CFESS, 2011). Portanto, o profissional não pode ser apenas identificado como executor das políticas públicas ou solucionadores dos “problemas” sociais, como no caso das escolas, em que a atuação do assistente social é voltada a solucionar casos de evasão escolar e várias outras expressões da questão social, como a violência, apesar de esses casos configurarem como objeto de atuação profissional cotidiana, mas que exigem análise crítica de suas raízes.

Retornando à pesquisa do perfil profissional realizada por Helfreich (2012), o terceiro bloco de respostas referente à concepção de Serviço Social na educação, parte da concepção de priorizar a mediação de conflitos, acompanhamento familiar e reivindicação de um profissional em cada escola (HELFRICH, 2012), além de elencar que o trabalho realizado ainda possui um forte traço doutrinador em relação à família em determinadas unidades.

Pensando no perfil profissional em esfera nacional, o que foi possível através da pesquisa realizada pelo CFESS (2005), analisa-se que o assistente social possui majoritariamente apenas um vínculo empregatício ou encontra-se desempregado. Dentre esses que trabalham, praticamente 50% atuam no âmbito público e municipal, e esse dado reafirma que a descentralização das políticas sociais no Brasil tem transferido a sua execução da esfera federal para a municipal, a partir dos anos 1990.

Analisando que majoritariamente o Serviço Social escolar do Município do Rio de Janeiro é constituído por mulheres, com média de idade entre 36 anos, moradoras da zona norte, estatutárias, graduadas em universidades públicas, que trabalham em sua maioria em escolas no entorno (ou dentro) de favelas, atendendo seus moradores, avalia-se que a atuação do Serviço Social na educação busca promover o acesso e permanência na escola, de forma a atuar diretamente nas expressões da questão social, articulando a problemática de forma multidisciplinar e com as famílias, promovendo garantia de direitos e gestão escolar democrática. Desse modo, é importante sinalizar que a categoria profissional e autores do âmbito educacional defendem uma educação pautada na visão crítica e de emancipação do indivíduo.

O Serviço Social pode atuar nas mais diversas modalidades educacionais, como na educação infantil, educação básica e no ensino superior (enquadrando-se como professores e pesquisadores). Entretanto, cabe salientar que a atuação do assistente social na escola tem muito a contribuir para a efetivação de tais perspectivas, apesar do momento de recessão de direitos e da esfera pública que se vivencia hoje.

## Considerações finais

Apesar da atual conjuntura complexa, difusa e nebulosa, acredita-se que o Serviço Social pode contribuir com seu trabalho para uma educação pautada em perspectivas e valores emancipatórios e respeitando os direitos inalienáveis do ser humano. Porém, cabe reconhecer que apesar de um currículo com visão aparentemente crítica de mundo, os educadores, em especial os pedagogos, e grande parte da sociedade, possuem valores e uma visão de mundo pautada em elementos do senso comum e acabam por propagá-los na escola através de suas ações.

Esse contexto se torna um desafio para o trabalho do assistente social, que deve lutar cotidianamente por seu espaço na escola, ser respeitado por suas atribuições que são exclusivamente suas e principalmente ser reconhecido como um educador. Ao realizar o atendimento ao usuário, o assistente social exerce a função pedagógica da profissão. Mas, o aparato utilizado pode se tornar dual, ou seja, interferindo para a propagação de consensos ou para uma consciência crítica e organizativa, pois o profissional deve elucidar seu usuário quanto a sua condição, de forma que ele reconheça não estar sozinho em sua problemática, e, assim, incentivá-lo de forma coletiva (aos demais na mesma situação) a proporem formas de enfrentamento e soluções para tal demanda, uma vez que eles são sujeitos e passíveis de resolver suas questões democraticamente.

Dessa maneira, para a realização desse trabalho o profissional deverá apropriar-se da teoria crítica constituinte da profissão e todo o seu reconhecimento histórico, político, econômico e social atual, mas acima de tudo se fazer presente nos espaços de construção política coletiva para a discussão da conjuntura atual, como os conselhos de direitos. Pois, só é possível a mudança através do coletivo. No que se refere ao projeto ético-político, este não deve ser mantido apenas no campo das ideias, mas sim relacionado ao trabalho profissional, para que então seja apropriado e utilizado no fazer profissional. E bebendo de sua fonte a partir da análise da conjuntura econômica e social dos seus usuários (possível através dos instrumentos utilizados pelo profissional, como relatórios sociais, visitas domiciliares, entre outros) efetivarem um trabalho que possibilite a transformação social do sujeito. Enquanto profissionais propositivos devemos acreditar na educação como um campo legítimo de atuação que apresenta diversas possibilidades de trabalho coadunando com a efetivação de uma educação íntegra e garantidora dos Direitos Humanos.

## Referências

- ABREU, Marina Maciel. A dimensão pedagógica do Serviço Social: bases histórico-conceituais e expressões particulares na sociedade brasileira. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 79, 2004, ex: 3.
- AGUIAR, Márcia Ângela da Silva e (Org.) *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014.
- AGUIAR, Antônio Geraldo de. *Serviço Social e Filosofia: das origens a Araxá*. 5 ed., São Paulo: Cortez; Piracicaba (SP): Universidade Metodista de Piracicaba, 1995.
- ALGEBAILLE, Eveline. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.
- ANDES-SN. Caderno 1. A Educação Básica na ótica da "Pátria Educadora". In: *Cadernos ANDES-SN. A Educação como ferramenta de luta*, n. 26, out.2015.
- BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8.742 de 7 de setembro, 1993.
- \_\_\_\_\_. [Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 16 de julho de 1934.](#)
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF), Senado Federal, 1998.
- \_\_\_\_\_. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069. Brasília (DF), [13 de julho 1990.](#)
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). *Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional*. Brasília, abril, 2015.
- \_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394. Brasília (DF), 20 de dezembro de 1996.
- \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação PNE. Lei nº 13.005. Brasília (DF), 25 de junho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei 7.398. Organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus, Brasília (DF), 4 de novembro de 1985.

- \_\_\_\_\_. Lei que dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Lei 8.662. Brasília (DF), 1993.
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004): norma operacional básica NOB/SUAS. Brasília (DF), novembro de 2015.
- BRAVO, Maria Inês Souza. O significado político e profissional do Congresso da Virada para o Serviço Social brasileiro. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 100, p. 679-708, out./dez. 2009.
- BOLORINO, Eliana. *Educação e Serviço Social: elo para a construção da cidadania*. Canteiro Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, SSN 1808-0235, p. 71-91, 2009.
- \_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.
- CFESS (Conselho Federal de Serviço Social). Subsídios para o debate do Serviço Social na Educação. Grupo de Trabalho Serviço Social na Educação. CFESS, 2011 - Brasília.
- \_\_\_\_\_. Serviço Social na Educação. Grupo de estudos sobre o serviço social na educação. Brasília, DF, setembro/2001.
- \_\_\_\_\_. Assistentes Sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília: CFESS, 2005.
- \_\_\_\_\_. Código de Ética Profissional do/a Assistente Social. 9. ed. Revisado e atualizado. Brasília, 2011.
- \_\_\_\_\_. Atribuições privativas do Assistente Social: em questão. 1ª edição ampliada. Brasília, 2012.
- CFESS/CRESS. Serviço Social na Educação. GT Serviço Social na Educação. Brasília (DF), 2011.
- \_\_\_\_\_. Sou assistente social e aqui estão minhas bandeiras de luta! Grupo de Trabalho Agenda Permanente do Conjunto CFESS-CRESS. Brasília, 2015.
- COLEMARX, Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação: Plano Nacional de Educação 2011-2020: Notas Críticas. Adufrj. 2014.
- CRESS. Conselho Regional de Serviço Social. CRESS 10ª região. Folheto informativo. 2011.
- CRESS/RJ. Símbolos religiosos e instrumentos e técnicas profissionais. In: *Revista Práxis*. CRESS/RJ, set./out. 2014, n. 79.
- DENTZ, Marta von; SILVA, Roberto Rafel Dias. Dimensões históricas das relações entre educação e Serviço Social: elementos para uma revisão crítica. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 121, p. 7-31, jan./mar. 2015.
- DIAS, Edmundo Fernandes. *Textos didáticos: A liberdade (im)possível na ordem do capital: reestruturação produtiva e passivização*. Campinas (SP): IFCH/Unicamp, 1997.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. O Fórum Mundial de Educação e as relações entre trabalho, tecnologia e formação humana. In: *Boletim do NEDDATE - Núcleo de Estudos, Documentação e Dados sobre Trabalho e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, UFF, ano VI, n. 8/9 (2001 - Niterói, NEDDATE, publicado em março de 2002)*.
- \_\_\_\_\_. Mesa, política educacional e questão social. In: Serviço Social e a Educação. CRESS/RJ. *Revista Em foco*, n. 3, abril 2006. Rio Center Ltda. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. *A produtividade da escola improdutiva*. 7. ed., São Paulo: Editora Cortez, 2006.
- FONSECA, Eduardo P. de Aquino. *Educação e racismo: os educadores diante do preconceito racial*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, n. 88, 1999.
- FOSSI, L. B.; GUARESCHI, N. M. de F. A psicologia hospitalar e as equipes multidisciplinares. *Rev. SBPH*, v. 7, n. 1, Rio de Janeiro, jun., 2004.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed., São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- HELFREICH, Francine. *Serviço Social e Educação: o exercício profissional dos assistentes sociais em escolas públicas de favelas*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.
- LEAL, Maria Cristina. Mesa, política educacional e questão social. In: Serviço Social e a Educação. CRESS/RJ. *Revista Em foco*, n. 3, abril 2006. Rio Center Ltda. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. Prefácio. In: *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. ALGEBAILÉ, Eveline. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

- IAMAMOTO, Marilda Vilela. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 26. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos*. São Paulo: Cortez, 1992.
- LEHER, Roberto: 25 anos de Educação Pública: notas para um balanço do período. In: *Trabalho, educação e saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2010, p. 29-73.
- LIMA, Kátia Regina de Souza. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In: *Serviço social e educação*. PEREIRA, Larissa Dahmer; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. (Orgs.) Coordenadoras da série: Valeria Forti, Yolanda Guerra. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2013. 176p. (Coletânea Nova de Serviço Social).
- LIMA, Kátia Regina de Souza; PEREIRA, Larissa Dahmer. Contra-reforma na educação superior brasileira: impactos na formação profissional em Serviço Social. *Revista Sociedade em Debate*. Pelotas (RS), 15(1), p. 31-50, jan.-jun./2009.
- MEC/SASE. Plano Nacional de Educação: Conhecendo as 20 metas. 2014 - Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em 22/04/2019.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Educação para além do capital*. Tradução: Isa Tavares. 2. ed., São Paulo: Boitempo, 2008. (Mundo do trabalho).
- MIOTO, Regina Célia Tamasso. Orientação e acompanhamento de indivíduos, grupos e famílias. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.
- \_\_\_\_\_. A centralidade da família na Política de Assistência Social: contribuições para o debate. In: *Revista de Política Pública*. São Luís: EDUFMA, v. 8, n. 1, jan./jun. 2004.
- MOTA, Ana Elizabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 8-9.
- MONTÃO, Carolo. *Terceiro Setor e a Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Editora Cortez, 2002.
- MUSTAFA, Patrícia Soraya. O ecletismo da Política de Assistência Social brasileira: alguns apontamentos. In: SILVA, J. F. S. da; SANT'ANNA, R. S.; LOURENÇO, E. Â. de S. (Org.) *Sociabilidade burguesa e Serviço Social*. Coletânea Nova de Serviço Social. Porto Alegre (RS): Lumen Juris, 2013.
- NEDER, Ricardo Toledo. *Organizações Não Governamentais na (re) construção da sociedade civil no Brasil: (dinâmicas, sujeitos e vinculações entre público e privado nos anos 90)*. São Paulo: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996. 58 p. (Série Relatórios de Pesquisa, n. 10).
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. 7. ed., São Paulo: Cortez, 2011 - (Biblioteca básica de serviço social; v.1).
- \_\_\_\_\_. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. 16.ed., São Paulo: Cortez, 2011.
- NOSELLA, Paola; AZEVEDO, Mário Luiz Neves. A educação em Gramsci. *Revista Teoria e Prática da Educação*, v. 15, n.2, p.25-33, maio/ago. 2012.
- OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação básica e o PNE/2011-2020: políticas de avaliação democrática. In: *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v.4, n.6, p.91-108, jan./jun. 2010.
- PEREIRA, Tatiana Dahmer. *O não governamental em questão: um estudo sobre o universo ABONG. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) / IPPUR*. Rio de Janeiro, 2003.
- PEREIRA, Jurema Alves. A relação educação-família: reflexões sobre os desafios na atualidade. In: *Debate crítico: Serviço Social, política de Educação e questões societárias*. II Fórum do Serviço Social na Educação. Eliana Bolorino Canteiro Martins e Nanci Soares (Orgs.) Franca (São Paulo), 2011, 385 p., Unesp.
- PCRJ. *Caderno de assistência social. Trabalhando com famílias*, v. 8. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (2005-2009).
- PINTO, Marina Barbosa. Precarização do trabalho docente: competitividade e fim do trabalho coletivo. In: *Serviço social e educação*. PEREIRA, Larissa Dahmer; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. (Orgs.) Coordenadoras da série: Valeria Forti, Yolanda Guerra. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2013. 176 p. (Coletânea Nova de Serviço Social).
- SABOYA, Marta Gonçalves Franco de. Programa Mais Educação: uma proposta de educação integral e suas orientações curriculares. Dissertação de mestrado em Educação, Programa de Pós-graduação em

<sup>81</sup> Este artigo científico é fruto de reflexões da experiência profissional como assistente social, adquirida no trabalho social com famílias em uma escola de tempo integral, que é um projeto social da Irmandade do Santíssimo Sacramento da Candelária, no Estado do Rio de Janeiro, e um requisito para a conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Assistência Social e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio). Foi elaborado sob a orientação da professora doutora Geovana Silva, coordenadora adjunta da graduação em Serviço Social, coordenadora de estágios e professora da graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

<sup>82</sup> Aluna do curso de pós-graduação Lato Sensu em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio, graduada pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (ESS/ UFF).

<sup>83</sup> Orientadora.

<sup>84</sup> A ditadura se deu através do golpe militar de tomada do governo federal no ano de 1964, e esse período ficou caracterizado pela repressão, perda da democracia, supressão de direitos constitucionais, censura e perseguição política e repressão aos que eram contra o regime militar.

<sup>85</sup> A **Revolução Industrial** foi um conjunto de mudanças que aconteceram na Europa nos séculos XVIII e XIX. A principal particularidade dessa revolução foi a substituição do trabalho artesanal pelo assalariado e com o uso das máquinas. Até o final do século XVIII a maioria da população europeia vivia no campo e produzia o que consumia. De maneira artesanal, o produtor dominava todo o processo produtivo. Apesar de a produção ser predominantemente artesanal, países como a França e a Inglaterra possuíam manufaturas. As **manufaturas** eram grandes oficinas onde diversos artesãos realizavam as tarefas manualmente, entretanto subordinados ao proprietário da manufatura. A Inglaterra foi precursora na Revolução Industrial devido a diversos fatores, entre eles: possuir uma rica burguesia, o fato de o país possuir a mais importante zona de livre comércio da Europa, o êxodo rural e a localização privilegiada junto ao mar, o que facilitava a exploração dos mercados ultramarinos. Como muitos empresários ambicionavam lucrar mais, o operário era explorado, sendo forçado a trabalhar até 15 horas por dia em troca de um salário baixo. Além disso, mulheres e crianças também eram obrigadas a trabalhar para sustentarem suas famílias. Diante disso, alguns trabalhadores se revoltaram com as péssimas condições de trabalho oferecidas, e começaram a sabotar as máquinas. Outros movimentos também surgiram nessa época com o objetivo de defender o trabalhador.

<sup>86</sup> Trata-se de uma noção que os intelectuais da burguesia mundial produziram para explicar o fenômeno da desigualdade entre as nações e entre indivíduos ou grupos sociais, sem desvendar os fundamentos reais que produzem essa desigualdade: a propriedade privada dos meios e instrumentos de produção pela burguesia ou classe capitalista e a compra, numa relação desigual, da única mercadoria que os trabalhadores detêm para proverem seu sustento - a venda da força de trabalho (FRIGOTTO, 2006).

<sup>87</sup> Até o momento a categoria tem a Proposta de Lei 03.688 de 2000, de autoria do deputado José Carlos Elias (PTB/ES), que dispõe sobre a introdução de assistentes sociais no quadro de profissionais de educação em cada escola, mas que até o momento não foi sancionada. Para mais informações acessar: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20050>.

<sup>88</sup> “O taylorismo como pedagogia caracteriza-se pelos seguintes princípios: cooperação entre patrões e trabalhadores; máxima produtividade como garantia de prosperidade para patrões e trabalhadores; aceitação pelo trabalho da elevação do tempo e ritmo de trabalho como única possibilidade de melhoria das condições de vida; máximo empenho e desempenho individual, como primado na composição do processo coletivo de trabalho” (ABREU, 2004, p. 51).

<sup>89</sup> O neotomismo reforça os aspectos do taylorismo com o intuito de quebrar a resistência do trabalho à nova racionalidade produtiva. Ela “naturaliza as desigualdades sociais como parte inerente da pessoa humana, porque derivadas dos pressupostos da propriedade privada como necessidade - que para a análise marxista é fundamento dessa desigualdade; para o neotomismo é uma extensão da pessoa, e como tal, necessária para sua proteção” (ABREU, 2004, p. 51).

# Orientação sexual e velhice: as duas faces invisibilizadas da garantia de direitos sociais

*Margarete Fernandes Silvino  
Valéria Pereira Bastos<sup>90</sup>*

## Introdução

O envelhecimento humano é um processo natural, dinâmico, heterogêneo e multidimensional. Ele é acompanhado por alterações que afetam a capacidade intrínseca e as interações do indivíduo com o ambiente em que vive (OMS, 2005).

Esse processo poderá ser saudável ou não dependendo das condições biopsicossociais, culturais e econômicas vivenciadas pelo indivíduo. Nesse sentido, podemos considerar o que Maciel et al. (2010) apontam:

O envelhecimento é um fenômeno do processo da vida, assim como a infância, a adolescência e a maturidade, e é marcado por mudanças biopsicossociais específicas, associadas à passagem do tempo. No entanto, este fenômeno varia de indivíduo para indivíduo, podendo ser determinado geneticamente ou ser influenciado pelo estilo de vida, pelas características do meio ambiente e pela situação. Diversidades também são encontradas nas representações e significados atribuídos ao envelhecimento e ao idoso. Estudos como os de Lopes e Park (2007) destacam que, atualmente, percebe-se, por um lado, imagens de velhos que procuram manter o controle sobre seus corpos e relativa juventude, ativos e dispostos a realizar sonhos e satisfazer seus desejos; e, por outro, imagens de velhos pobres, doentes, solitários, assexuados e abandonados à sua sorte. Desse modo, coexistem diferentes imagens de velhos na sociedade contemporânea (MACIEL et al., 2010, p. 357).

Outro fator que consideramos importante relacionar é o processo de transição demográfica, tendo em vista que se refere às mudanças das taxas de crescimento populacional que se caracterizam pela diminuição das taxas de fecundidade/natalidade e a diminuição das taxas de mortalidade; essas alterações juntamente com o aumento da expectativa de vida levaram ao envelhecimento populacional (IBGE, 2015).

A transição demográfica é um fenômeno que ocorreu de forma acelerada e descontrolada dentro do grupo de idosos, portanto, vem ocasionando um aumento significativo da população com idade igual ou superior a 80 anos, cujo número poderá chegar, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS, 2005), a 425 milhões no mundo em 2050.

A transição demográfica brasileira apresenta características peculiares e demonstra grandes desigualdades sociais no processo de envelhecimento. Esse processo impactou e trouxe mudanças no perfil demográfico e epidemiológico em todo o país, produzindo demandas que requerem respostas das políticas sociais, implicando em novas formas de cuidado, em especial aos cuidados prolongados e à atenção domiciliar (BRASIL, 2006). Contudo, não podemos ressaltar melhoras significativas nas condições de vida e de saúde da população idosa, considerando que o cuidado no Brasil a esse segmento ainda tem parcas políticas.

Para melhor situar a população que estamos tratando, evidenciamos que são considerados idosos segundo a OMS (2005), as pessoas na faixa etária de 60 anos ou mais. De acordo com o Censo IBGE/2002, estima-se que em 2030 essa população representará 18,62% do total da população brasileira.

Cabe aqui registrar que pela primeira vez em 2010 o Censo Demográfico identificou e contabilizou a quantidade de declarações de relações homoafetivas entre idosos que alcançou o quantitativo de 58 mil casais, o que registrou no Brasil um aumento de 10% no número de casamentos *gays*, segundo as Estatísticas do Registro Civil de 2017, divulgado pelo IBGE (2017).

Somado à disponibilidade de novas tecnologias, o envelhecimento mundial teve um significativo aumento da expectativa de vida. Portanto, há um desejo de que o envelhecimento seja uma etapa mais saudável, com uma expectativa de melhora na qualidade de vida das pessoas idosas, derrubando a lógica de que como a velhice é a última fase do envelhecimento, somente deveria ser vista pela ótica biológica, sem considerar os aspectos psicológicos e sociais.

Para a sociedade, era de fundamental importância preservar a moral e os bons costumes, e que o sexo deveria ter o papel exclusivo de reprodução. O pensamento higienista combatia o sexo fora do

casamento por conta do elevado índice de contaminação de doenças transmissíveis entre as famílias. Para “honrar a família”, e deter o avanço de doenças, muitos homossexuais foram internados em manicômios, em razão da convicção dos médicos e psiquiatras da época de que eram eles os maiores portadores de distúrbios.

Na Classificação Internacional de Doenças (CID), o código 302, que considerava a homossexualidade como desvio e transtorno sexual, foi excluído em 1985 pelo Conselho Federal de Medicina, e somente em 1994 pela Organização Mundial da Saúde, conforme destaca Laurenti (1994):

O homossexualismo passou a existir na CID a partir da 6ª Revisão (1948), na Categoria 320 Personalidade Patológica, como um dos termos de inclusão da subcategoria 320.6 Desvio Sexual. Manteve-se assim a 7ª Revisão (1955), e na 8ª Revisão (1965) o homossexualismo saiu da categoria ‘Personalidade Patológica’; ficou na categoria ‘Desvio e Transtornos Sexuais’ (código 302), sendo que a subcategoria específica passou a 302.0 - Homossexualismo. A 9ª. Revisão (1975), atualmente em vigor, manteve o homossexualismo na mesma categoria e subcategoria, porém, já levando em conta opiniões divergentes de escolas psiquiátricas, colocou sob o código a seguinte orientação ‘Codifique a homossexualidade aqui seja ou não a mesma considerada transtorno mental’ (LAURENTI, 1994, p. 1).

Portanto, no século XX a homossexualidade era compreendida como uma doença mental e uma inversão anormal de papéis. A homossexualidade, ao ser tratada como patologia impôs tratamentos extremamente desumanos, e o Estado, sem interferir, presenciava o tratamento da cura, que variava entre terapias de choques convulsivos, lobotomia e terapias por aversão.

A homossexualidade existiu desde os primórdios, testemunhando os seus mais variados momentos históricos e sociais, tornou-se motivo de preocupação da religião e medicina higienista, além de ter sido “satanizada”, foi também considerada como doença e atribuída à culpa pela disseminação de doenças e pelo fim da moral, dos bons costumes e da família.

Historicamente, a homossexualidade foi extremamente influenciada por valores negativos embasados no senso comum e em postulados religiosos, o que incentivou à construção da cultura do ódio em relação aos homossexuais, refletindo sobre o comportamento social e discriminando os diferentes.

A população homossexual vivenciou e até os dias atuais vivencia em menor escala, mas ainda presente, um período histórico marcado pela repressão onde não podiam expor sua sexualidade, por medo de rejeição, perseguição e até de morte, e internalizavam para si os estigmas negativos impostos pela sociedade, não evidenciando sua orientação sexual e identidade de gênero.

Na atualidade, a sexualidade vem sendo discutida como benefício para o envelhecimento ativo, porém existem poucos estudos sobre idosos LGBTTI, visto que entender a velhice e a homossexualidade, separadamente, já se torna um desafio, quanto mais trabalhar em conjunto os dois fatores. Ponto que acreditamos se tornar complexo tanto no aprofundamento quanto no processo de sistematização da produção de conhecimento.

Tais fatores contribuem para que os idosos LGBTTI sofram ainda mais preconceitos baseados em estereótipos negativos que os caracterizam como pessoas dependentes e limitadas, e sequer são consideradas as suas manifestações de sexualidade. Pois apesar de a Gerontologia, na atualidade, enfatizar que alguns idosos vivem num contexto diferente das outras épocas e que não existem razões fisiológicas que impeçam de ter uma vida sexual ativa, ou seja, equilíbrio entre a condição física, mental, social e espiritual da pessoa, portanto, a prática do sexo é reconhecida como benefício para o envelhecimento saudável (SANTOS et al., 2016), o entendimento na sociedade em geral ainda está bem distante de vislumbrar essa prática na normalidade que precisa ser encarada.

As necessidades e capacidades da pessoa idosa dependem dos eventos que foram vivenciados ao longo do curso da vida, que é caracterizado desde o nascimento até a morte, e as transformações presentes no processo de envelhecimento não são marcadas apenas por mudanças biológicas e a presença ou não de doenças, mas sim a manutenção de sua capacidade funcional que permite o bem-estar mesmo em idade avançada.

A senescência<sup>91</sup> abrange todas as alterações produzidas no organismo de um ser vivo e que são diretamente relacionadas à sua evolução no tempo, sem nenhum mecanismo de doença reconhecido, ou seja, o envelhecimento normal, que atinge a todos os seres humanos. Já a senilidade é chamada de envelhecimento patológico, caracterizado por decorrência de doenças como consequência de hábitos de vida não saudáveis e fatores genéticos e ambientais (Relatório sobre envelhecimento e saúde, OMS, 2015).

Diante das questões apontadas anteriormente, que excluem da vida prática cotidiana os idosos, iremos nos valer do posicionamento de Erwing Goffman (1975) para ampliar nossas reflexões a respeito dos estigmas que a sociedade submeteu essa população ao longo da vida. O autor elucida que a pessoa estigmatizada possui duas identidades: a real e a virtual. A identidade real é referenciada pelas qualidades e atributos que a pessoa de fato tem, e a virtual são as exigências e imputações de caráter feitas pelos ditos normais, “o termo estigma, portanto, será usado em referência a um atributo profundamente depreciativo” (GOFFMAN, 1975, p. 13). Visto que o processo de estigmatização não ocorre devido à existência do atributo em si, mas pela relação contraditória entre os atributos e os

estereótipos, para Goffman (1975), são identidades deterioradas por uma ação social representando algo mau na sociedade, que constrói uma ideologia para explicar a inferioridade das pessoas, não lhes propiciando uma aceitação social plena.

## 1. As garantias constitucionais e os direitos sociais assegurados à população LGBTTI

A Constituição de 1988 instaurou um considerável avanço na consolidação das garantias e direitos fundamentais, e com isso os direitos humanos também obtiveram relevância no âmbito do governo federal, visto que seu artigo 5º preconiza que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988).

A Carta Magna preconiza que ninguém deve ser discriminado por preconceito e que a lei é para todos, entretanto, na prática, a homofobia, apesar de ainda não ser considerada crime, sofre tanta desconsideração como outros artigos prescritos no Código Penal e, com isso, os direitos da população LGBTTI ainda são desrespeitados, pois são perseguidos, sofrem atos de violência, e são discriminados por exercer sua homossexualidade.

A Assistência Social teve seu reconhecimento como política pública de direito do cidadão, compondo o tripé da seguridade social ao lado da saúde e previdência social, responsáveis por desenvolver ações públicas para a garantia e efetivação de direitos na sua integralidade. A Assistência Social assume o papel de articular com as demais políticas sociais um sistema de proteção social mais amplo para tornar acessível aos usuários as demais políticas de direitos, englobando trabalho, saúde, habitação e educação, dentre outras, na busca da perspectiva de autonomia e emancipação de grupos e indivíduos.

Diante da importância da continuidade do processo de redemocratização, inúmeros movimentos que defendem a temática da homossexualidade como direito, partiram para a positivação e a efetivação dos direitos sociais da população LGBTTI, e através das lutas dos movimentos sociais reivindicavam a proteção dos trabalhadores explorados e das minorias excluídas, desempenhando um papel fundamental na culminância da promulgação da Constituição de 1988.

A partir dos anos 1970 e nos anos 1980, o debate sobre conceito de gênero contribuiu para ampliar a compreensão e estudos a respeito da homossexualidade, permitindo que ela fosse vista não mais sob o estigma da patologia, pois permitiu impulsionar reflexões sobre a questão da identidade sexual, militância, luta política e social com o intuito de desmistificar os rótulos pautados na desconstrução do preconceito homofóbico.

De acordo com Goffman (1975) “a sociedade estabelece os meios de categorizar as pessoas e o total de atributos considerados como comuns e naturais para os membros de cada uma dessas categorias” (GOFFMAN, 1975, p. 12).

De acordo com as normas socioculturais, são definidos os papéis de cada pessoa de acordo com seu gênero na sociedade, isto é, o que cabe à mulher ou ao homem, como se essas identidades se constituíssem como parâmetro para representatividade na velhice, tanto nas políticas públicas quanto em espaços criados para essas discussões.

No entanto, a cada dia mais surge a necessidade da criação de espaços para problematizar e promover a desconstrução sociocultural dessa cultura, permitindo que essa população idosa LGBTTI sinta-se respeitada, incluída e segura para expressar sua sexualidade.

A velhice LGBTTI sofre o processo de invisibilidade não estando na pauta de quem milita pelos direitos da pessoa idosa e nem por quem milita pelas questões LGBT, o que acaba tornando-a invisibilizada por instituições e pela sociedade que vive numa cultura heteronormativa e conservadora. Existem vários determinantes que compõem o processo de envelhecimento, tais como questões de gênero, culturais, socioeconômicas, políticas, entre outras.

O idoso já sofre uma marginalização por ser velho dentro do sistema capitalista, onde somos preparados para a produção e para o consumo; o idoso é rotulado como improdutivo e imprestável e vive em situação de insegurança econômica e social, sem identidade ocupacional, sem garantia de direitos e tomado de sentimento de ansiedade perante o futuro.

As oportunidades que a pessoa hétero dispõe na sociedade são negadas aos LGBTTI devido ao preconceito que se caracteriza por práticas, hábitos e falas pejorativas incutidos nos costumes que promovem a segregação, negando o acesso a serviços básicos em instituições públicas e a locais, promovendo a exclusão, o que sempre manteve a população LGBTTI na obscuridade, tendo que muitas vezes renegar sua orientação sexual, sua expressão de gênero, para serem atendidas nos ambientes institucionais sem sofrer algum tipo de preconceito ou violência, tanto entre os profissionais, com cultura mais enrijecida permeada por valores religiosos, morais e com um discurso muito fechado,

quanto pela população, que sempre valorizou a ideia da normalidade heterossexual nesse cenário marcado pelo antagonismo de papéis sociais/sexuais.

A violência desponta contra os homossexuais em razão de a sociedade determinar o certo e o normal, acenando para que o homem aja como homem, que se relacione apenas com a mulher e vice-versa, caso contrário é caracterizado como anormalidade. Os casais homoafetivos enfrentam preconceitos e constrangimentos e não se sentem seguros em manifestar o afeto em público, e o preconceito é a principal barreira contra a evolução dos direitos humanos: o ser humano é diferente na essência, e as diferenças devem ser respeitadas por todos.

A população LGBTTI de idosos constitui um grupo vulnerabilizado, sendo alvo de inúmeras violações de seus direitos humanos básicos, inclusive as formas de violência mais sutis, como a verbal e a psicológica.

Estudos científicos comprovam que os idosos que não expressam sua sexualidade têm o maior índice de solidão, depressão, isolamento social e suicídio. A discussão da velhice LGBT gera um estranhamento por parte de quem exerce a hegemonia dentro da sociedade, o homem branco, hétero, porque vai contra o posicionamento machista perpetuado.

A militância LGBTTI tem lutado historicamente por espaços dentro da sociedade e, principalmente, nos espaços públicos. Tais lutas têm desempenhado um papel de importância, tendo como proposta eliminar a banalização dos discursos e práticas excludentes com a comunidade LGBTTI, que é constantemente estigmatizada e seus direitos humanos básicos desrespeitados.

No Brasil houve importantes conquistas da população LGBTTI, como: em 2005 foi feita a primeira adoção por um casal homossexual, no interior de São Paulo; em 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a união homoafetiva como uma entidade familiar; mudança de nome civil e social; cirurgia de mudança de sexo e de reprodução assistida feita pelo Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, tais avanços ainda são insignificantes, pois a sociedade, com a lógica criminosa da prática de heteronormatividade impositiva, tem vitimado continuamente essa população, e os números sobre a violência são preocupantes, como vem amplamente sendo divulgado na mídia - Fonte: Relatório 2017 Grupo Gay da Bahia. Pelo menos 312 *gays*, lésbicas e travestis brasileiros foram assassinados em 2013, média de um homicídio a cada 28 horas, revela pesquisa feita pelo Grupo Gay da Bahia (GGB). A entidade estima que 99% dos crimes foram motivados por homofobia. Apesar de apontar uma queda de 7,7% em relação a 2012, quando foram registradas 388 mortes, a pesquisa destaca que o número de assassinatos de homossexuais cresceu 14,7% nos últimos quatro anos. Esse cenário de tanta violência contra as diferenças coloca o Brasil no topo dos países mais homofóbicos do mundo, e não se trata apenas de aceitar ou não uma orientação sexual, mas tratar o homossexual de maneira hostil e agressiva, desrespeitando o direito às diferenças.

No entanto, as conquistas de direitos não abrangeram a população LGBTTI idosa, que continua à margem da sociedade, excluída e sem visibilidade para as políticas públicas que tenham enfoque nesse grupo.

No Brasil, a educação sexual não tem a devida importância, visto que nas universidades e nas escolas de educação média e básica a carência de informações sobre as perspectivas biológicas, socioculturais e psicológicas implica na incompreensão sobre a sexualidade e as questões de gênero, reproduzindo crenças, valores e atitudes baseadas no senso comum. A orientação sexual e identidade de gênero são temas que ainda não são bem compreendidos pela maioria da população que ainda possui um discurso muito fechado e discriminatório de que não gostariam de conviver ou frequentar qualquer espaço com homossexuais.

As pessoas são culpabilizadas por sua orientação sexual, mas ninguém escolhe ou opta conscientemente por ser homossexual, bissexual ou heterossexual, e o desafio é o de desconstruir esses estigmas negativos associados com uma sociedade informada, em que a base seja a não discriminação e que todos estejam preparados para lidar com a diversidade.

As poucas publicações do meio acadêmico e as demais fontes indicam que o envelhecer traz inúmeros questionamentos sobre as transformações que ocorrem em seus corpos nesse processo, e que necessitam serem abordados, merecendo atenção tanto individualmente quanto no âmbito da coletividade. A imprensa deixa de efetuar um papel importante, o de desconstruir preconceitos, quando apresenta a visibilidade social ou política da população LGBTTI geralmente com estereótipos negativos e fictícios, o que inviabiliza a discussão com seriedade em torno de uma agenda pública, política e social que venha a contribuir para a conscientização e diminuição da homofobia.

Goffman (1975) aponta que o estigma pode ocorrer devido a três circunstâncias: abominações do corpo, como as diversas deformidades físicas; culpas de caráter individual, como vontade fraca, desonestidade, crenças falsas; e estigmas tribais de raça, nação, religião que podem ser transmitidos pela linguagem.

O Estatuto do Idoso determina que a proteção à pessoa idosa deve ser integral e prioritária e realizada nas diversas esferas da sociedade e do poder público na observância da promoção de direitos, na preservação de condições de violência e precarização da vida, conforme em seu artigo 2º, Título I:

O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e

facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (BRASIL, 2003).

Tal processo não é efetivado conforme preconizado na lei e, portanto, na área da sexualidade, apesar de ser uma característica humana e estar presente em todas as idades, devido à carência de debates mais amplos, é cercada de mitos e crenças. E o processo de envelhecimento é associado com a assexualidade, relacionando as atividades sexuais apenas aos mais jovens, existindo ainda por parte dos profissionais da saúde o desconhecimento sobre os problemas de saúde, incidência, riscos e vulnerabilidades referentes a essa população.

Os principais obstáculos dos grupos LGBTTI para acessarem o SUS são os receios da discriminação e preconceito, pois sentem-se desconfortáveis ao relatar sobre sua sexualidade e orientação sexual. Os profissionais da saúde devem estar preparados para enxergar e respeitar as diferenças, ter sensibilidade e atenção no reconhecimento das necessidades que abordem a atenção à saúde do idoso, com enfoque no atendimento LGBTTI.

A atenção à saúde da pessoa idosa LGBTTI deve incluir ações de promoção da saúde, prevenção de doenças e agravos, garantia de acesso, acolhimento, humanização, manutenção e promoção da autonomia, considerando as especificidades desse grupo populacional e suas reais necessidades de cuidado.

No entanto, se as legislações que preconizam tais direitos fossem observadas não haveria tantos idosos em situação de abandono, vulnerabilidade e risco social.

## 2. Os idosos LGBTTI e suas vivências: desafios e perspectivas

O grupo foi formado por homossexuais masculinos com idades que regulavam entre 60 a 70 anos em um total de seis pessoas, e para a efetivação do trabalho – além da realização de atividades de promoção à saúde e socialização da pessoa idosa – no Projeto do Idoso Mais Feliz, foram realizados dez encontros, no período entre setembro e dezembro de 2018, através da atuação de uma equipe multidisciplinar, em rodas de conversas cujos assuntos abordados foram diversos, mas em sinergia com a realidade e dificuldades enfrentadas por eles. Assim, discutiu-se sobre invisibilidade diante das políticas públicas, lutas de resistência contra o preconceito homofóbico, o estigma negativo e a morte social, onde cada participante pôde narrar sua história de vida. Também se realizavam atividades físicas, de reabilitação, atendimento psicossocial, entre outras.

Para viabilizar o desenvolvimento do trabalho, a princípio foi feito o convite para a participação no grupo apontando para a discussão sobre o envelhecimento, e poucos compareceram ao primeiro encontro; foi realizada uma palestra em parceria com a equipe multidisciplinar que forneceu materiais sobre cuidados e agravos à saúde, e o processo de envelhecimento.

Desse encontro surgiram questionamentos sobre a velhice LGBTTI, a falta de visibilidade e ausência de políticas públicas para essa comunidade. Constatou-se, então, que existia uma demanda local para essa comunidade LGBTTI idosa que tinha pouca ou nenhuma oportunidade para discutir seus anseios e as transformações de seus corpos no envelhecimento.

Nessa perspectiva, o Serviço Social identificou a necessidade da criação de um grupo para discutir as questões somente com participantes homossexuais, para onde eles levariam as questões que, na maioria das vezes, não obtinham respostas e quase nunca entravam na pauta das reuniões. A ideia era levantar a importância de estudos e debates sobre gênero, no sentido de ampliar o conhecimento a respeito das questões de gênero e envelhecimento, além de identificar e propor intervenções nas agendas estratégicas de políticas públicas, ampliar o acesso, concretizar ações intersectoriais nos territórios com foco nas especificidades e necessidades da pessoa idosa.

A roda de conversa propiciou o contato direto dos idosos com conteúdos específicos como cuidados com a saúde, as políticas públicas em prol dessa comunidade, a depressão, muitos estigmas internalizados, o que desencadeou novos questionamentos.

Os recursos materiais adotados foram selecionados de acordo com o critério adotado ao conteúdo que seria abordado naquele dia. Foram utilizadas dinâmicas de grupo, leituras didáticas e filmes comentados. Após o término das atividades realizadas em grupo, organizava-se um material instrutivo para servir de orientação e conceituar as demandas dessa população, composto de respostas às perguntas dos idosos LGBTTI.

Os tópicos eleitos como interesse dos idosos foram sobre a invisibilidade, o estigma negativo associado ao movimento LGBTTI, as consequências do uso de substâncias psicoativas, a importância do uso da camisinha, as doenças que podem infectá-los por meio do sexo, a solidão, o receio da morte, a perda dos vínculos familiares. Os assuntos foram esclarecidos com respostas às indagações dentro de um contexto socioeconômico e cultural, todavia, as situações conflitantes merecem destaque no sentido de proposição de políticas públicas para esse público-alvo.

## Considerações finais

Considerando a complexidade desse tema, aliado à precária produção acadêmica em torno de trabalhos voltados para a população idosa LGBTTI – que é atravessada pela estrutura social, cultural, política, econômica de uma sociedade reconhecida como heteronormativa, onde os grupos héteros determinam o que é certo, o que é de valor e o que deve ou não ser feito, através de mecanismos repressivos impostos –, o trabalho realizado com o grupo proporcionou a ampliação de conhecimento a respeito da realidade dos diferentes estereótipos negativos adjetivados a esses idosos, o reconhecimento de expressão de resistência – não da negação da velhice e sua trajetória histórica, mas do direito de manter acesa a chama de sua sexualidade –, e o rompimento com as ideias preconcebidas da sexualidade como impensada ou vulgar.

No Brasil, existem ainda poucos estudos no campo da Gerontologia sobre o envelhecimento homossexual, e a visibilidade se dá por meio de ativistas e *blogs* que tentam iniciar uma discussão, porém a temática ainda não tem a importância e não existem propostas que levem em consideração as necessidades dessas gerações que se sentem excluídas e esquecidas.

A questão central enfrentada por esses idosos situa-se na falta de expectativas positivas em relação ao próprio futuro e uma indefinição na trajetória de vida que têm pela frente, pois muitos não possuem vínculos familiares e se imaginam enfrentando a solidão, que já os afeta em muitos aspectos, sobretudo referente à saúde mental e o perecer da vida.

Foram unânimes em afirmar a relevância do grupo para a socialização, a importância desses lugares de discussão, como se sentiram acolhidos como seres sociais com seus conceitos validados e sua autonomia respeitada; ressaltaram que somente com a supressão da invisibilidade e aceitação de suas condições sociais, físicas e psicológicas é que se sentirão incorporados e suas necessidades reais atendidas.

Identificou-se que há um caminho a percorrer no sentido de entender que a população está envelhecendo numa velocidade constante, e o idoso homossexual já vivenciou e ainda vivência toda a forma de preconceito, continua na penumbra e invisível para as políticas públicas, além de não ter ainda consolidadas leis que possam apoiá-los nas necessidades, principalmente de ações que possam romper com o mito de que a velhice é assexual, portanto, respeitar as diferenças e dar lugar de fala para que as pessoas idosas possam se expressar.

A multidisciplinaridade é essencial nesse contexto, pois mobiliza diferentes saberes e, com isso, permite a ampliação do conhecimento, permitindo desmistificar e dar visibilidade para essa causa, oportunizando um contraponto em discursos muito fechados, que limitam as pessoas a estatísticas e tabelas.

Por fim, evidenciamos que os caminhos na construção de um trabalho efetivo, seja com idosos homossexuais ou não, deve ser traçado em conjunto, e essa constituição tem que ser pessoal e subjetiva, respeitando as singularidades, seu potencial de participação social, rompendo e desconstruindo rótulos e tabus, criando assim outras possibilidades para que se possa elencar diversos temas ao alcance das políticas públicas, dando assim a devida importância para a temática, suscitando a efetivação de mais pesquisas sobre gênero, sexualidade e envelhecimento, na garantia do processo de emancipação e autonomia da sociedade LGBTTI, assim como ser mais uma ferramenta para subsidiar o fazer profissional do Serviço Social.

## Referências

BRASIL. Portal da Saúde. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sas/daet/saude-da-pessoa-idosa>>. Acesso em: 28 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Especializada e Temática. *Caderneta de saúde da pessoa idosa*. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Envelhecimento e saúde da pessoa idosa*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

\_\_\_\_\_. Estatuto do Idoso. Lei Federal nº 10.741 de 1º de outubro de 2003. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

GGB – Grupo Gay da Bahia. (Org.). Mortes violentas de LGBT no Brasil: Relatório 2017. Salvador, 2017. Disponível em: <<https://homofobiamata.files.wordpress.com/2017/12/relatorio-2081.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

GOFFMAN, E. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Tradução: Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: LTC, 1975.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas do Registro Civil*. 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 16 Jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções das populações*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. *Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios*. 2002. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/25072002pidoso.shtm>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

LAURENTI, R. Homossexualismo e a Classificação Internacional de Doenças. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 18, n. 5, p. 1-2., 1984. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89101984000500002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101984000500002)>. Acesso em: 11 jun. 2019.

OMS - Organização Mundial da Saúde. *Envelhecimento ativo: uma política de saúde*. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde; 2005.

SANTOS, J. V. O; ARAÚJO, L. F. Análise psicossocial da velhice LGBT: um estudo das representações sociais. (Trabalho de conclusão de curso), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Parnaíba, Piauí, Brasil, 2018.

SANTOS, J. V. O; ARAÚJO, L. F; CARDOSO, A. C. A. Gerontologia e políticas educacionais: aspectos históricos e constructos em formação. In: NEGREIROS, F.; SILVA, A. M. P. M. (Orgs.) *Políticas educacionais e escolarização em diferentes contextos*. Teresina: EDUfpi, 2016, p. 330-342.

---

<sup>90</sup> Orientadora.

<sup>91</sup> Senescência é um processo metabólico ativo associado ao processo de envelhecimento. Ocorre por meio de uma programação genética que envolve redução do tamanho dos telômeros e ativação de genes de supressão tumoral. As células que entram em senescência perdem a capacidade proliferativa após um determinado número de divisões celulares. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Senesc%C3%Aancia>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

# O processo de judicialização da Saúde e o desafio da garantia do acesso enquanto direito

*Laisa Naiara Euzébio de Sá  
Marcelo Luciano Vieira<sup>92</sup>*

## Introdução

A Saúde universal e pública no Brasil – hoje um direito constitucional desmembrada em serviços e ações – foi uma conquista em meio a um processo de luta pela redemocratização do país e bandeira do movimento pela reforma sanitária.

A partir de 1990 consagrou-se enquanto política a partir da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS): a Saúde compreendida de modo amplo, contendo a política, princípios e diretrizes. Contudo, a conquista legal, por si só, não promove a concretização do direito à saúde e acesso aos diversos serviços dessa política, sendo necessárias ações efetivas.

Na década de 1990 o Brasil foi penetrado por uma onda neoliberal que se traduziu, no campo das políticas sociais, em um ataque aos direitos conquistados, uma redução, privatização e precarização dos serviços prestados, processo que se nomeou contrarreforma do Estado. No campo da Saúde foram postos limites para a concretização dos princípios e diretrizes do SUS, passando a concorrer uma lógica outra, a da precarização e privatização.

Esse contexto passou a ter como consequência inúmeras demandas de saúde da população não atendidas, ou com respostas extremamente morosas, trazendo impactos negativos na saúde da população. Uma alternativa encontrada foi recorrer à Justiça para a resolução dessas questões.

Observa-se, porém, que o aumento da judicialização da saúde não veio acompanhado em mesma medida de alternativas outras de prevenção. Há um grande número de ações individuais, cuja resolução possui a centralidade no juiz e as respostas são pontuais e imediatistas.

Pontua-se que não é ilegítima a democratização do acesso à Justiça e a resolução de demandas individuais. Contudo, problematiza-se que as respostas do Judiciário são micro, somente naquele problema, naquele momento, sem implicações no todo, e sem promover o alargamento do acesso a todos.

Desse modo, buscou-se observar alternativas para além do processo judicial na garantia do direito à Saúde. Apresentam-se atualmente possibilidades de ações e atuações extrajudiciais de diferentes órgãos, em que evita-se o processo judicial, mas discute-se na ótica do direito questões e demandas postas, buscando não somente concretizar o direito já existente, mas ainda a possibilidade de alargamento desse e implementação de novos, processo ao qual chamou-se de juridicização.

## 1. O processo de conquista da Saúde Pública Universal no Brasil

Este item é composto pela discussão do caminho para a conquista da Saúde Pública e Universal no Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS). Apresenta-se o processo de luta do movimento pela Reforma Sanitária no país, que precedeu o SUS e foi inspirador de seus princípios e diretrizes. Em seguida, são trazidos alguns elementos do SUS, que fora conquistado e regulamentado em um processo de redemocratização do Brasil que findava um período de ditadura civil-político-militar, em um contexto de luta dos movimentos sociais. Por fim, discute-se brevemente o processo de contrarreforma do Estado brasileiro, que freou muitos avanços no campo das políticas sociais e iniciou um período de desmonte da política de saúde.

### 1.1 O contexto da Reforma Sanitária no Brasil

A partir de 1970 aumentou de forma relevante no país a produção teórica e a realização de encontros na área da saúde coletiva com utilização de referências e instrumental das ciências sociais. Nesse cenário ocorreu a organização e articulação de profissionais da Saúde Pública do setor

progressista e a partir dos departamentos de Medicina Preventiva ou Social das escolas médicas brasileiras, processo ulteriormente intitulado *movimento sanitário*.

Pode-se dizer que esse projeto

[...] foi fruto de lutas e mobilização dos profissionais de Saúde, articuladas ao movimento popular iniciadas em meados dos anos 70, com a distensão política e que tiveram maior ampliação na década de 1980, nas conjunturas descritas como abertura política e transição à democracia. A preocupação central da proposta é assegurar que o Estado atue em função da sociedade, pautando-se na concepção de Estado democrático e de direito, responsável pelas políticas sociais e, por conseguinte, pela saúde. Como fundamentos dessa concepção destacam-se: democratização do acesso, universalização das ações, descentralização, melhoria da qualidade dos serviços com adoção de um novo modelo assistencial pautado na integralidade e equidade das ações e a participação popular através de mecanismos como os conselhos e as conferências de saúde. Sua premissa básica consiste na Saúde como direito de todos e dever do Estado (BRAVO, 2007, p. 12).

Paim (2007) entende a Reforma Sanitária enquanto *proposta*, a partir do momento em que se documenta e encaminha a proposta; enquanto *projeto*, ao reunir políticas articuladas; enquanto movimento ao espalhar-se para as áreas ideológicas, culturais e políticas no objetivo pela democratização da Saúde, e ainda enquanto *processo*, pois não tem um fim em si, é partícipe da totalidade social. A Saúde assume nesse período uma dimensão política.

Nesse contexto de mudança da sociedade brasileira, foi promulgada a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), na qual estão postas as políticas da seguridade social: saúde, previdência social e assistência social. A seguridade social assume um caráter híbrido, ao passo que “conjugue direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)” (BOSCHETTI, 2009, p. 391).

## 1.2 O Sistema Único de Saúde (SUS)

Sobre a conquista constitucional, cabe pontuar que foi aprovada em uma conjuntura de lutas dos movimentos sociais e do processo de redemocratização do país. A saúde está posta nessa Carta Magna como direito de todos e dever do Estado, tendo incorporado o modelo de saúde presente no movimento da Reforma Sanitária, bem como grande parte das deliberações da VIII Conferência Nacional de Saúde.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988, art. 196).

O dever do Estado em garantir saúde pública e de qualidade extensiva a toda população brasileira, previsto na Constituição de 1988, é reforçado na Lei n. 8.080/1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde<sup>93</sup>, e data desse mesmo ano a Lei 8.142, que trata da participação popular, a ser exercida por meio de conselhos e conferências que, “para além do controle social, expressam a tentativa de construção de gestão participativa, bem como tentativa de transcender a cultura clientelista, patrimonialista e personalista da política brasileira” (NORONHA, LIMA e MAHADO, 2008). A concretização do SUS, contudo, depende também de processo de lutas e disputas em torno de um projeto societário de transformação social.

Os anos 1990 marcaram o início de um movimento que reorientou a lógica das políticas públicas, contribuindo para a não efetivação do SUS integralmente como previsto em lei.

## 1.3 A contrarreforma do Estado e a política de saúde no Brasil

O Brasil enfrentou em 1990 do século XX o início de um contexto de mudanças nos âmbitos político, econômico, cultural e social com o avanço do neoliberalismo, que representou um ataque às políticas públicas, um desmonte do que fora conquistado, concretizando o processo de *contrarreforma* do Estado brasileiro.

Nesse contexto, o setor de Saúde foi diretamente afetado, e os autores afirmam que:

[...] a agenda da reforma sanitária brasileira é construída na contra-corrente das tendências hegemônicas de reforma dos Estados nos anos 80, e sua implementação nos anos 90 se dá em uma conjuntura bastante adversa. Face ao novo cenário político nacional, a construção do SUS expressa essas tensões, sendo observados tanto avanços como dificuldades nos diversos âmbitos estratégicos para a implantação do SUS (LEVCOVTIZ, LIMA e MACHADO, 2001, p. 270).

Em relação à conjuntura política, econômica e social e práticas governamentais nesse período, a partir de Paim (2007), observou-se que no final do governo Sarney (1985-1990) ainda havia um contexto de cultura do clientelismo, crise fiscal, grande inflação, política recessiva, perda do poder aquisitivo dos trabalhadores da Saúde e propagação do ideário neoliberal, o que acabou gerando condições desfavoráveis para seguimento de implementação do projeto da Reforma Sanitária.

Posteriormente, no governo Collor (1990-1992), a ideologia neoliberal espraia-se para todas as esferas e a conjuntura política e econômica seguia não favorável à implementação total das diretrizes orgânicas da Reforma Sanitária, mas foram possíveis algumas “negociações” (no sentido político e não pejorativo). Em que pese alguns artigos vetados, foi sancionada a Lei Orgânica da Saúde, que há que ser considerada uma conquista do movimento e da sociedade. E, após seguimento da luta política, houve a complementação pela Lei 8.142 que trata da participação da sociedade no SUS. Contudo, o contexto era de piora das condições de vida da população, política de ajuste econômico, privatização e não comprometimento estatal com as políticas sociais.

Após o *impeachment* de Collor, inicia Itamar Franco (1992-1995), e diante da questão anterior com financiamento, o Ministério Público passou a ser um aliado do movimento sanitário na defesa dessa questão legal. O então governo passou a atuar para a descentralização da Saúde, operando através das Normas Operacionais Básicas (NOBs). Avançou nessa atuação, mas não valorizou a integralidade. Foi criado no período desse governo o Programa de Saúde da Família (PSF) e iniciada a discussão sobre medicamentos genéricos e sobre a Reforma Psiquiátrica (PAIM, 2007).

Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), do PSDB, iniciou o processo de contrarreforma do Estado brasileiro, cuja bases estão contidas no Plano Diretor de Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob coordenação do então ministro Bresser Pereira (REZENDE, 2008). Na área da Saúde foram criadas as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que expressavam o projeto privatizante do governo FHC e a tendência de enxugar o Estado, flexibilizar a força de trabalho e eliminar o controle social.

No governo sucessor, de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), do PT, em relação à Saúde permaneceu o desfinanciamento, a focalização, precarização e terceirização dos recursos humanos. Quanto às inovações trazidas pelo governo Lula na Saúde, foi criada a Secretaria de Gestão do Trabalho em Saúde, com o objetivo de formação de recursos humanos para saúde e regulamentação profissional e do mercado de trabalho nessa área. Em relação ao fortalecimento do controle social nessa área, criou-se a Secretaria de Gestão Participativa.

Após o fim do segundo mandato de Lula, é eleita Dilma Rousseff (PT). No que tange a iniciativas na área da Saúde, em 2011 é criada a Rede Cegonha, responsável pela atenção à saúde de grávidas e puérperas, e o Programa Aqui Tem Farmácia Popular, com a oferta de medicamentos bem como a ampliação das Unidades de Pronto Atendimento (UPA's), que reforçam o modelo hospitalocêntrico (BRAVO; MENEZES, 2011). Houve seguimento ao projeto da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) pelo Projeto de Lei (PL) n. 1.749/2011, que consiste em uma empresa pública de direito privado para reestruturação dos Hospitais Universitários (HU's). Esse projeto está ligado não só à privatização da saúde, mas também da educação.

O sucessor foi Temer, que iniciou o mandato após processo de *impeachment* da presidente anterior, e que muitos autores nomearam de golpe perpetrado por ele. Durante o governo Temer houve um severo ataque aos direitos sociais e medidas que expressaram uma tentativa de desmonte do SUS, conforme é citado:

[...] a aceleração dos processos de contrarreforma e a continuidade do processo de privatização *não clássica* na saúde, adensados pelo congelamento de recursos orçamentários para as políticas sociais por vinte anos, a proposição dos chamados planos de saúde acessíveis, propostas de retrocessos na política de saúde mental e de mudanças na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB); articulação efetiva com o setor privado através da Coalizão Saúde [...] Em síntese, o Governo Temer repete na saúde a sua tática para o conjunto da gestão, que consiste no aprofundamento das contrarreformas e na aceleração do desmonte das políticas públicas e universais (BRAVO, PELAEZ e PINHEIRO, 2018, p. 13).

Nessa conjuntura neoliberal destaca-se a despolitização da participação social bem como a oferta de serviços que se dá de forma fragmentada, segmentando os usuários. Percebe-se um esvaziamento da dimensão política, privilegiando-se a dimensão de gerência em detrimento da dimensão de gestão, a relação custo/efetividade em detrimento da eficácia social e a promoção, por parte do Estado brasileiro, da desarticulação das dimensões econômica e social da política de saúde (COHN, 2009).

Em um contexto de privilegiamento dos lucros em detrimento da oferta de serviços de saúde há um movimento crescente, tendo por base a legislação, de buscar-se a efetivação desse direito tão caro e essencial via justiça. Nesse sentido, no próximo tópico serão trazidas algumas questões a despeito do processo de judicialização da Saúde.

## 2. Judicialização da Saúde

Neste item aborda-se a judicialização da Saúde no Brasil, trazendo inicialmente um breve contexto. Posteriormente, optou-se por discorrer sobre esse processo na atualidade, o que tem expressado e, sobretudo de que modo reflete na garantia do direito à Saúde.

Posteriormente faz-se um recorte na discussão do processo de judicialização da saúde no Estado do Rio de Janeiro, trazendo alguns dados do Tribunal de Justiça Estadual (TJ) que permitem analisar algumas questões. Problematisa-se o fato de grande aumento de processos judiciais individuais na área da Saúde com respostas pontuais.

Por fim, apresenta-se o conceito de juridicização, que se coloca como uma alternativa ao processo de judicialização, trazendo a proposta do diálogo entre diferentes instituições, discussão à luz do direito dessas demandas e resolução extrajudiciais, na busca de atender o pleito e tendo ainda a possibilidade de alargar direitos e propor a criação de novos.

## 2.1 O processo de judicialização da Saúde no Brasil

Compreende-se que uma política que na lei é destinada a todos não garante somente por esse fato acesso, sendo imprescindíveis condições objetivas para essa garantia. Pressupõe-se que a judicialização tem sido uma das formas de acesso à Saúde na atualidade, quiçá, em alguns casos, a única *forma* de acesso.

Assis e Jesus (2012) apresentam a categoria *acesso* como multifacetada e multidimensional, dividida em quatro dimensões, quais sejam: política, econômico-social, organização da rede, técnica e simbólica e evidenciam ser fundamental considerar a discussão pautada nos princípios da universalidade e equidade. Entender a categoria *acesso* a partir dos princípios supracitados requer a problematização acerca da oferta de serviços disponibilizados e a real necessidade da população, considerando as particularidades dos grupos populacionais, condições de vida e trabalho, cultura, idade e necessidades específicas dadas por diferentes acometimentos de saúde. Considera-se fundamental a integralidade entre os serviços da política de Saúde e entre as políticas sociais, de uma maneira geral.

No que se refere à questão do acesso, enquanto categoria profissional, os assistentes sociais se referenciam no Código de Ética Profissional de 1993 (CFESS, 2012), vigente, que tem como um de seus princípios fundamentais o “posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática”.

Diante do sucateamento da saúde pública, a população usuária dos serviços de saúde não tem suas necessidades atendidas, enfrentando um contexto de falta de medicamentos e insumos básicos, dificuldade para atendimento em determinadas especialidades de saúde etc.

Parte disso acredita-se que diz respeito ao embate, ou à dissonância, se assim preferir, entre o SUS previsto na lei *versus* os serviços de saúde pública oferecidos em contexto neoliberal. A exemplo do exposto, o SUS prevê acesso universal e igualitário às ações e serviços, o que há que se relacionar com a equidade e integralidade. Contudo, no contexto de privatização e focalização, o acesso, da maneira supracitada, não se concretiza, pois seria necessária integralidade dentro da própria política de saúde e desta com as demais. Na atual conjuntura, ao invés de integralidade observa-se uma focalização na pobreza (SUS pobre para os pobres), precarização dos níveis de atenção e quebra do sistema de referência e contrarreferência. Importante ressaltar que os princípios e diretrizes do SUS não são negados explicitamente, ou seja, não é assumida essa negação, havendo uma refuncionalização desses princípios (SOARES, 2010).

No contexto dos movimentos contemporâneos<sup>94</sup>, o processo de judicialização da Saúde, aqui compreendido enquanto um desses, deve ser analisado e problematizado, visto que se trata da intervenção da justiça para promover acesso a uma política pública já garantida em lei, o que se entende como uma contradição.

Diante das várias definições e aspectos faz-se necessário conceituar o termo *judicialização da Saúde*. Gotijo (2010) define esse fenômeno, denominado judicialização da Saúde, como inúmeras demandas judiciais nas quais são exigidos tratamentos, concessão de medicamentos ou acesso às tecnologias não incorporadas pelo Sistema Único de Saúde. Conforme esse autor, as demandas judiciais por questões de saúde são desencadeadas a partir da não satisfação das necessidades de saúde da população. Ramos (2015, p. 9) afirma que as inúmeras demandas da saúde que tramitam em processos judiciais fazem com que a judicialização da Saúde seja

[...] uma expressão cada vez mais presente nos cenários de assistência à saúde materializada, principalmente, pelos mandatos judiciais para realização de procedimentos diagnósticos ou terapêuticos, consultas, internações e dispensação de insumos médico-cirúrgicos.

Nesse contexto de judicialização da Saúde, problematisa-se o grande quantitativo de ações individuais *versus* o parco número de ações coletivas. A hipótese perseguida nessa pesquisa é que as ações coletivas e iniciativas coletivas para além da focalização decisória no juiz, mas com rigor de discussão à luz do direito, teriam maior potencial para fomentar a criação de políticas públicas com vistas a atender em médio e longo prazo a maior parte da população. E nesse ponto elucidam Ajouz e Cavalcante (2015, p. 16-17) ao afirmarem que nas ações individuais “se negligencia a inata feição

coletiva dos direitos sociais, de que fazem parte as prestações sanitárias”. Já no que tange às ações coletivas, apesar de se avaliar reducionista revela o poder que tais ações podem ter no sentido de força política, os autores pontuam ser

[...] uma possibilidade no que tange ao aperfeiçoamento da política pública, pois as ações coletivas proporcionam um debate amplo sobre a própria, permitindo assim uma discussão sobre o custo benefício da implementação de novos tratamentos. É sadio para extensão da democracia esse tipo de certame.

Importante mencionar brevemente a questão de financiamento e custos, posto que o recurso dispensado passa a prover de fonte diferenciada devido à porta de entrada ter sido judicial e não como prevê a política de Saúde. Sobre isso, sustenta a autora:

Outro apontamento interessante consiste na possibilidade de causar um impacto negativo no planejamento orçamentário e na organização das práticas dos serviços de saúde, uma vez que, para o cumprimento de uma sentença judicial, a licitação pública é dispensada mediante o caráter de emergência no atendimento do mandado judicial. Além disso, em muitas das vezes, desorganiza e desrespeita protocolos institucionais de atendimento e desconsidera a existência de outras pessoas na espera por determinado recurso, exames e leito de internação, como exemplos (RAMOS, 2015, p. 19-20).

Seguem alguns dados estatísticos do Ministério da Saúde e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que revelam o número de ações na área da Saúde e as demandas.

Figura 1 - Gastos com judicialização da Saúde no Brasil no ano de 2014



Fonte: FARIELLO, 2017.

Segundo dados do Ministério da Saúde apresentados por Fariello (2017), “em sete anos, foram destinados pela União R\$ 4,5 bilhões para atender a determinações judiciais de compra de medicamentos, além de depósitos judiciais, um aumento de 1.010%, entre 2010 e 2016. Em 2017, até agosto, a cifra já chega a R\$ 721,1 milhões”.

## 2.2 O processo de judicialização da Saúde no Estado do Rio de Janeiro

Em relação aos processos judiciais relacionados à Saúde no Rio de Janeiro, nos anos 2017 e 2018:

O Tribunal de Justiça do Rio recebeu, em 2017, 16.491 novas ações ligadas à área de saúde, como pedidos de fornecimento de medicamentos e de internações, além de processos contra planos de saúde,

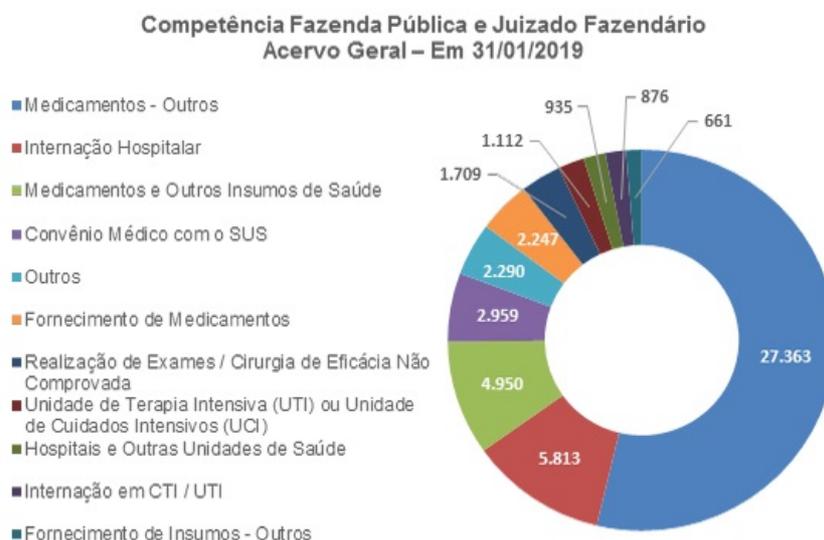
entre outros. O ano terminou com um acervo de 566.229 processos do segmento na Justiça fluminense. Somente em janeiro de 2018, outros 1.422 casos chegaram ao Judiciário do Rio (Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2018b).

Figura 2 – Demandas judicializadas na área da Saúde no Rio de Janeiro comparativo dos anos de 2013 a 2019

Competência Fazenda Pública e Juizado Fazendário – Acervo Geral								
Assuntos	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	%
Medicamentos - Outros	15.173	17.823	20.438	22.908	26.567	27.407	27.363	53,74%
Internação Hospitalar	2.433	3.664	4.634	4.862	5.294	5.773	5.813	11,42%
Medicamentos e Outros Insumos de Saúde	771	1.990	3.424	3.364	3.855	4.791	4.950	9,72%
Convênio Médico com o SUS	509	1.231	1.929	2.188	2.661	2.906	2.959	5,81%
Fornecimento de Medicamentos	4.650	4.089	3.345	2.840	2.533	2.276	2.247	4,41%
Realização de Exames / Cirurgia de Eficácia Não Comprovada	1.905	2.199	2.383	2.209	1.999	1.731	1.709	3,36%
Unidade de Terapia Intensiva (UTI) ou Unidade de Cuidados Intensivos (UCI)	148	286	472	746	1.046	1.126	1.112	2,18%
Hospitais e Outras Unidades de Saúde	141	281	378	625	814	934	935	1,84%
Internação em CTI / UTI	2.888	2.168	1.560	1.201	1.052	915	876	1,72%
Fornecimento de Insumos - Outros	601	765	836	749	720	666	661	1,30%
Outros	6.880	5.061	3.602	3.306	2.637	2.308	2.290	4,50%
<b>Total</b>	<b>36.099</b>	<b>39.557</b>	<b>43.001</b>	<b>44.998</b>	<b>49.178</b>	<b>50.833</b>	<b>50.915</b>	-

Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

Figura 3 – Demandas judicializadas na área da Saúde no Rio de Janeiro em 2019



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

Ao analisar as demandas judicializadas por assunto e o quantitativo dessas, observa-se um grande número em relação aos pleitos por medicamentos, internações hospitalares e insumos de saúde.

O processo de intervenção da Justiça para o acesso à Saúde atualmente é de interesse de diversos grupos, estudiosos, magistrados, profissionais, representantes dos usuários, conselheiros etc. Diante do crescimento desse processo e da necessidade de melhor compreensão, organização, suporte técnico e ainda evitar determinadas ações, uma prevenção, se assim pode-se dizer, têm sido criadas algumas iniciativas por parte do poder público a partir de instituições tanto da política de Saúde quanto do Judiciário.

Em 2010 foi instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o Fórum Nacional para o monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde com vistas à realização de estudos e normativas com fim de dar efetividade aos processos judiciais e evitar novos. Ainda a despeito do CNJ, cabe mencionar que em 2017 foi realizada por esse órgão uma audiência pública de nível nacional com vistas à discussão da jurisdição em processos na área da saúde, evento no qual houve grande número de inscritos para participação e tendo sido levados temas como subfinanciamento da Saúde por parte do Estado; dificuldade de acesso à medicação; alegação de mudança do perfil epidemiológico e não acompanhamento do acesso aos serviços; confusão de responsabilização dos entes federados e impacto na questão financeira; regulamentação de tecnologias em saúde; alta carga da judicialização da Saúde aos municípios; menção ao e-NatJus95 enquanto núcleo de apoio técnico do Judiciário; apontamento nos processos, a demanda grande por medicamentos e internação hospitalar; falta de monitoramento dos processos de judicialização.

No âmbito do Ministério da Saúde, em 2017 foi criado o Núcleo de Judicialização<sup>96</sup> sendo uma iniciativa da gestão com a finalidade de organizar e promover o atendimento das demandas judiciais.

Faz parte da proposta a emissão de relatórios periódicos dos processos após análise, dando subsídio à consultoria jurídica.

A hipótese perseguida é de que as ações coletivas teriam maior potencial para fomentar a criação de políticas públicas com vistas a atender em **médio** e longo prazo a maior parte da população. Contudo, problematiza-se o grande quantitativo de ações individuais *versus* o pouco número de ações coletivas. Esse fato foi observado em pesquisa do CNJ em parceria com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) desenvolvida entre 2013 e 2014:

a proporção entre ações coletivas e ações individuais é ainda grande, de modo que a maioria radical de demandas judiciais de saúde versem sobre ações individuais. Isso reforça a ideia de que a microlitigação é um dado em saúde e o acúmulo de ações individuais gera desafios para as partes, o Judiciário e a própria gestão em saúde (ASSENTI; PINHEIRO, 2015).

Avalia-se que na atual conjuntura de redução de direitos, precarização da Saúde e despolitização, dentro da judicialização, a opção por ações coletivas é um desafio. Entende-se também que a referida opção demanda um entendimento da população dessa conjuntura e de opção política de associações de direitos (que por vezes orientam usuários e são autoras de tais processos), advogados e dos próprios magistrados.

Diante do exposto, considera-se importante o entendimento do processo de judicialização de forma ampliada, contemplando, conforme defendem Ventura et al. (2010, p. 78), “os aspectos políticos, sociais, éticos e sanitários, que vão muito além de seu componente jurídico e de gestão de serviços públicos”.

## 2.3 Caminhos e possibilidades ante a judicialização da Saúde: o processo de juridicização

Acredita-se que, se por um lado o processo de judicialização efetiva o acesso à Justiça de muitos cidadãos, por outro, tem aumentado em proporções gigantescas inúmeras ações individuais e pontuais (com respostas também nessas características) não resultando em efetivações amplas que venham a causar impactos duradouros e universais à luz dos princípios e garantias do SUS. Com essa observação não se desconsidera a legitimidade das demandas apresentadas e as ausências de concretização do direito à Saúde. Contudo, observou-se pelos dados trazidos o aumento desses processos judiciais, majoritariamente individuais, o que não tem resultado na ampliação ou alargamento do direito à Saúde, de um modo geral. Desse modo, coloca-se como fundamental examinar possibilidades para a garantia do direito à Saúde para além da judicialização.

Nesse contexto, tem ganhado espaço possibilidades de resolução de demandas via diálogos institucionais, pactuações, mediações, por meio de órgãos judiciais, extrajudiciais e instituições da sociedade civil como Conselhos de Direitos.

Observa-se então esse movimento que busca resolver as demandas sem implementar um processo judicial, contudo analisando e discutindo as questões a partir da ótica do direito. Ocorrendo um maior protagonismo de instituições para além do Judiciário, retirando a visão de resolução de conflitos apenas na centralidade da figura do juiz. Assenti (2010) caracteriza esse processo como *juridicização*, atuação tanto na garantia dos direitos já estabelecidos quanto na construção de novos.

A respeito de algumas características do processo de juridicização, o autor supracitado afirma que se preconiza a resolução a partir do diálogo, negociação e pactuação; estabelecimento de estratégia com tempo determinado para execução de políticas públicas; atuação de maior diversidade de atores e instituições, inclui-se aqui a sociedade civil; levando em consideração as particularidades e implicações de cada contexto

Observou-se que enquanto o Judiciário é estático e tem ações condicionadas a uma provocação exógena, as demais instituições possuem maior dinamicidade e são propositivas e “preventivas”. O Ministério Público (MP) torna-se uma instituição importantíssima, considerando seu caráter independente dos demais três poderes, sua possibilidade de agir sem necessariamente ser provocado e a defesa dos direitos da coletividade. Além desse, podemos citar outras instituições como a Defensoria Pública e os conselhos.

O Ministério Público tem a possibilidade de implementar medidas e ações extrajudiciais tanto para sondar demandas, buscar subsídios para determinadas sustentações e temas como para promover a concretização do direito à Saúde, a saber: audiência pública, recomendação, termo de ajustamento de conduta (TAC). O autor afirma que:

o MP tem enfatizado a efetividade do direito à saúde, ou seja, o estabelecimento de estratégias para a ampliação de sua eficácia social. Ao partir do pressuposto de que *o direito existe para se realizar*, a

ideia de efetividade significa o desenvolvimento concreto da função social do direito. Tal perspectiva tem buscado justamente se debruçar sobre a dimensão fática do direito por meio de sua *eficácia social*, ou seja, a possibilidade de produzir efeitos concretos no cotidiano das práticas dos atores sociais. Assim, não se reduz à mera afirmação deste direito enquanto norma constitucional, na medida em que se busca incorporar caracteres sociais e de cidadania em seu conteúdo e no estabelecimento de estratégias de efetivação. Desta forma, cada vez mais as instituições jurídicas têm desenvolvido ações e estratégias que produzem reflexos diretos na formulação e execução das políticas públicas em saúde. Isso ainda tem permitido desenvolver uma nova *arte de governar em saúde*, que engloba, em sua complexidade, instituições estatais (jurídicas e não-jurídicas) e, principalmente, instituições sociais, tais como os Conselhos de Saúde, Associações etc. (ASENSI, 2010, p. 51).

Entende-se que a juridicização na Saúde, as ações e proposições de instituições diversas com vistas à garantia do direito à Saúde é uma alternativa importante diante da crescente judicialização nessa área e a permanência de demandas não concretizadas. Avalia-se que no Estado do Rio de Janeiro poder-se-ia ter maior aproximação da temática, tanto na discussão quanto em ações, para que a efetividade dessa prática ocorra, com vistas a um processo mais democrático, universal e duradouro de garantia do direito à Saúde.

## Considerações finais

A conquista da saúde pública e universal no Brasil foi fruto de um processo de luta em um momento de redemocratização do país. Foi posta enquanto política da Constituição de 1988 e em 1990 criado o SUS. A contrarreforma do Estado brasileiro, a partir do ideário neoliberal que passou a reger as políticas sociais no país a partir de 1990, colocou limites à concretização do SUS e ao acesso da população aos serviços da política de saúde.

O processo de judicialização da Saúde tem seu início, no Brasil, em um momento marcado, de modo geral, pela retração de direitos conquistados. As conquistas constitucionais são alardeadas pela lógica neoliberal que se instaurou no país na década de 1990. Tendo ações iniciais de judicialização apresentando como principais demandas a medicação e intervenções clínicas, por associações de patologias, movimentos de pessoas com HIV/Aids, bem como alguns profissionais envolvidos, o início do movimento, teve, pois, característica coletiva.

O então mencionado ataque aos direitos sociais passou a gerar uma infinidade de demandas não atendidas pelo Estado, não sendo diferente com a saúde pública. Há um desrespeito aos princípios e diretrizes do SUS e a população passa a ter inviabilizado o acesso aos diferentes serviços e insumos previstos pela política de saúde.

Observa-se uma crescente no processo de judicialização da Saúde, mas com característica de demandas individuais e com resposta de Judiciário de modo pontual e encerrando sua atuação aí. Desse modo, as ações tendem a continuar crescendo, inflando o Judiciário e não tendo impacto coletivo. Coloca-se então fundamental pensar e discutir outras alternativas para além da centralidade no juiz.

Apresentou-se a juridicização enquanto possibilidade de evitar o acúmulo de processos no Judiciário, com respostas pontuais, individuais e imediatistas, ir para além da resolução centrada na figura do juiz e promover o debate à luz do direito. Engloba diversas instituições, buscando lançar mão de medidas extrajudiciais, promovendo o acesso à Saúde, mas, ao mesmo tempo, pensar e implementar medidas preventivas e possibilidade de alargamento de direitos. Entende-se que na conjuntura atual é uma alternativa interessante para a garantia de acesso ao direito da Saúde, à luz dos princípios e diretrizes do SUS. Avalia-se, contudo, que esse processo, essa nova via deve ser alargada tal como proposta, no sentido democrático e de inclusão de espaços coletivizados nessa discussão e busca de solução conjunta para as demandas apresentadas e para as ausências que nem sempre são trazidas, com vistas à discussão à luz do direito sim, com buscas à solução, mas com maior participação da sociedade civil em um processo de construção democrática na defesa dos direitos na área da Saúde. Avalia-se importante o aprofundamento do estudo teórico e prático dessa temática para subsidiar a avaliação do processo e de experiências de juridicização da saúde.

O direito à Saúde é uma questão cara quando se discute processo democrático no Brasil. Importante o acúmulo teórico do que foi o processo de construção do SUS, como se configurava também a política de saúde antes do SUS, o contexto atual e onde e como a política de saúde tem se encontrado, bem como pensar e aprofundar os estudos sobre experiências atuais na defesa e garantia do direito à Saúde no Brasil.

## Referências

- AJOUZ, Igor; CAVALCANTE, Carolina Moura. Parâmetros para o enfrentamento de demandas judiciais no âmbito da saúde: a ampliação teórica no caso Soliris. *Águila: revista interdisciplinar da Universidade Veiga de Almeida (UVA)*, v. 6, n. 12, Rio de Janeiro: UVA, jan./jun., 2015.
- ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 33-55, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v20n1/a04v20n1.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2019.
- ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiência*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo; JESUS, Washington Luiz Abreu de. Acesso aos serviços de saúde: abordagens, conceitos, políticas e modelo de análise. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 11, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n11/v17n11a02.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no contexto da crise capitalista. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS; ABEPSS; CEAD/UNB, 2009, p. 301-322.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*, Brasília: CEFESS/ABEPSS/CEAD/UNB, 2009, p. 383-401.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. Lei 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Resolução Nº 107 de 06/04/2010. Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2831>>. Acesso em: 6 abr. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Audiência Pública: prestação da jurisdição em processos relativos à saúde*. 2017 (vídeo). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/486-audiencia-publica-sobre-prestacao-da-jurisdicao-em-processos-relativos-a-saude>>. Acesso em: 6 abr. 2019.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 2.566 de 4 de outubro de 2017. Institui o Núcleo de Judicialização; Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2566\\_05\\_10\\_2017.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2566_05_10_2017.html)>. Acesso em: 6 abr. 2019.
- BRAVO, Maria Inês de Souza. *Serviço Social e Reforma Sanitária: lutas sociais e práticas profissionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BRAVO, Maria Inês de Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo. A saúde nos governos Lula e Dilma: algumas reflexões. In: *Cadernos de Saúde*. Projeto Políticas de Saúde. UERJ/ Faculdade de Serviço Social, setembro de 2011, p. 15-28.
- BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Junger; PINHEIRO, Wladimir Nunes. As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. In: *Argum.* Vitória, v. 10, n. 1, p. 9-23, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/19139/13218>>. Acesso em: 22 maio, 2018.
- COHN, Amélia. A reforma sanitária brasileira após 20 anos do SUS: reflexões. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(7), p. 1.614-1.619, julho, 2009.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Audiência Pública: prestação da jurisdição em processos relativos à saúde*, Conselho Nacional de Justiça, 2017 (vídeo). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/486-audiencia-publica-sobre-prestacao-da-jurisdicao-em-processos-relativos-a-saude>>. Acesso em: 6 abr. 2019.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Código de Ética do/a Assistente Social. 10ª. ed. rev. e atual. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2012. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/js/library/pdfs/web/viewer.html?pdf=/arquivos/CEP\\_CFESS-SITE.pdf](http://www.cfess.org.br/js/library/pdfs/web/viewer.html?pdf=/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2019.
- FARIELLO, Luiza. Agência CNJ de Notícias. TCU e Estados apontam aumento dos gastos com a judicialização da saúde, 11/12/2017 - 16h22min. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/859>>

[11-tcu-e-estados-apontam-aumento-dos-gastos-com-a-judicializacao-da-saude](#)>. Acesso em: 6 out. 2019.

GOTIJO, Guilherme Dias. A judicialização do direito à saúde. *Rev. Med. Minas Gerais*, 20(4) p. 606-611, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/v20n4a18.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

LEVCOVITZ, Eduardo; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciênc. saúde coletiva*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232001000200002&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232001000200002&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 1º maio, 2019.

NORONHA José Cavalcante; LIMA Luciana Dias; MACHADO Cristiani Vieira. O Sistema Único de Saúde (SUS). In: GIOVANELLA, ESCOREL, LOBATO, NORONHA, CARVALHO (Orgs.) *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008, p. 435-472.

PAIM, Jairnilson Silva. Reforma Sanitária Brasileira: Contribuição para a compreensão e crítica. Tese (doutorado) Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.

\_\_\_\_\_. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1.723-1.728, junho de 2018. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232018000601723&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000601723&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 3 de maio de 2019.

RAMOS, Raquel de Souza. As representações sociais da judicialização da saúde para os profissionais de saúde. 2015. Tese (doutorado), Faculdade de Enfermagem, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[http://www.btdt.uerj.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=8601](http://www.btdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=8601)>. Acesso em: 3 abr. 2019.

REZENDE, Conceição Aparecida Pereira. O modelo de gestão do SUS e as ameaças do projeto neoliberal. In: BRAVO, Maria Inês Souza et al. (Org.) *Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde*. 2. ed. Rio de Janeiro: Rede Sirius/Adufrj-SSind, 2008, p. 25-35.

SOARES, Raquel Cavalcante. A contrarreforma na Política de Saúde e o SUS hoje: impactos e demandas ao serviço social. Recife, 2010. 209 f. Tese (doutorado em Serviço Social), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Comitê Estadual de Saúde. Dados Estatísticos, 2018. Dados organizados pela Divisão de Coleta e Tratamento de Dados (DICOL) do Departamento de Informações Gerenciais da Prestação Jurisdicional (DEIGE). Disponível em <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/institucional/comite-estadual-de-saude/dados-estatisticos>>. Acesso em: 6 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Processos na área de saúde atingem no TJRJ a marca de mais de meio milhão em 2017. Notícia publicada por Assessoria de Imprensa em **22/02/2018, 12:00h**. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/5202774>>. Acesso em: 6 abr. 2019.

VENTURA, Miriam et al. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 20 [1], p. 77-100, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v20n1/a06v20n1.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

---

92 Orientador.

<sup>93</sup> Para detalhamento dos princípios do SUS vide Noronha, Lima e Machado (2008).

<sup>94</sup> Entende-se por movimentos contemporâneos ações e tendências atuais, mais precisamente após a chegada do neoliberalismo no Brasil, ou seja, a partir da década de 1990, referentes às esferas políticas, sociais e culturais.

<sup>95</sup> Pareceres, notas e informações técnicas, com vistas a conceder aos magistrados suporte técnico científico quanto a medicamentos para balizar decisões de concessão ou não.

<sup>96</sup> Núcleo instituído pela PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE Nº 2.566, DE 4 DE OUTUBRO DE 2017.

# A Assistência Social na proteção de populações refugiadas: a experiência de Jardim Gramacho

*Ariane Rego de Paiva<sup>97</sup>*  
*Valéria Pereira Bastos<sup>98</sup>*

## Introdução

Este trabalho é fruto das reflexões iniciais da pesquisa intitulada “A inserção de imigrantes na Política de Assistência Social: desafios para a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro” financiada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Este artigo apresenta a inserção normativa de proteção social às populações imigrantes e refugiadas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) brasileiro e busca demonstrar como tem sido os atendimentos, os limites e possibilidades de garantir o direito aos serviços e benefícios desses segmentos a partir da experiência do Centro de Referência de Assistência Social de Jardim Gramacho, no município de Duque de Caxias<sup>99</sup>.

Os diferentes fluxos migratórios e as questões que atravessam os deslocamentos forçados estão cada vez mais chamando a atenção de pesquisadores e estudiosos da área. O desenvolvimento capitalista e o atual padrão de acumulação, as mudanças climáticas e ambientais e o acirramento das precárias condições de vida de grandes parcelas populacionais pelo mundo implicam em fluxos migratórios cada vez mais complexos. Harvey (2013) indica que as mudanças do regime de “acumulação flexível” (em contraponto ao regime rígido do fordismo) a partir da década de 1970 estão associadas a um novo sistema de regulamentação política e social, que também impacta em novas formas de controle do trabalho e do emprego. Para o autor, novos grupos de imigrantes nas grandes cidades podem significar “coisas bem diferentes em diferentes lugares” (HARVEY, 2013, p. 145). Podem significar novas estratégias de sobrevivência para desempregados ou pessoas que vivenciam situações de discriminações, bem como podem existir apenas grupos de imigrantes tentando entrar em um sistema capitalista.

As “novas guerras” por disputas econômicas, políticas e territoriais no cenário internacional têm contribuído para as migrações forçadas devido à violação de direitos humanos – sobretudo de mulheres e crianças. Refugiados fazem parte de um grupo específico dentro das migrações internacionais, que, de acordo com a Declaração de Cartagena, de 1984, em uma perspectiva ampla, são pessoas que fugiram dos seus países de origem porque a sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

As políticas migratórias exigem efetiva acolhida e inserção na comunidade nacional (IMDH, 2014). A política nacional para migrantes e refugiados combina elementos da política externa e da política interna (MOREIRA, 2010). No Brasil, o período de redemocratização foi um importante marco para novas formas de organização e regulamentação da política para migrantes e refugiados.

A questão entrou no debate nacional atrelada ao tema dos direitos humanos, em destaque na cena internacional. Isso se deveu não só a interesses defendidos pelo novo governo, mas também às instituições religiosas que tiveram atuação importante na fase de transição do fim do regime militar e o percurso em prol da recuperação da democracia. Também foi relevante a participação da agência da ONU nesse processo (MOREIRA, 2010, p. 117).

Na década de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1996-2002) deu início ao processo de institucionalidade à política de migração atrelada aos Direitos Humanos, com a elaboração do Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), de 1996, a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos em 1997, e a aprovação da Lei 9.474, de 22 de julho de 1997 (Lei do Refúgio). Nesse período vigorava a lei nacional conhecida como Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), sancionada no regime militar, apoiada pela Doutrina da Segurança Nacional que, além de utilizar a nomenclatura “estrangeiro” – que denota cunho preconceituoso e xenófobo –, não promovia a proteção devida a migrantes indocumentados ou irregulares no país de acordo com padrões internacionais, aumentando ainda mais as situações de vulnerabilidades de certos grupos de migrantes.

A Lei do Refúgio de 1997 instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que possui representação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgãos do governo federal e representantes da sociedade civil. Em seu artigo 12, estabelece como competências do CONARE:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (BRASIL, 1997).

O governo Lula (2003-2010) aprofundou e consolidou a institucionalização das ações aos refugiados, com expectativas do Estado brasileiro assumir uma posição diferenciada na região da América Latina diante das relações internacionais. Para “integração”<sup>100</sup> dos refugiados e migrantes no país de acolhimento há um processo complexo que abrange aspectos socioeconômicos e culturais, que envolve inserção no trabalho e condições de moradia, o aprendizado da língua, a utilização de serviços públicos, e a construção de relações sociais com membros da comunidade local (AGER e STRANG, 2008 apud MOREIRA, 2010). Houve, porém, pouco investimento além dos aspectos jurídicos normativos.

Já o Estatuto do Estrangeiro foi substituído pela Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, que instituiu a Lei de Migração, considerada progressista pelos especialistas, que trata da situação dos imigrantes, apátridas e dos emigrantes.

No Brasil, mesmo com todas as legislações que dão sustentação ao processo de acolhimento e proteção social aos imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados, não se estabeleceu uma aproximação entre o governo federal e os outros entes de forma continuada e satisfatória para sensibilizar os órgãos públicos para a situação dessa população que é muito heterogênea e requer atenções específicas para suas demandas.

Identifica-se uma ausência clara de políticas equitativas para “integração local” desse público. Além disso, a população migrante e refugiada não tem sido incluída nos espaços decisórios para a formulação de ações específicas para atender suas demandas. São as organizações não governamentais que historicamente vêm destinando atendimentos para esses segmentos. Esse cenário tem sofrido algum tipo de alteração com o aumento do fluxo migratório no país – e por isso as pesquisas e estudos sobre a temática do acolhimento, proteção social e “integração local” possuem grande relevância, já que nos possibilitam verificar como as ações estão sendo organizadas, seus entraves e as possibilidades de atuação do Estado brasileiro através das diferentes esferas governamentais.

O artigo foi dividido da seguinte forma: esta breve introdução, que situa o leitor no objeto da pesquisa e apresenta os principais marcos legais para o acolhimento e para a garantia dos direitos dos imigrantes no Brasil; depois, segue o debate sobre a inclusão da proteção social para migrantes e refugiados na agenda da política nacional de Assistência Social e de seu sistema de gestão descentralizado pelos estados e municípios brasileiros chamado SUAS; no item subsequente apresenta os dados preliminares das primeiras incursões da pesquisa de campo no município de Duque de Caxias, a partir de visitas ao CRAS e da análise bibliográfica sobre “integração local” de refugiados; e, por último, tece algumas considerações, objetivando indicar os principais resultados do estudo e possíveis interesses para pesquisas posteriores.

## 1. Assistência Social brasileira e a pauta da proteção aos imigrantes e refugiados

Na perspectiva da Política de Assistência Social, o atendimento às famílias e indivíduos em fluxo migratório está em consonância com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que, em seu artigo 4 apresenta seus princípios norteadores:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - **universalização dos direitos sociais**, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, **vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade**;

**IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza,** garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993, grifos nossos).

A Lei não faz distinção entre cidadãos brasileiros e imigrantes, reforçando o artigo constitucional 203 que aborda a Assistência Social enquanto política pública destinada a quem dela necessitar.

Desde 2005 a Política de Assistência Social tem sido implementada em todo o território brasileiro a partir de um novo sistema de gestão pública, denominado SUAS, que incluiu como objetivos dessa política a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos.

Na perspectiva de ofertar serviços e benefícios, a proteção social da Assistência Social foi dividida em níveis hierarquizados: proteção social básica, proteção social especial de média e alta complexidade. A *proteção social básica* “tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005, p.33). Ou seja, o foco são as situações de vulnerabilidades sociais decorrentes da pobreza e das desigualdades sociais. As ações estão direcionadas à prevenção de situações que violem os direitos dos sujeitos e famílias em determinado território. Sendo assim, os benefícios continuados ou eventuais encontram-se na proteção social básica, pela natureza de complemento de renda e de auxílio em situações específicas (natalidade, velhice, morte, calamidade etc.). O principal serviço ofertado nesse nível de proteção é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), desenvolvido nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

A *proteção social especial* está voltada para o atendimento das situações de risco que envolvem as condições dos direitos humanos que podem levar à fragilidade de vínculos familiares e/ou comunitários. Conforme a PNAS, a proteção social especial:

(...) é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005, p.37).

São serviços considerados mais complexos que os serviços ofertados pela proteção social básica. Por esse motivo os serviços de proteção social especial estão intrinsecamente vinculados ao sistema de garantia de direitos e de segurança pública, havendo necessidade de estreita articulação com delegacias, Ministério Público, Conselho Tutelar, Judiciário, e com outros serviços das políticas setoriais, para garantir a proteção integral às famílias e indivíduos com direitos violados.

A proteção social especial é dividida pelo nível de complexidade. Os serviços de média complexidade se diferem dos de alta complexidade, sendo os primeiros caracterizados pelo não rompimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são ofertados aos sujeitos e famílias que necessitam de proteção integral, que precisam ser retirados do núcleo familiar ou comunitário por medidas de proteção e segurança, como é o caso das diferentes modalidades de abrigos.

Diante dessa nova organização da política, muitas regulações e normativas foram aprovadas para garantir uma homogeneidade na oferta de serviços, benefícios, nas formas de financiamento e de gestão em todo o território nacional. Verifica-se que o tema da migração e refúgio apareceu timidamente nos documentos nacionais no processo da institucionalização da nova Política de Assistência Social.

No primeiro plano decenal apresentado em 2007, chamado SUAS Plano 10, o governo federal incluiu como diretriz a articulação internacional para formulação de ações integradas em áreas de fronteiras. O documento incluiu também a condição de migração para a referência dos riscos, das inseguranças e das vulnerabilidades próprias para a cobertura da Assistência Social e que deveriam ser matéria dos níveis de proteção afiançados pelo SUAS (proteção básica e especial) para implementação dos serviços, porém, apresentou situações específicas de violação de direitos para que as pessoas migrantes tivessem acesso à Política de Assistência Social:

- vítimas de tráfico humano;
- famílias com crianças e adolescentes migrantes em situação de pobreza e miserabilidade;
- coletivos étnicos com necessidades especiais e vivência de exclusão como: indígenas, quilombolas, zonas de fronteira e incidência de migração.

Na esteira das regulações dos serviços de Assistência Social, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 109, de 11 de novembro de 2009, não incluiu a temática nas ações de proteção social básica, apesar de compreendermos que os imigrantes e refugiados podem ter acesso em todos os serviços, desde que atendam aos critérios de elegibilidade estabelecidos pelos serviços e programas de transferência de renda. No Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado no Centro de

Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), identificou-se que o tráfico de pessoas e o trabalho escravo foram citados como situações pertinentes ao atendimento, porém não menciona as situações de migrações e refúgio.

A situação dos migrantes aparece na normativa quando se trata dos serviços de acolhimento institucional para adultos e famílias. De acordo com a tipificação, o acolhimento provisório:

É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, **migração** e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de auto-sustento. Deve estar distribuído no espaço urbano de forma democrática, respeitando o direito de permanência e usufruto da cidade com segurança, igualdade de condições e acesso aos serviços públicos. O atendimento a **indivíduos refugiados ou em situação de tráfico de pessoas (sem ameaça de morte)** poderá ser desenvolvido em local específico, a depender da incidência da demanda (CNAS, 2009, p. 31, grifos nossos).

Apesar de os imigrantes se constituírem como público-alvo de qualquer serviço da Assistência Social, seja pela situação de pobreza ou de violência e violações de direitos a que estejam expostos, a condição particular de chegada ao Brasil quando não possuem referências de moradia e não possuem recursos financeiros para aluguel, os torna público para o acolhimento nos abrigos, podendo haver serviços específicos, dependendo da incidência da demanda. No entanto, a tipificação não avança para o levantamento de ações específicas destinadas para esses segmentos e suas diversidades - como é o caso das crianças e adolescentes separadas ou desacompanhadas de familiares/responsáveis, incluindo-os nas mesmas requisições ao atendimento da população em situação de rua.

No segundo Plano Decenal (2016-2026) a situação dos migrantes está mais visível. Na Diretriz 1, que versa sobre a plena universalização do SUAS, o documento considera as diversidades e heterogeneidade dos indivíduos e dos territórios como prioridade para organização dos serviços e incorpora os migrantes:

1.1.17. Integrar e fortalecer as redes de atenção aos direitos dos migrantes, nacionais e estrangeiros, independente da condição de entrada no país e do status jurídico, qualificando os serviços de proteção social básica e especial, para garantir a proteção integral, especialmente das pessoas retiradas da situação de tráfico humano, refugiados ou resgatadas do trabalho escravo (BRASIL, 2016).

Também a Diretriz 5 trata especificamente da articulação da Assistência Social com a política de direitos humanos da população migrante e refugiada, ao apresentar a integralidade da proteção assistencial:

5.1.1. Fortalecer a intersetorialidade, como estratégia de gestão, em especial, com os Direitos Humanos, visando a garantia de direitos e proteção social às mulheres, pessoas com deficiência, população LGBT, ciganos, comunidades tradicionais, de matriz africana e de terreiro, pescadores e marisqueiros, ribeirinhos, comunidades rurais, migrantes, refugiados, pessoas idosas, população em situação de rua, filhos recém-nascidos de mulheres encarceradas (BRASIL, 2016).

Apesar de esses documentos serem vagos e não tocarem nas questões específicas da proteção aos migrantes e refugiados pela Assistência Social e, portanto, não apresentarem as particularidades dos atendimentos a essa população, foram marcos importantes para garantir a formulação e implementação de serviços que considerem suas necessidades, em territórios onde haja incidência.

## 2. A inserção de refugiados na Política de Assistência Social em Jardim Gramacho

Jardim Gramacho é um sub-bairro do Município de Duque de Caxias, localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e conhecido internacionalmente por ter abrigado por três décadas e meia um dos maiores lixões da América Latina.

O Município de Duque de Caxias foi criado através do Decreto Estadual 1.055 de 31 de dezembro de 1943, tendo 76 anos de existência, pois, antes de sua emancipação a localidade pertencia ao 8º Distrito de Nova Iguaçu, e encontra-se dividido por quatro distritos e 40 bairros oficiais. Em relação à extensão geográfica, totaliza a área de 468,3 quilômetros quadrados, o que representa 10% de área ocupada da região metropolitana.

Quanto ao sistema viário e ferroviário, está integrado à Cidade do Rio de Janeiro dada a sua proximidade. Segundo dados do IBGE/2016, a contagem populacional alcançou o quantitativo de 890.997 munícipes em uma área territorial de 467 km<sup>2</sup>. E foi estimado para 2018 um contingente de 914.383 pessoas.

Já em relação ao sub-bairro de Jardim Gramacho, lugar integrante do 1º Distrito de Duque de Caxias, encontra-se estruturado por localidades que não podem ser classificadas em razão de não serem oficializadas pela prefeitura, mas estão divididas segundo documento Diagnóstico Social do IBASE (2005) da seguinte forma: COHAB (conjunto habitacional - 1ª área loteada de Jardim Gramacho), o Morro do Cruzeiro, o Triângulo e o Morro da Placa, locais que já possuem infraestrutura urbana adequada à necessidade local. Por outro lado, o bairro tem ocupações recentes caracterizadas por bolsões de miséria, sem infraestrutura e, nesse contexto, localizam-se a Chatuba, a Favela do Esqueleto, o Beco do Saci, a Cidade de Deus, a Avenida Rui Barbosa, o Parque Planetário e a comunidade da Paz ou Maruim, como é conhecida, onde as casas são construídas em cima do manguezal.

Em relação à presença de equipamentos sociais voltados para a educação formal no âmbito do governo, o sub-bairro conta com as seguintes estruturas: Escola Estadual Lara Vilela, de ensino fundamental; Escola Estadual Álvaro Negromonte; Escola Municipal Jardim Gramacho; o CIEP 218 - Ministro Hermes de Lima - de ensino médio e fundamental, além de possuir uma turma de aceleração de jovens, projeto educacional que procura atender àqueles que não completaram o ensino em idade compatível. E ainda escolas privadas que atendem ao processo de educação na área do ensino fundamental.

Na área da Assistência Social conta com apenas um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) para atender às inúmeras demandas sociais advindas da grave questão socioambiental existente, principalmente após o encerramento do Lixão. E não conta com Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) para atender às demandas de maior complexidade, o que consideramos prejudicial em função das demandas da localidade.

Já no tocante aos equipamentos de saúde, existem sete postos do Programa de Saúde da Família, o Posto Municipal de Saúde Edina Siqueira Sales e um posto de saúde apoiado por políticos do local.

Jardim Gramacho tem aproximadamente 25 mil habitantes, sendo que cerca de 50% dependiam direta ou indiretamente da atividade econômica advinda da catação de lixo (IBASE, 2005, p. 10), conforme apontava a pesquisa realizada na época. No entanto, apesar de já ter decorrido cerca de sete anos de encerramento das atividades no vazadouro de lixo, desde junho de 2012, ainda se identificam muitos moradores que continuam atuando em atividades de catação e, conseqüentemente, dependentes economicamente desse trabalho, só que agora com mais um agravante, por ser atividade irregular, e, portanto, ainda se torna mais perigosa, considerando que é clandestina e exposta à toda sorte de perigos, conforme aponta a reportagem de 2015, do jornal *O Globo*<sup>101</sup>:

]

Há três anos, com o fechamento do aterro de Jardim Gramacho, que fica a 30 quilômetros de distância do Rio de Janeiro, e a ida dos resíduos para o Centro de Tratamento de Resíduos de Seropédica, que fica a cerca de 90 quilômetros da capital fluminense, lixões clandestinos começaram a surgir e crescer no interior das comunidades do entorno do antigo aterro. Atualmente, moradores de comunidades como a Quatro Rodas, Chatuba, Parque Planetário e Remanso veem o aumento do despejo irregular de lixo ao lado de suas casas... As comunidades que possuem esses lixões clandestinos que são operados pelo tráfico são Parque Planetário e Chatuba. Nós já realizamos junto com o governo do estado diversas operações de fechamento desses lixões, mas nós fechamos em um lado e abrem em outro. 'Não adianta também entrar com a polícia para prender os traficantes que operam esses lixões, pois nas prisões eles irão eleger um sucessor que vai continuar operando esses lixões nos seus lugares', garantiu o secretário de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento de Duque de Caxias, Luiz Renato Vergara (*O GLOBO*, 2015, Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/06/lixoes-clandestinos-em-gramacho-oferecem-risco-saude-de-moradores.html>).

Através desse pequeno desenho do sub-bairro, podemos enfatizar que ele expressa o que vem sendo apresentado no cenário de milhares de espaços brasileiros, ou seja, é mais um local periférico que revela uma grande desigualdade social atrelada a outros tipos de desigualdades, como a socioambiental, pelo fato de ter abrigado um dos maiores lixões da América Latina, o que coloca em debate os riscos ambientais que a população residente e trabalhadora sempre esteve exposta, inclusive até os dias atuais.

Dentro dessa contextualização, a análise feita por Henri Acselrad (2002) em sua reflexão a respeito de justiça ambiental e a construção de riscos contribui para nosso entendimento a respeito da necessidade de maior apoio público aos moradores de áreas empobrecidas e atingidas por crimes ambientais, tendo em vista ser um segmento de trabalhadores informais que após anos de trabalho expostos a toda sorte de adversidades advindas da insalubridade e periculosidade pelas atividades desenvolvidas próximas ao local de moradia, continuam a mercê dos riscos:

os sujeitos sociais que procuram evidenciar a importância de uma relação lógica entre injustiça social e degradação ambiental são aqueles que não confiam no mercado como instrumento de superação da desigualdade ambiental e da promoção dos princípios do que se entenderia por justiça ambiental. Estes atores consideram que há clara desigualdade social na exposição aos riscos ambientais, decorrente de uma lógica que extrapola a simples racionalidade abstrata das tecnologias. Para eles, o

enfrentamento da degradação do meio ambiente é o momento da obtenção de ganhos de democratização e não apenas de ganhos de eficiência e ampliação de mercado. Isto porque supõem existir uma ligação lógica entre o exercício da democracia e a capacidade da sociedade se defender da injustiça ambiental (ACSELRAD, 2002, p.52).

Nesse sentido, consideramos que a população que ainda permanece no sub-bairro se reinventa a cada dia, pois poucas ações foram efetivadas na perspectiva de recuperação ambiental do local, tendo em vista que as ações de compensação socioambiental necessárias para mitigar o passivo existente foram descumpridas pelos gestores públicos, conforme aponta reportagem publicada pelo jornal *El País*, em 2017, intitulada “30 quilômetros de Ipanema, a vida passa com menos de três reais por dia”:

Em Jardim Gramacho não se vive, se sobrevive. A apenas 30 quilômetros da praia de Ipanema há pessoas morando em condições tão precárias como num pobre povoado da África. Jardim Gramacho, a comunidade que abrigou até 2012 o maior lixão de América Latina, famosa no mundo inteiro por um documentário do artista plástico Vik Muniz que chegou ao Oscar, poderia construir um monumento dedicado ao descaso e a promessas descumpridas. Mas não há tempo para pensar nisso. O bairro, em Duque de Caxias, na região metropolitana do Rio, é um bolsão de pobreza extrema, a face dura e invisível da desigualdade do Brasil, do abandono do poder público, um lugar onde se vive, rodeado de cachorros sarmentos, com menos de três reais por dia. Jardim Gramacho não tem água encanada, a eletricidade depende dos gatos e da aleatoriedade dos picos de energia que estouram os poucos eletrodomésticos que ainda funcionam. Aqui tampouco há rede de esgoto e, em algumas casas, nem banheiro. A higiene pessoal, para quem nem chuveiro tem, é feita numa laguna próxima e verde. As moradias construídas com portas de armários e chapas de madeira velha, servem para pouco nos dias de chuva. ‘Quando chove, cai mais água dentro do que fora’, ouve-se com frequência (MARTÍN, 2017).

Diante da efetiva precarização das políticas públicas, aliado à informalidade presente nas atividades desenvolvidas no sub-bairro, principalmente a de catação de materiais recicláveis, passou-se a identificar e registrar desde 2010 a presença de refugiados, em especial, os congolezes. Constatou-se, porém, que a concentração dessa população nesse sub-bairro se deu mais em razão de ali haver instalado um Centro de Referência de Assistência Social e, portanto, atender na territorialidade inúmeros bairros e sub-bairros do 1º Distrito, que é Gramacho. Havia a hipótese de que a escolha pelo sub-bairro Jardim Gramacho estava ligada à realidade local ser propícia, na época, para abrigar pessoas de diversas origens na atividade de catação, visto que para atuar não precisavam se identificar e muito menos comprovar documentação, moradia ou outros vínculos.

As pessoas identificadas no sub-bairro, de certa forma são estigmatizadas por razões que envolvem inúmeras expressões da questão social, conforme aponta Boschetti (2017):

Seja em função dos deslocamentos externos ou internos, as condições das famílias que são obrigadas a abandonar suas casas e familiares se encontram expropriadas das mínimas condições de sobrevivência. São pessoas, famílias, jovens, crianças que tudo perderam, que buscam um lugar no mundo, que buscam simplesmente viver, e que são recusados violentamente, ou vivem em acampamentos absolutamente sub-humanos. A xenofobia, a intolerância e o nacionalismo fecham fronteiras, desumanizam, alimentam o ódio e a perda de sentido do humano genérico (BOSCHETTI, 2017, p. 57).

No entanto, para ampliarmos o processo de investigação, realizamos contato direto com o Serviço Social do CRAS Jardim Gramacho, objetivando obter com maior precisão informações a respeito da realidade dos refugiados que lá são atendidos.

Em 2019 estão sendo atendidas cerca de 60 famílias, compreendendo assim a atenção direta e indireta a cerca de mais de 200 pessoas, se considerarmos a composição de cada família, que normalmente é composta por cinco ou mais pessoas entre adultos e crianças, e que na maioria são oriundas da República Democrática do Congo. O atendimento é prioritariamente feminino, não tendo sido identificado homens à procura de atendimento. Todos estão na condição de solicitação de refúgio ou com *status* de refugiados, portanto, além do protocolo da solicitação de refúgio, são portadores apenas de CPF e Carteira de Trabalho, fator que também dificulta o acesso a outros programas sociais, considerando-se que para acessar os demais programas, faz-se necessário um vasto cardápio de documentos que na condição de refúgio não são emitidos para eles com facilidade.

Além da dificuldade de inserção das famílias nos programas sociais devido à falta de documentação, as famílias congolezas só buscam o CRAS para demandas pontuais, não havendo participação sistemática nas atividades de convivência e fortalecimento de vínculos - o que precisa ser melhor investigado posteriormente.

Outro aspecto relevante para nossa análise que tem relação direta com a “integração” dos migrantes é o trabalho. De acordo com levantamento do Serviço Social do CRAS, a maioria das pessoas que buscam atendimento possui formação acadêmica, principalmente nas áreas de Ciências Sociais e Exatas, mas por falta de documentação comprobatória e, conseqüentemente, da não validação dos diplomas, não conseguem colocação no mercado formal de trabalho, e, por outro lado, por terem

formação de nível superior, não se identificaram na atividade de catação de resíduos, até mesmo como uma das possibilidades de sobrevivência.

Em relação à situação de moradia local, considerando que grande parte das áreas de Jardim Gramacho é precária, sem infraestrutura de saneamento, transporte público, saúde, entre outros serviços sociais, fez com que grande parte fosse residir em Gramacho, próximo à linha férrea, pois facilita o acesso ao centro da cidade e garante melhor mobilidade na busca de atividades laborais, mesmo que informais, tais como cabeleireiro, instrutora para confecção de turbantes, trançista (tipo de trança africana em salão étnico), camelôs de “produtos falsificados”, entre outras atividades.

Tais processos que envolvem os atendimentos aos refugiados congolese em Jardim Gramacho pelo CRAS nos aproximam da discussão sobre a complexidade da territorialidade para o desenho da oferta de serviços públicos. Conforme aponta Koga (2003), devemos compreender a realidade dos territórios e suas inúmeras situações adversas que nos permitirá conhecer e respeitar as diferenças, considerando os estranhamentos trazidos por esse segmento diante da dura realidade, a saber:

Em contextos de fortes desigualdades sociais, de tendências à focalização cada vez mais presente nas propostas de políticas sociais, o território representa uma forma de fazer valer as diferenças sociais, culturais que também deveriam ser consideradas nos desenhos das políticas públicas locais.

É neste sentido que a referência territorial pode significar não somente as expressões mais imediatas e concretas das realidades vividas, como também conter elementos aparentemente invisíveis, mas significativos que dizem respeito aos valores, sentimentos, perspectivas que rodeiam as vidas das populações (KOGA, 2003, p.47).

Nesse sentido, tudo nos leva a acreditar que a escolha dos congolese pelo município de Duque de Caxias se deve muito mais pela facilidade de se instalar no centro do 1º Distrito, Gramacho, e terem a facilidade de se mobilizar, assim como de residir em pequenas casas no centro de um bairro de grande circulação no município, cujo custo ainda tem sido possível arcar através dos ganhos que obtêm com as atividades informais que desempenham somados aos benefícios do Programa Bolsa Família, que obtiveram através da inscrição no CadÚnico, além dos advindos da ação do Serviço Social que, em parceria com o Ministério Público, tem movido campanhas de cestas básicas e vestuários.

Em relação ao acesso à área de saúde, tanto para os adultos como para as crianças, há dificuldades relacionadas à questão cultural. O CRAS registrou ressalvas por parte das congolese que não aceitam ser consultadas por homens, principalmente na clínica de ginecologia e também certa resistência em relação às vacinas, fator que muito dificulta o atendimento.

Já em relação ao acesso das crianças à educação formal, encontra algumas resistências, principalmente no idioma que, normalmente, é o francês ou um dos dialetos do Congo, ponto também de cerca dificuldade. Quanto à creche, não há na área de abrangência o número suficiente de unidades públicas, considerando que o número de crianças na faixa da primeira infância é significativo, o que provoca um déficit na atenção a esse segmento de modo geral.

Diante do quadro apresentado sobre as condições de vida dos refugiados congolese moradores no município de Duque de Caxias, retomamos alguns questionamentos trazidos por Boschetti (2017) no que tange ao papel do Serviço Social e da Assistência Social no atendimento a essas expressões da questão social:

Os assistentes sociais são chamados a intervir no âmbito da gestão desse bárbaro processo de expropriação das condições mínimas de vida. Constitui, portanto, um imenso desafio debater como essa ‘expressão’ dramática da questão social está sendo abordada no âmbito da política de assistência social.

Como as (os) assistentes sociais se posicionam diante dessa tragédia mundial? Que posicionamentos éticos orientam suas ações? (BOSCHETTI, 2017, p. 57-58).

Arriscamos afirmar que o acesso precário dos refugiados congolese que são atendidos no CRAS de Jardim Gramacho às políticas públicas não é exclusividade deles nesse território, mas de todos os refugiados em situações de vulnerabilidades econômicas no Brasil, assim como boa parte dos pobres brasileiros. Contudo, quando se trata de pessoas que são obrigadas a abandonar suas casas e familiares e se encontram expropriadas das mínimas condições de sobrevivência, somado ao fato de estarem longe de suas redes de solidariedade, em processos de aprendizado de uma nova língua e experimentando tentativas de entendimento sobre o funcionamento de outra sociedade e suas práticas, a questão se torna ainda mais grave, visto que, sem exagero do termo, as condições chegam a ser desumanas.

## Considerações finais

Este trabalho se refere a um recorte de uma pesquisa mais ampla em andamento. Ainda há muito a se explorar para a compreensão dos processos que envolvem o atendimento pela Assistência Social à população refugiada e migrante, e principalmente se considerarmos as particularidades das localidades estudadas.

A partir das visitas ao território e ao CRAS de Jardim Gramacho, compreendemos que esse equipamento público não possui recursos suficientes e necessários (físicos, materiais e humanos) para acompanhar sistematicamente as demandas sociais que se avolumam, culminando na ausência de dados e indicadores, bem como a ausência de programas específicos para o acompanhamento da população refugiada.

Há uma deficiência de serviços públicos que afeta a região e, por mais que haja empenho dos assistentes sociais nas ações interventivas, os impedimentos são evidentes ora pela questão burocrática em acessar outros serviços sociais, ora pela questão cultural do grupo de refugiados, além da precarização das políticas sociais que não alcançam as inúmeras demandas das populações residentes em locais de extrema pobreza. A luta por melhores condições de vida e de trabalho fazem parte do cotidiano dos moradores de Jardim Gramacho, cuja segregação do acesso aos direitos se tornou realidade também do grupo de congoleses que ali frequentam.

## Referências

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. *Paraná, Desenvolvimento e Meio Ambiente*. n. 5, p. 49 -60, Editora UFPR, jan./jun. 2002.

BOSCHETTI, Ivanete. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 128, p. 54-71, jan./abr. 2017.

BRASIL. IBGE. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>. Acesso em: 31 de jul. 2016.

CARVALHO, Janaína. G1-Rio. Lixões clandestinos em Gramacho oferecem risco à saúde de moradores. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/06/lixoes-clandestinos-em-gramacho-oferecem-risco-saude-de-moradores.html>. Acesso em: 31 de julho 2016.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 24. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2013.

IMDH. Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 9, n. 9. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2014.

IPEA. *Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil*. 2016. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/duque-de-caxias\\_rj](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/duque-de-caxias_rj). Acesso em: 27 de julho 2017.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre território de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

MARTÍN, Maria. 30 quilômetros de Ipanema, a vida passa por menos de três reais por dia. *El País*. 13. dez. 2017 Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/politica/1512998294\\_705549.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/politica/1512998294_705549.html). Acesso em: 20 de dez.2017.

MOREIRA, Juliana Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (1), 2010. (111-129). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100006&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 25 de maio 2012.

### Consultas, Documentos e Legislação

ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 21/03/2017.

ACNUR. Declaração de Cartagena (1984). Acesso em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em 01/03/2017.

ACNUR. Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em 21/03/2017.

BRASIL. Constituição Federal da República, 1988. Acesso: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

BRASIL. Estatuto do Estrangeiro. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do Estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm) Acesso em: 21/03/2017.

BRASIL. Lei de Refúgio. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)

BRASIL. LOAS. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm).

---

<sup>97</sup> Professora adjunto do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: [arianerpaiva77@gmail.com](mailto:arianerpaiva77@gmail.com).

<sup>98</sup> Professora adjunto do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: [vbastos@puc-rio.br](mailto:vbastos@puc-rio.br).

<sup>99</sup> A pesquisa mencionada abrange os municípios que compõem a Região Metropolitana, sendo este artigo apenas um recorte das incursões ao campo.

<sup>100</sup> Integração local é o termo oficial utilizado pela agência internacional para se referir a uma das soluções duráveis para refugiados. Trata-se dos complexos processos de inserção dos refugiados na comunidade de acolhida - temos críticas ao termo, porém não há como desenvolvê-las suficientemente neste trabalho.

<sup>101</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/06/lixoes-clandestinos-em-gramacho-oferecem-risco-saude-de-moradores.html>. Acesso em: 31 de jul. 2016

# Assistência Social do Município de Duque de Caxias (RJ) e suas expressões da precarização do trabalho

*Daniel Albuquerque Rocha*

## Introdução

Este artigo é resultado da pesquisa para a realização do mestrado em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro no ano de 2016 e teve como lócus de análise o município de Duque de Caxias que, localizado na Baixada Fluminense, Estado do Rio de Janeiro, possui o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado (IBGE, 2013). Contraditoriamente, seu cenário revela-se por também ser demarcado pelo contraste social de um polo petroquímico que gera riquezas, mas não contribui de forma efetiva na melhoria da qualidade de vida da população - o que reforça processos de desigualdade social que atingem parcela significativa dos moradores, nos diferentes territórios do município.

Ao analisar a assistência social no município de Duque de Caxias, não podemos deixar de lado as características específicas que tangem os municípios da Baixada Fluminense. Durante muito tempo a assistência social foi vista como forma de caridade ou de filantropia, com o passar do tempo foi utilizada pelos políticos locais como forma de criação de curral eleitoral. Nesse cenário, o clientelismo fortalece-se como um sistema de controle, distribuição e alocação de recursos, de poder e de influência, sustentado por uma cultura política baseada no medo (BROTTO, 2015, p. 128).

Conforme o autor nos apresenta, o clientelismo sempre foi uma das principais estratégias utilizadas pelos governantes, políticos e coronéis para a perpetuação de seu poder perante a sociedade. A criação de centros sociais por políticos e líderes locais era a única forma de prover à população ajuda financeira, médica, alimentar e jurídica.

Para construirmos este artigo foi necessária não somente uma análise de todo arcabouço teórico construído sobre a Assistência Social e o município de Duque de Caxias. Mostrou-se necessária, também, uma pesquisa de campo na área da Assistência Social do citado município.

Primeiramente, buscamos efetivar contato com a Secretaria de Assistência Social do Município de Duque de Caxias e com todos os equipamentos que constituem a Assistência Social pública do município. Porém, não obtivemos o sucesso no agendamento das visitas que iriam ser realizadas em todos os equipamentos. Também não foi fornecido pela secretaria o número total de profissionais que atuam na Assistência Social do município. Visto esses obstáculos, decidimos pela realização de um grupo focal. Para esse grupo convidamos todos os trabalhadores de nível superior dos equipamentos públicos de Assistência Social para debater a temática da precarização do trabalho na Assistência Social no município de Duque de Caxias.

Para a realização desse grupo focal contamos com a colaboração do Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, que, além de ceder o espaço físico para a realização desse encontro, reforçou com todos os profissionais da Assistência Social do município a importância da participação neste estudo.

Na data marcada, participaram 18 profissionais da Assistência Social indicados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo eles 15 assistentes sociais (três deles gestores de equipamentos) e três pedagogos. Após a chegada de todos os sujeitos sociais da pesquisa aplicamos um pequeno questionário para a caracterização desses agentes, no qual analisamos os equipamentos nos quais laboram, sua faixa etária, gênero, profissão, escolaridade e tipo de contratação desses profissionais. Respondidos os questionários, foi realizado o grupo focal com as temáticas previamente elaboradas, com duração total de três horas. Nesse período de tempo direcionamos a pesquisa para elucidar a temática trabalhada.

## 1. Breve histórico do município de Duque de Caxias:

O município de Duque de Caxias tem o início do seu povoamento datado do século XV quando Brás Cubas, provedor da Fazenda Real e das Capitanias de São Vicente e Santo Amaro, recebeu, em doação, 3.000 braças de terras de testada para o mar e 9.000 braças de terras de fundo para o Rio Meriti. Outro dos agraciados foi Cristóvão Monteiro, que recebeu terras às margens do rio Iguaçú. A principal atividade econômica era o cultivo da cana-de-açúcar.

Nos séculos XVII e XVIII, a divisão administrativa seguia critérios eclesiásticos, ou seja, a Igreja assumia a responsabilidade jurídica e religiosa, administrando seu território. A região tornou-se nesse período importante ponto de passagem das riquezas vindas do interior do país, como o ouro das Minas Gerais e o café, que representaram cerca de 70% de toda a economia brasileira dessa época.

Apesar do declínio da mineração, a região conseguiu manter-se como importante ponto de abastecimento de tropeiros, de transbordo e de trânsito de mercadorias. No início do século XIX, o progresso da região foi bastante relevante tendo em vista as demais regiões. Porém, devido à devastação desenfreada e à criação de mangues e pântanos - o que causou uma infestação de doenças infectocontagiosas que devastaram a região -, a população que sobrou acabou migrando para outras áreas, o que causou um abandono dessa região e um esquecimento por parte dos governantes que, dada as características atuais, se refletem até a atualidade.

Com a abolição da escravidão, promulgada em 1888, houve repercussões expressivas na vida econômica e social da Baixada Fluminense. Uma delas foi o esvaziamento e abandono de obras de saneamento básico, o que levaram a agravos, principalmente na saúde, acarretando epidemias de malária e Doença de Chagas. Essa situação só teve alterações no governo de Getúlio Vargas, cujas ações de limpeza de rios e lagos da região diminuíram drasticamente a incidência de doenças.

Com a inauguração de novas estações da linha férrea em 1911 pela Estrada de Ferro Leopoldina, multiplicaram-se as viagens, bem como o número de passageiros em Gramacho, São Bento, Actura (Campos Elísios), Primavera e Saracuruna, o que ligou definitivamente a região ao então Distrito Federal.

Somente no século XX deu-se um crescimento demográfico acentuado na região, aprofundando as problemáticas existentes, principalmente de saneamento básico, tendo em vista que o território passou a servir de escoamento para a população excedente do Distrito Federal.

Com a abertura da Rodovia Rio-Petrópolis (hoje Rodovia Washington Luís) em 1928, a região voltou a prosperar com a instalação de inúmeras empresas que ali se instalaram devido à proximidade com o Rio de Janeiro.

O crescimento econômico gerado levou o deputado federal Manuel Reis a propor a criação do Distrito de Caxias, que ocorreu em 14 de março de 1931, através de ato do interventor Plínio de Castro e, em 31 de dezembro de 1943, através do Decreto-Lei 1.055, elevou-se à categoria de município, recebendo o nome de Duque de Caxias. Já a comarca de Duque de Caxias foi criada pelo Decreto-Lei nº 1.056, no mesmo dia, mês e ano. O poder Executivo foi instalado oficialmente em 1º de janeiro de 1944. O primeiro prefeito eleito foi Gastão Glicério de Gouveia Reis, que administrou a cidade de setembro de 1947 a dezembro de 1950.

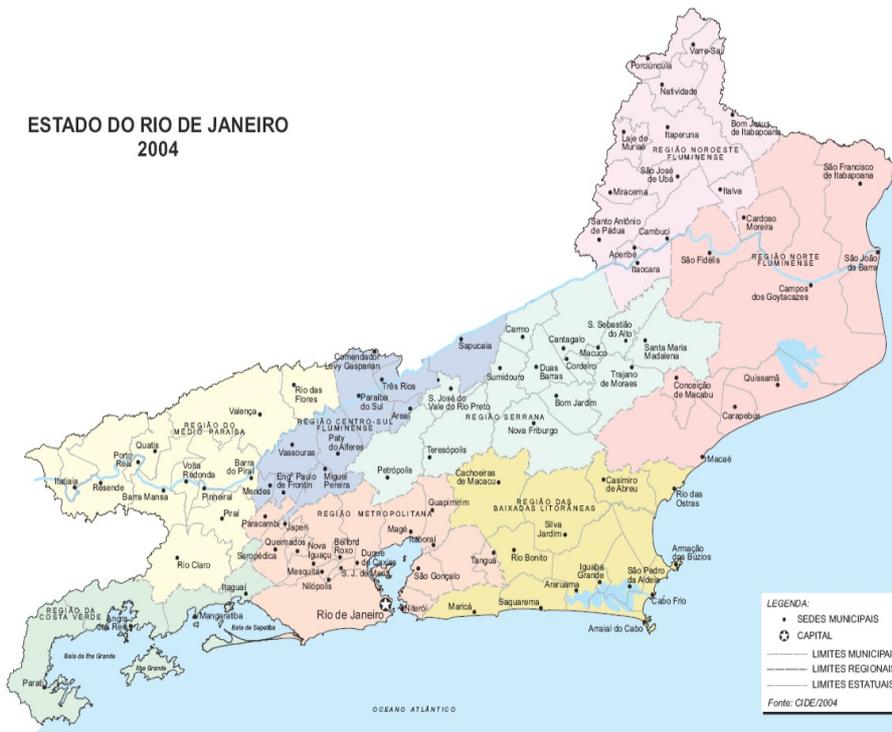
Depois dele vieram, também eleitos pelo voto direto, respectivamente, Braulino de Matos Reis (1952-1955), Francisco Correa (1955-1959), Adolpho David (1959-1963), Joaquim Tenório Cavalcante (1963-1967) e Moacir Rodrigues do Carmo (1967-1971). As eleições foram interrompidas com a decretação de Duque de Caxias como Área de Segurança Nacional pelo regime militar em 1971, tendo tomado posse o presidente da câmara, Francisco Estácio da Silva (1971). A partir daí, por vezes contra a vontade das lideranças políticas e populares da região, foram eleitos prefeitos pela ditadura militar: o general Carlos Marciano de Medeiros (1971-1975), os coronéis Renato Moreira da Fonseca (1975-1978), Américo Gomes de Barros Filho (1978-1982) e o ex-deputado Hydekel de Freitas Lima (1982-1985).

O município conquistou, depois de muita movimentação de lideranças políticas, empresariais, sindicais e comunitárias, a sua autonomia em 1985, tendo sido eleitos, daquele ano em diante: Juberlan de Oliveira (1986-1988); Hydekel de Freitas Lima (1989-1990, deixou o cargo para assumir uma cadeira no Senado Federal); José Carlos Lacerda (vice-prefeito de Hydekel, tomou posse após sua renúncia, 1990-1992); Moacyr Rodrigues do Carmo (1993-1996); José Camilo Zito dos Santos Filho (1997-2004 e 2009-2012) e Washington Reis de Oliveira (2005-2008), sendo que o penúltimo retornou à prefeitura em 2009.

Nos dias atuais o município de Duque de Caxias tem como seu gestor Alexandre Aguiar Cardoso; com base nos dados produzidos pelo IBGE (2013), a população de Duque de Caxias é estimada em 873.921 mil pessoas, distribuídas pelos 467,619 quilômetros quadrados, sendo que 53,53% dessa população se encontram em estado de pobreza.

Atualmente o mapa do município apresenta Duque de Caxias como o maior município da Baixada Fluminense, como podemos observar no mapa a seguir:

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
2004



Mapa do Rio de Janeiro. Fonte: IBGE (2004).

De acordo com o mapa, observamos a proximidade e a importância do município de Duque de Caxias perante a capital Rio de Janeiro. Pois o município de Duque de Caxias, além de sua importância na área econômica, sendo o segundo PIB do estado, é a principal referência para a Baixada Fluminense, que é composta pelos seguintes municípios: Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Queimados, Mesquita, Magé, Guapimirim, Paracambi, Japeri, Itaguaí, Seropédica e Mangaratiba. Como podemos observar no próximo mapa:

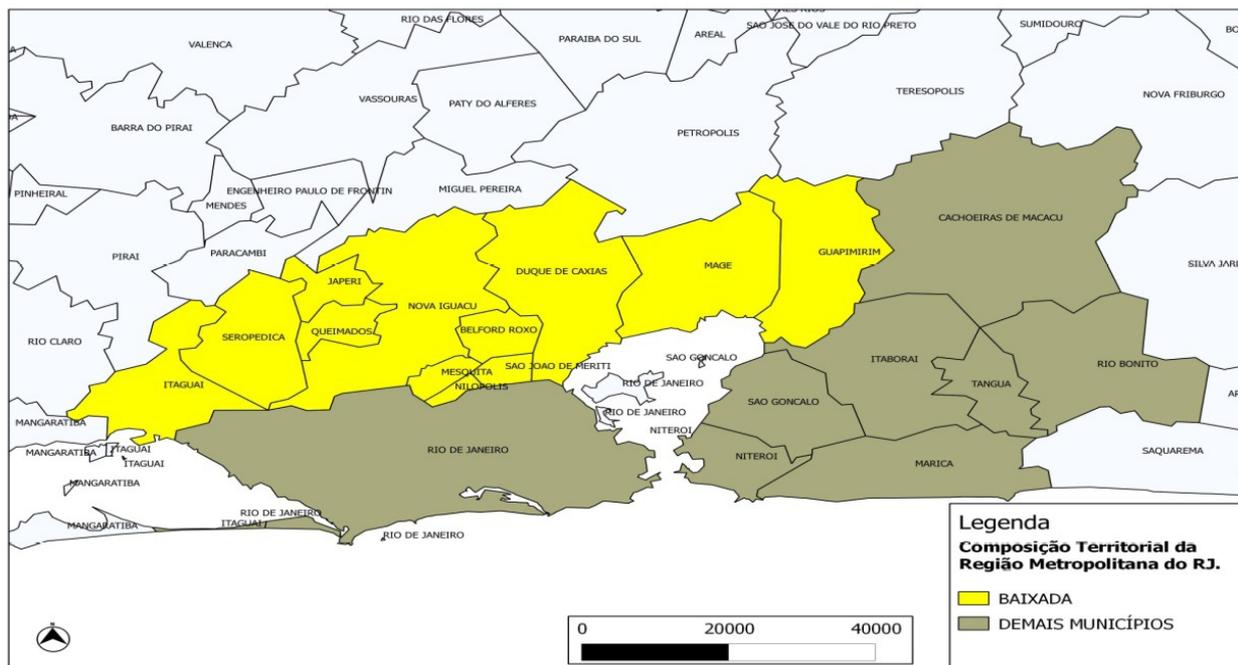


Figura 2 - Mapa da Baixada Fluminense (RJ). Fonte: IBGE (2004).

Entender a construção histórica desse município e sua importância como referência para o Estado do Rio de Janeiro, no que tange à Baixada Fluminense, nos traz o debate de que o município de Duque de Caxias vive as contradições de ser o segundo PIB do estado e, ao mesmo tempo, apresentar um índice elevado de pobreza, sendo sua população constantemente exposta às expressões da questão social.

## 2. Organicidade da Assistência Social no município de Duque de Caxias:

No período da pesquisa (2016), a Secretaria de Assistência Social do município de Duque de Caxias foi ocupada pela senhora Claudia Peixoto, que não é formada em nenhuma área correlata às Ciências Sociais. A secretária é formada em Contabilidade, o que desde já preconiza a gestão das políticas sociais, pois o seu desconhecimento na área faz com que o gerenciamento técnico das políticas sociais seja entregue a outros profissionais. O que ocorre no município é a prática comum aos demais municípios do Brasil, onde a pessoa que realmente é formada na área, tendo o domínio técnico das políticas sociais e de suas particularidades, é o subsecretário.

Observamos que existem muitas atribuições técnicas no processo de trabalho da Secretaria de Assistência Social, o que nos leva a um questionamento sobre o fato de a gestão não estar entregue a um profissional especializado, podendo precarizar o trabalho e burocratizar as decisões acerca das execuções das políticas sociais.

Essa ausência de profissionais técnicos (assistentes sociais) na gestão não se encontra apenas na maior autarquia do município. Nas falas dos profissionais há ausência de assistentes sociais na gestão, nos comandos das políticas sociais e no comando dos mecanismos públicos da assistência. Vejamos:

Outro fator que atrapalha o nosso trabalho é que, muitas vezes, os responsáveis por gerir os projetos sociais, como o Bolsa Família, não são assistentes sociais e não entendem qual é o real papel das políticas públicas. E quando é assistente social muitas das vezes cede a essas demandas do estado e fere o nosso projeto ético político e o nosso Código de Ética. É um retrocesso à LOAS e ao SUAS. O que acaba passando para a família a impressão de um favor (Colaborador A).

Sendo assim, fica claro que os profissionais da Assistência Social sentem falta de um maior número de profissionais técnicos operativos graduados em Serviço Social. Essa realidade poderia aproximar mais a gestão da área operacional.

Essa realidade fica clara em outra fala, quando uma profissional destaca a sua preocupação com o risco de não termos um atendimento humanizado e que priorize antes de tudo o assistente social:

Para humanizar o atendimento dos meus usuários, brigo pela capacitação de todos os trabalhadores do equipamento como o porteiro, o vigilante e recepcionistas, pois eles não recebem uma educação continuada. Nem mesmo a coordenadora, que muitas vezes não é assistente social. Como pode uma coordenadora de um equipamento da assistência não ser assistente social, ser um administrador que se preocupa somente com os números ou ser uma pessoa indicada por político X ou Y? (Colaborador B).

Teoricamente, essa preocupação não deveria acontecer pois, segundo o município de Duque de Caxias, os coordenadores do CRAS e do CREAS são capacitados profissionalmente e tecnicamente para realizar tais funções.

Ao analisar o município de Duque de Caxias, é possível observar que a maioria dos equipamentos estão alocados nas regiões centrais do município, o que, para os profissionais ouvidos, é mais um fator precarizador, pois eles não estão próximos a todos aqueles que precisam de serviços de assistência.

Falta em nosso município uma melhora nos acessos dos usuários aos equipamentos. Muitas vezes ele precisa caminhar até uma hora ou andar 40 minutos de ônibus. Aqui o transporte já é ruim e ele precisa trazer seus filhos. Não se pensa em soluções como a itinerância dos equipamentos, levá-los diretamente ao seu real interessado que é a população (Colaborador A).

Duque de Caxias é um município muito grande e com uma dificuldade de locomoção imensa. O trem nem sempre tem seus horários bem definidos, temos poucos ônibus e, ainda por cima, temos áreas rurais. Falta uma itinerância maior dos equipamentos (Colaborador J).

Nossos usuários caminham mais de quarenta minutos no sol para serem atendidos. É bem complicado, pois eles moram em locais que muitas vezes não tem asfalto. Tudo deve caminhar junto para a assistência funcionar melhor (Colaborador M).

Podemos observar que a distância do equipamento da população que realmente precisa do atendimento causa um esvaziamento dos equipamentos públicos e, conseqüentemente, aproximam os usuários dos centros sociais que estão muito próximos do público.

Outro fator abordado nesse aspecto da localização dos equipamentos se dá na questão financeira, pois, segundo os profissionais, na maioria dos casos os usuários não provêm de garantias financeiras para arcar com despesas de transporte. Vejamos:

A questão financeira é um impedimento muito grande para o trabalho do assistente social. Muitos usuários não têm dinheiro de passagem. Muitos deles chegam ao equipamento com seus filhos com fome, pois não têm comida em casa. Como você vai realizar um trabalho com esses usuários se o que eles mais precisam é de comida? (Colaborador H).

A pobreza é muito grande no município, enfrentamos muitas expressões da questão social. As pessoas não têm água encanada em um bairro atendido pelo meu CRAS. As casas não possuem esgoto e o povo passa fome (Colaborador I).

Aqui em Caxias nossos usuários, em muitos casos, trabalham de forma informal, uns dias têm dinheiro para comprar comida e pagar a passagem para ir nos grupos de convivência e outros não têm nem para comer, quanto mais ir ao CRAS (Colaborador B).

Outra profissional ouvida aposta que, além da distância, outro fator que precariza o trabalho são os horários de marcação das atividades dos equipamentos:

Outro complicador que enfrentamos se dá quanto à frequência dos usuários. A grande maioria não trabalha de carteira assinada, porém precisa fazer bicos para sobreviver. Muitas são diaristas e outras tomam conta de crianças. Porém, o Estado entende que elas ficam em casa e não têm outras coisas para fazer, por isso os eventos e grupos de convivência ocorrem em muitos horários complicados. E aí como devemos falar com essa mulher que ela deve ficar em casa e sustentar seus filhos como apenas R\$ 300,00 do bolsa família? (Colaborador F).

Observamos, assim, que se tivéssemos uma quantidade maior de equipamentos e se os mesmos fossem mais próximos do público-alvo essa ação poderia resultar em um trabalho menos precarizado e mais próximo aos usuários.

Depois de discorrer sobre os equipamentos, faremos uma breve caracterização dos profissionais da Assistência Social que participaram do grupo focal e traremos para o debate alguns fatores importantes para a análise.

### 3. Caracterização dos profissionais da Assistência Social participantes do grupo focal

O primeiro item da caracterização que nos chamou a atenção é que dos 18 profissionais que participaram do grupo focal, nove estão lotados em CRAS e nove em CREAS, o que demonstra maior adesão dos profissionais da assistência de alta e média complexidade, tendo em vista que são três equipamentos contra 11 de baixa complexidade.

Após o questionamento acerca da lotação dos profissionais, perguntamos sobre a faixa etária dos mesmos. Essa informação nos traz que somente três profissionais possuem menos de 30 anos, 13 profissionais estão entre 31 e 60 anos e somente dois se encontram com 61 anos ou mais.

Podemos observar, então, que existe uma diversidade quanto à faixa etária desses profissionais e que, em momento algum, isso aparece como um desafio e sim como troca de experiências. Também chama a atenção que encontramos gestores nas três faixas etárias destacadas.

Complementando a afirmação acima, três profissionais encontram-se na gestão enquanto 15 na equipe técnica de trabalho.

Outro ponto que merece destaque é que tivemos apenas um homem participando do grupo focal, o que nos traz para o debate a marca feminina que está enraizada no histórico da Assistência Social e se faz presente até os dias de hoje.

Quanto ao grau de escolaridade desses profissionais, oito disseram que possuem ou estão cursando pós-graduação, o que traz um fator bastante relevante para a análise dos profissionais do município de Duque de Caxias, pois indica que 44% buscam uma educação continuada qualificada em cursos de pós-graduação.

Por fim, questionamos sobre o tipo de contratação a que eles estavam submetidos e esse foi o dado mais preocupante que encontramos, pois somente um profissional é concursado e, mesmo assim, ele está cedido pela Secretaria de Saúde.

Trazendo para o debate a Assistência Social do município e muito de suas especificidades, pois somente seis profissionais têm carteira assinada, um é concursado e 11 se autointitulam cargos em comissão por indicação política, nos quais não são garantidos o seguro desemprego e o FGTS, o que os colocam muitas vezes com receio de atuar de forma autônoma nas suas funções, pois não raro devem participar de ações de cunho político para não perderem seus empregos.

### 4. Fatores que precarizam o trabalho dos assistentes sociais no município de Duque de Caxias

Para a realização desta análise, primeiramente pensamos em entrevistar os profissionais em seus lugares de trabalho. Porém, houve uma resistência muito grande por parte dos profissionais em nos atender. Devido às dificuldades enfrentadas para a realização das entrevistas e da coleta de dados, decidimos criar um grupo focal, para o qual convidamos todos os profissionais da Assistência Social do município a participarem para ouvirmos seus questionamentos e seus anseios em um grupo focal (Anexo 1). Participaram do grupo representantes dos CRAS, CREAS, abrigos e do Conselho Municipal de Assistência Social.

A primeira fala que surge como um fator precarizador do trabalho dos profissionais da Assistência Social do município foi a falta de comunicação entre os trabalhadores da ponta e dos gestores e coordenadores:

É muito difícil ter uma noção exata de quantos usuários eu atendo no meu CRAS. Todos os dias aparecem pessoas novas, ou até mesmo pessoas que não apareciam há muito tempo retornam. Com essa rotatividade não conseguimos trabalhar muito em consonância com o coordenador do equipamento. Não temos muito tempo para discutir os casos (Colaborador J).

Não sei ao certo quantos usuários o meu equipamento atende. Não existe um contato direto entre a chefia e os assistentes sociais. Nós só sabemos o que é importante para o nosso atendimento no dia a dia (Colaborador A).

Entendemos que a falta de comunicação entre os trabalhadores da Assistência Social é um dos principais fatores que dificultam o trabalho das equipes. Esse fator, além de precarizar o trabalho, também dificulta o usuário em seu atendimento.

De acordo com a instrumentalidade que o assistente social tem em suas mãos, é evidente que o trabalho multidisciplinar, em um equipamento público de Assistência Social como o CRAS e CREAS, deveria ser essencial. Porém, como vemos nas falas a seguir, essa não é uma realidade da Assistência Social do município de Duque de Caxias:

Lá no trabalho, são muitos os fatores que dificultam a realização de um trabalho multidisciplinar. O primeiro, que me lembro agora, é o fato de nem sempre os horários de todos os profissionais coincidem. Além disso, não temos muito tempo para parar o atendimento e estudar os casos. Muitas vezes o trabalho acaba caindo no automático (Colaborador H).

Executar um trabalho multidisciplinar não é muito fácil, é necessário que ocorra uma sintonia muito grande entre todos os profissionais do equipamento público, e isso demanda um tempo. Com a alta rotatividade que temos, quando começamos a realizar um trabalho desse jeito, mudam-se os profissionais e o trabalho volta à estaca zero (Colaborador B).

Muitas vezes o trabalho multidisciplinar não ocorre porque existe uma confusão entre o papel de cada um dos profissionais. Com isso, não é fácil realizar um atendimento integral a um usuário. Cada um trabalha como acha que deve (Colaborador J).

Juntamente com essa realidade, outro fator que surge com grande destaque é a ausência de um documento físico e/ou digital descrevendo as funções dos profissionais. Eles relatam que não existe um documento oficial que descreva quais as funções e as atividades de cada categoria de trabalhadores que integram a Assistência Social:

Gostaria que existisse um documento lá no equipamento que falasse exatamente o que cabe a cada profissional fazer. Apesar de entender que todo profissional deve saber o que lhe cabe fazer. Os demais não entendem o meu trabalho, muitas vezes se envolvem e acabam por realizar um trabalho que interfere no meu processo. Os próprios usuários também devem saber o que cada profissional deve fazer, assim eles procurariam quem é de direito para suas demandas (Colaborador H).

Outro fator importante e que não vemos é uma sistematização das funções dos profissionais e suas funções. Não existe um documento oficial que diga quais são as atribuições dos assistentes sociais, psicólogos e pedagogos. Por mais que seja óbvio para alguns, o outro precisa saber exatamente o que cabe a cada profissional fazer. Essa lacuna está bastante presente na assistência social de Caxias. O que facilita as manobras políticas, pois quando não se define formalmente o que se deve fazer e como agir fica muito mais fácil pressionar e influenciar aquele profissional que precisa do seu trabalho a realizar aquilo que o político X ou Y deseja (Colaborador C).

Fica bem nítido, ao analisarmos essa fala, que a não realização de uma sistematização de funções profissionais e do processo de trabalho facilita a entrada de um viés político nas atividades e no cotidiano das instituições. Observando a fala, a preocupação com a influência dos políticos locais no processo de trabalho do assistente social é um caso muito preocupante e presente no dia a dia profissional, principalmente nos anos eleitorais, como encontramos nas seguintes falas:

Muitas vezes preciso me ausentar do meu trabalho para participar de caminhadas e de passeatas. Não me incomodo muito por isso, porém, nesse dia não dou atendimento no CRAS e o trabalho vai se acumulando cada vez mais. E meu usuário fica totalmente sem sua referência para atendimento, caso ele necessite (Colaborador N).

Participo de passeatas e tudo que for necessário para manter o meu emprego. Preciso muito disto e se o político que comanda a região disser que devo 'bandeirar' eu vou (Colaborador L).

Aqui em Caxias existe ainda um fator determinante para se analisar. Nos anos eleitorais os profissionais são pressionados a participar nas caminhadas de determinados políticos e sua ausência pode significar desde a transferência para outro equipamento, ou até mesmo a demissão. E como você vai casar as agendas dos equipamentos com a dos políticos? (Colaborador B).

Pensar que equipamentos podem ter seus horários e rotinas alterados por vontade e interesses políticos pode ser visto como um retrocesso de conquistas sociais adquiridas pela sociedade brasileira. Isso é um reflexo da cultura do medo, já citada anteriormente.

Junto com esse retrocesso, a questão dos direitos sociais vista como favores de políticos volta à tona e precariza a prática profissional. Observamos esse fator na fala de alguns profissionais:

Precisamos no município desconstruir a assistência social como sendo um favor que os governantes dão a população e sim como um direito social que eles têm. Muitos de nossos usuários não veem os serviços e programas como um direito. Ele (usuário) enxerga aquilo como um favor político que ele recebe e depois precisa retribuir de alguma forma ao governo (Colaborador A).

Outra coisa que acontece muito aqui em Caxias é que a população tem vergonha de receber o benefício. Essa família entende que aquilo é um favor e nós, como profissionais, devemos apresentar que isso não é um favor e sim um direito que eles têm. Sou trabalhadora do CRAS há dois anos e sinto como uma luz na vida do usuário (Colaborador B).

Um fator que muito preocupa é que aqui em Duque de Caxias a rotina da população nunca foi procurar o município para ter ajuda ou assistência. O comum sempre foi procurar os 'Centros Sociais'. Os políticos mantêm esses lugares em regiões que nós não chegamos e/ou não buscamos estar (Colaborador E).

Fica claro na rotina de trabalho desses assistentes sociais que a preocupação com o clientelismo, coronelismo e benesse ainda estão presentes na Assistência Social do município de Duque de Caxias, fatores esses que precarizam o trabalho, pois causam esvaziamento dos equipamentos. Esses relatos nos trazem à tona a presença marcante dos "Centros Sociais" no município de Duque de Caxias. Eles, muitas vezes, assumem a função dos equipamentos públicos que são bem mais equipados e contêm um número maior de profissionais. Porém, esses centros sociais são sustentados por dinheiro público, o que nos coloca a questionar por que esse dinheiro não é investido nos equipamentos públicos de Assistência Social.

Ao mesmo tempo, eles buscam criar currais eleitorais para a população atendida, como veremos nas falas a seguir:

É muito débil concorrer com os centros sociais, eles têm todos os equipamentos e estruturas que precisaríamos ter, os usuários relatam que todos eles são muito bem equipados e que quando precisa de algo rápido, é mais fácil ir lá, pois tudo ocorre de forma simples. Dizem que aqui tudo é muito cheio de 'regrinhas' (Colaborador N).

Uma vez uma usuária virou e falou que era uma vergonha eu não ter um telefone para ajudar ela a marcar uma consulta, pois se ela fosse no 'Social de X' ela não teria apenas esse atendimento, mas eles a levariam de carro e se precisasse de algum remédio eles também a ajudariam. Nós aqui não temos telefone e nem carro para realizar visitas domiciliares. Imagina para levar uma usuária até um hospital (Colaborador A).

Já trabalhei em um Centro Social, que não vou falar qual por motivos óbvios. Lá realmente tudo acontece mais fácil. Quando eu precisava de alguma coisa é só falar com o 'político Y', que ele resolvia na hora. Porém, tudo tinha um preço para a população. Era normal ouvir palestras e explanações que só estávamos ali por causa do nosso patrono. Que a população deveria ser muito grata e ajudar no período de eleição, pois se o mesmo não fosse eleito o Centro Social poderia fechar. Falavam também que se isso acontecesse a população teria que ir para a rede pública, que ficaria anos na fila para receber uma cesta básica e acabaria morrendo de fome. Tirando isso, não podemos discordar que a verba que eles têm é muito maior que a nossa (Colaborador E).

Essa realidade, muito presente na Baixada Fluminense, e especialmente em Duque de Caxias, nos demonstra que para a Assistência Social realmente mudar é necessária uma mudança não só da população, mas também do estado, fortalecendo seus equipamentos públicos. Conforme veremos a seguir, os equipamentos públicos, na maioria dos casos, não são compostos dos mínimos materiais necessários para seu trabalho:

É muito difícil para o usuário entender e compreender que nem sempre conseguiremos atendê-los em todas as suas necessidades. Nós não temos um telefone fixo que funcione cotidianamente e que faça ligações para celular. Não temos internet para fazer um agendamento quando preciso. E nem mesmo um carro para fazermos as visitas domiciliares. Fica difícil realizar um trabalho minimamente comprometido com a classe trabalhadora quando é preciso levar papel de casa para fazer as anotações (Colaborador L).

Lá no equipamento nós sempre precisamos dar um jeitinho para conseguir fazer um atendimento ao usuário. Muitas vezes usamos nossos próprios celulares, o que é um complicador porque é o Estado que deveria arcar com isso. Outra coisa chata é que quando preciso mandar um email ou fazer um relatório, faço em casa, pois aqui os computadores são muito ruins e não tem internet (Colaborador I). Existem, aqui em Caxias, muitos equipamentos que não têm telefone para entrarmos em contato com nossos usuários, não têm computador que funcione e, quando tem, não têm internet. O que dificulta muito o acesso ao sistema onde devemos preencher os dados das famílias que estamos atendendo (Colaborador C).

Em contraposição ao esvaziamento dos equipamentos públicos, o estado passa a exigir metas e prazos para o atendimento das famílias. Nesse caso, metas e qualidade não caminham juntas, pois como fala um dos profissionais, ter que atender 100 famílias em um único dia torna impossível manter um padrão de qualidade elevado. Vejamos:

Outro fator que complica a nossa atuação profissional são as metas que são impostas, tanto de atendimento quanto de corte dos programas sociais. Não existe forma de conciliar. Atender 100 famílias por dia com uma qualidade de trabalho? Nós, assistentes sociais, precisamos realizar visitas domiciliares, não com a proposta de melhorar o atendimento e de conhecer a realidade da família e sim de averiguar e decidir se aquela família precisa ou não de benefício. Não pela evolução dela e sim pelos bens materiais que ela possui, como geladeira, televisão ou celular. Um caso que me chamou a atenção foi um caso de uma família que os bens que ela possui não convinha com a declaração de renda que ela havia apresentado. Porém, o histórico não é levado em conta, pois essa família já teve acesso a trabalho formal e uma renda melhor. Hoje ela não trabalha e por isso precisa. Essa determinação de cortar vai de encontro ao nosso código de ética (Colaborador H).

Outros profissionais também relatam em suas falas que a questão das metas não os preocupa somente na quantidade de atendimentos, mas também como uma forma de o estado controlar e vigiar a população. Muitas vezes eles relatam que recebem metas de cortes de usuários dos programas sociais, e isso não ocorre a partir de uma real análise da melhoria da qualidade de vida desse usuário da Assistência Social, e, sim, simplesmente baseado em bens materiais adquiridos por esse usuário:

Muitas vezes recebemos a ordem de visitarmos as casas das pessoas (nesses dias sempre temos carros para fazermos as visitas) para ver se elas ainda precisam ou não do Bolsa Família. Só que os parâmetros que precisamos seguir é avaliar se a família tem televisão e outros bens materiais como: geladeira, DVD, computador, etc. Isso vai de encontro com tudo aquilo que nosso Projeto Ético Político prega, que é a busca da efetivação dos direitos sociais destas famílias (Colaborador K).

No meu equipamento tivemos um caso que, até hoje, estamos tentando resolver, referente a esses parâmetros de bens materiais como sendo fator primordial para o corte ou não do Bolsa Família. Temos uma família que tinha uma condição financeira razoável há uns dois anos atrás. Com isso, eles não precisavam receber o benefício, pois tinham sua casa equipada com geladeira, televisão, computador, etc. Mas, de dois anos para cá, o marido que trabalhava veio a falecer e essa viúva, hoje, se encontra com cinco filhos pequenos para criar, trabalhando como diarista nos dias que ela consegue alguém para ficar com os filhos. Essa família precisa, mais do que nunca, receber o benefício (Colaborador A).

Observamos que ao privilegiarmos a quantidade em prol da qualidade, nosso trabalho se torna precário e, até mesmo, nosso código de ética pode ser desrespeitado. Fator esse que fere o nosso compromisso profissional com a classe trabalhadora.

Observamos, também, a questão da rotatividade profissional como outro fator que precariza a atuação do assistente social, pois não existe uma continuidade do trabalho, o que torna o exercício profissional do assistente social raso e sem profundidade. Vejamos:

Penso que a fidelização e a continuidade no atendimento são essenciais para que a família possa realizar o planejamento que é pensado junto a ela, havendo o rompimento das expressões da questão social que as são impostas. Porém, existe uma rotatividade muito grande de assistentes sociais no meu equipamento. Com isso, quando a família começa a pegar confiança no trabalho que está sendo realizado com ela, de um dia para o outro ela chega ao equipamento e encontra outro profissional, com outra visão. Em muitos casos, começa tudo do zero, pois a família não confia neste novo profissional. E, muitas vezes, se retrai nos atendimentos (Colaborador N).

Como ainda não existe concurso no nosso município, é normal trocarmos de equipamento ou sermos dispensados para a entrada de um novo profissional indicado por algum político. E a família? Como fica nessa situação? Ninguém pensa que a família, que é a verdadeira usuária da assistência social, precisa ter uma referência (Colaborador O).

Eu sou um trabalhador que está há mais tempo na instituição e isso já são mais de 20 anos e, nesse período, já se passaram mais de 15 assistentes sociais e com essa incerteza e com essa precarização pode ocorrer um trabalho descontinuado. Quando a família está se referenciando com aquele profissional, ele é demitido ou transferido para outro equipamento. Seja por vontade política ou por castigo. Muitas vezes não se pensa assim na gestão (Colaborador F).

Esse relato exemplifica o quão difícil é para os profissionais e para os usuários essa rotatividade de profissionais. Juntamente com a rotatividade, a ausência de um piso salarial contundente faz como que muitos profissionais sejam obrigados a ter mais de um emprego. Fator esse que acaba por apresentar um profissional que não tem tempo hábil para se especializar ou, até mesmo, sistematizar a sua prática profissional:

Gostaria de ter mais tempo no meu trabalho para conseguir sistematizar tudo aquilo que produzo, mas infelizmente não consigo encaixar na minha rotina do trabalho, nem que sejam trinta minutos por dia, para analisar e sistematizar o meu trabalho. Muitas vezes me sinto atuando como um robô no automático. É tanta demanda diferente para tão poucos profissionais, que todo tempo que temos é pouco para atendermos nossos usuários (Colaborador Q).

Eu até tento sistematizar meu trabalho, porém tenho dois empregos: um como assistente social e um outro que não é da área. Assim tento complementar a renda. Gostaria de ter um salário melhor para poder me dedicar exclusivamente ao meu trabalho de assistente social. Infelizmente, no meu caso, quando consigo sistematizar aquilo que faço é na minha casa, fora do meu tempo de trabalho normal (Colaborador C).

Preciso ter dois empregos para me manter estável financeiramente, não tenho muito tempo para ficar um pouco depois do horário para ajeitar os documentos ou para realizar uma reunião de equipe. Nem mesmo para sistematizar o meu trabalho. Saio correndo para outro trabalho e não tenho muito tempo nem para me dedicar (Colaborador D).

Essa sobrecarga também ocorre pela ausência de um piso salarial que seja respeitado pelo estado, pois mesmo sendo o maior empregador de assistentes sociais ele, em muitos casos, não paga o piso proposto pelo sindicato profissional. Observamos em outras falas essa preocupação:

Nunca entendi por que um profissional de nível superior, que estuda tanto, não tem um piso salarial digno. É muito complicado para um profissional que pensa em se capacitar e se dedicar ao seu trabalho, ganhando tão pouco (Colaborador E).

Se tivéssemos um piso salarial de nível nacional e um sindicato forte que lutasse por nossa classe, não teríamos problemas com os baixos salários que enfrentamos (Colaborador B).

Outro fator que contribui para os baixos salários é a falta de emprego que assola o Serviço Social, e com isso os profissionais se submetem a qualquer salário que lhes ofereçam. Muitos pensam que é melhor ganhar um salário bem baixo a ficar desempregado e que pegando experiência vão acabar ganhando mais. Porém cria-se um ciclo vicioso, pois quanto maior o número de trabalhadores ganhando pouco, menores os salários que os empregadores oferecem (Colaborador D).

A solução apontada seria a execução de concursos públicos, porém, eles deveriam respeitar a carga horária prevista para a profissão e o piso salarial também. Muitas vezes o debate referente a concursos apareceu, como poderemos observar:

Concurso na Assistência Social deveria ser prioridade para qualquer município, pois não existe o menor cabimento sermos manobras políticas dos governantes. Fico desesperançosa quando observo a realidade política aqui do município. A Assistência Social não tem perspectiva de um concurso público capaz de cobrir todas as lacunas que temos (Colaborador A).

Outro fator que me chama a atenção é a incapacidade administrativa que Caxias tem para não realizar concurso público na assistência social. No equipamento que trabalho somos cedidos por outras secretarias, contratados por contrato, por projeto e por indicação política. Não temos perspectiva nenhuma de que o trabalho será continuado. Pois posso estar desenvolvendo um excelente trabalho, porém se determinado político decidir que outra pessoa precisa estar ali, tudo se encerra sem se pensar no usuário e na implicação que a descontinuidade apresenta (Colaborador B).

Um fator chamou a atenção na fala de uma profissional no que se refere à execução do atendimento. Segundo a mesma, não se deve apontar os problemas físicos e estruturais como sendo fatores determinantes para o trabalho:

Não devemos criticar nossos locais de trabalho e a gestão somente pelas dificuldades enfrentadas no nosso cotidiano. Devemos exercer a crítica como uma forma de melhorar nosso trabalho. Trabalhamos com pareceres, visitas domiciliares etc. E não sabemos se estamos no caminho certo ou não do trabalho (Colaborador C).

Em contraposição, outros profissionais apontaram o imediatismo da nossa atuação profissional como um fator a ser analisado:

Trabalho sob pressão o tempo inteiro: é o estado querendo que eu apresente números de famílias desligadas, minha equipe querendo fazer um atendimento correto e eu mesmo me cobrando por atender o maior número de famílias possível. Somos muito imediatistas, infelizmente; afinal de contas, quem tem fome tem pressa (Colaborador N).

Ser trabalhador da assistência social é um desafio todo dia, porque as pessoas que chegam a nossas unidades são repletas de faces. Para isso você precisa ter uma capacidade de articulação muito forte. Pois necessito ter um conhecimento muito grande dos serviços que o município dispõe e, quando não, saber onde buscar. O usuário está ali, precisando de resposta sobre o seu problema ou sobre um encaminhamento que precise. Se não dermos a resposta de imediato ele perde a razão de estar ali e com isso perdemos ele (Colaborador B).

Segundo as mesmas assistentes sociais, somente sendo profissionais propositivos seremos capazes de romper com essa lógica imposta pelo capitalismo no nosso processo de trabalho:

Devemos buscar novas formas de trabalho, mudar nossa rotina. Criar formas de rompermos com essa zona de conforto que muitas vezes estamos. Diversas vezes é mais prático e rápido encaminhar um usuário para outro local que pensar em novas perspectivas para ele. Essa rotina brutal nos coloca no modo automático e isso é péssimo para nós profissionais.

Nós devemos ser profissionais propositivos, não podemos esperar as respostas caírem do céu. Quantas vezes não esperamos que ocorram mudanças em nosso trabalho, em nosso cotidiano, porém muitas vezes isso não ocorre e nós não propomos soluções e sim novos problemas (Colaborador A).

Entendemos que todos esses obstáculos precarizam o trabalho do assistente social. Esses obstáculos só serão resolvidos com uma forte mobilização profissional, juntamente com a população, na busca por melhores condições de trabalho e de atendimento aos nossos usuários.

## Considerações finais:

Este artigo se propôs a realizar uma análise crítica acerca das diversas formas de precarização do trabalho na Assistência Social no município de Duque de Caxias. Nos propomos a analisar algumas particularidades do município de Duque de Caxias/RJ (sendo este município nosso campo empírico de pesquisa), destacando suas características peculiares, mas não exclusivas, na constituição e composição da Política de Assistência Social implementada no município, e as formas de precarização que o trabalhador lotado nos mecanismos públicos de assistência pessoal (CRAS e CREAS) enfrentam no dia a dia da sua prática profissional e na busca pela efetivação dos direitos sociais da população usuária desses serviços do município de Duque de Caxias.

Para pensar a Baixada Fluminense fez-se necessário entender que, historicamente, tivemos sempre um “Tenório Cavalcante” não somente como figura icônica para a história do município de Duque de Caxias (ALVES, 2003), mas também, figura de juiz, júri e carrasco nas ações que tangiam o município. Essa figura do medo está presente em outras formas, na Política de Assistência Social, no município de Duque de Caxias, no que diz respeito aos usuários e aos trabalhadores da área da assistência.

Observamos que, ao longo dos anos, o responsável por suprir a necessidade da população, no que tange a atendimentos na área social, são os centros sociais que, na maioria das vezes, são geridos pelos políticos locais. Essa realidade se deu pela ausência de mecanismos públicos de Assistência Social que servissem de referência à população exposta às múltiplas expressões da questão social no município de Duque de Caxias.

Durante a fala dos trabalhadores participantes da pesquisa, notamos, através de seus relatos, que os mecanismos públicos já instaurados no município são insuficientes para atender toda a população que necessita de seus serviços. Os trabalhadores apontaram que um dos fatores que contribui para a precarização de suas atividades é a superlotação que existe nos equipamentos públicos de Assistência Social, principalmente os CRAS, que demandam atendimento a um território muito extenso. Como consequência, a qualidade do atendimento é substituída pela quantidade de atendimentos, como diz Antunes (2015), dentro da lógica neoliberal, a quantidade sempre é priorizada à qualidade.

Quando o governo estimula metas de atendimento para os profissionais do CRAS, fica evidenciado que a qualidade de seu atendimento junto ao público-alvo torna-se deficitária. Isso, além de ser uma intensificação de precarização, fere diretamente o projeto ético-político da Assistência Social, que visa a primazia da qualidade de atendimento à classe trabalhadora. Outro fator que não podemos deixar de destacar, quando se fala da quantidade de pessoas atendidas nesses equipamentos, é o fato de que Duque de Caxias, atualmente, é considerada uma cidade industrial e, com isso, um município que recebe constantemente população migratória de outros municípios e até mesmo de outros estados, na expectativa de buscar uma colocação no mercado de trabalho, pois Duque de Caxias é visto como um município próspero e rico, tendo em vista que, segundo o IBGE (2015), o Produto Interno Bruto de Duque de Caxias é o segundo maior do Estado do Rio de Janeiro, superando até mesmo a antiga capital do Estado da Guanabara, Niterói.

Porém, o que acontece na maioria dos casos é que essa população migratória não consegue se inserir no mercado de trabalho formal, tornando-se usuários das Políticas de Assistência Social e, conseqüentemente, desses mecanismos públicos que se encontram superlotados. Apesar de no último triênio terem sido inaugurados quatro novos equipamentos, ainda não são suficientes para que os trabalhadores da Assistência Social possam exercer seu trabalho de forma adequada, não precarizando sua atuação junto à população.

Outro fator de destaque relatado pelos profissionais é o sucateamento desses equipamentos públicos. Muitos deles trazem à tona a falta de mecanismos físicos e tecnológicos essenciais para um bom atendimento à população. Pensamos que é inviável, no século XXI, um equipamento público, gerido pelo estado, sofrer com a falta de utensílios tão básicos como telefones, computadores, caneta, papel e até mesmo um carro para a realização de visitas domiciliares. Esse sucateamento demonstra claramente que a precarização se encontra enraizada no trabalho desses profissionais da Assistência Social do município de Duque de Caxias. Como poderão realizar um atendimento de qualidade se, muitas das vezes, precisam utilizar-se de meios próprios para poderem atender as famílias que lhes são referenciadas? Segundo os profissionais, muitas vezes eles utilizam seus próprios telefones para contactar as famílias ou rede de serviços socioassistenciais, e, quando se faz necessário o uso da Internet, o fazem de suas residências.

Esta análise revelou que os mecanismos públicos de Assistência Social (CRAS e CREAS) quando criados, no início do governo Lula, iniciaram, em âmbito de política pública, o atendimento referenciado e centralizado das ações de Assistência Social em mecanismos públicos o que, hipoteticamente, deveria facilitar o acesso da população na busca pelos seus direitos sociais.

De acordo com o que foi discutido, para além de outros fatores antes expostos, de implementação da LOAS e do SUAS, trouxeram benefícios, porém estão longe de romperem com a cultura do medo que ainda impera na Baixada Fluminense.

Dessa forma, analisamos que diversas expressões da questão social contribuem para a manutenção desse modelo. Entre elas destacamos a violência, a pobreza e a falta de recursos financeiros para a manutenção das condições mínimas de sobrevivência.

Na análise também nos causou surpresa a culpabilização dos trabalhadores da Assistência Social pela incapacidade de realizar suas tarefas no dia a dia, pois observamos que atitudes como elaboração de metas e de prazos que não conferem com a qualidade de um serviço satisfatório, contribuem para esse processo.

O estado, por sua vez, apareceu diversas vezes como fator determinante para a precarização do trabalho da Assistência Social, ao não prover condições corretas de trabalho. Foi constante observar nas falas dos trabalhadores dificuldades como a não acessibilidade dos usuários, seja por dificuldades financeiras, de horário ou, até mesmo, pela distância, o não acesso a bens materiais necessários para o trabalho, tais como telefone, computador e Internet.

Outro fator apontado é a violência, que leva muitos usuários a terem receio de frequentar os equipamentos que, muitas vezes, não ficam em lugares seguros e sim em locais dominados pelo tráfico de drogas.

Podemos destacar também que um dos fatores que precariza o trabalho dos profissionais da Assistência Social no município de Duque de Caxias é a insegurança que muitos têm em relação aos seus postos de trabalho. Foi constatado neste estudo que a maioria dos profissionais que trabalham nos equipamentos públicos de Assistência Social, sejam eles CRAS ou CREAS, não são concursados. A partir do momento em que existe uma omissão do estado na convocação de concurso público para a Secretaria Municipal de Assistência Social, esses profissionais relatam que suas contratações ocorrem através de projetos com duração específica ou em cargos comissionados advindos de indicação política.

Esses profissionais que trabalham nesses mecanismos de Assistência Social relataram que são “convocados” a participar de comícios e carreatas dos políticos que os indicaram a ocuparem esses cargos comissionados. Os profissionais relataram que caso não participem dessas ações, os mesmos correm o risco de perderem seus postos de trabalho.

Essa realidade, que não é específica do município de Duque de Caxias, é um dos maiores fatores precarizadores da Política de Assistência Social brasileira, pois os profissionais acabam se tornando reféns no exercício profissional, sem a autonomia necessária para a realização de um trabalho em consonância com as políticas sociais e no que tange ao trabalho do assistente social e ao seu projeto ético-político.

A população também sofre diretamente o impacto dessa rotatividade de profissionais, pois não existe uma continuidade do trabalho. Todas as vezes que se mudam os profissionais, acontece um retrocesso no atendimento e no acompanhamento dessas famílias.

Nesse caso, constatamos que somente através de convocação de concurso público capaz de suprir os postos de trabalho, tanto na gestão, como na execução da Política de Assistência Social do município de Duque de Caxias, poderemos romper com essa cultura política tão impregnada e enraizada nas políticas sociais, não só no município de Duque de Caxias, mas em todo o território nacional.

Podemos destacar, também, a ausência de um piso salarial nacional como um dos fatores precarizadores da Política de Assistência Social, não apenas no município de Duque de Caxias, mas em todo o território nacional. A maioria dos municípios da Baixada Fluminense, na qual o município de

Duque de Caxias se insere, pagam a seus profissionais com ensino superior salários que não chegam a R\$2.000,00, o que faz com que a maioria dos profissionais tenha mais de um vínculo profissional.

Como vimos, apesar de todos os avanços apresentados na Política de Assistência Social, muitos fatores ainda precisam ser revistos e repensados. Vivemos em uma sociedade pautada pela lógica neoliberal e que está constantemente se modificando para aumentar a exploração da classe trabalhadora, e as políticas sociais devem seguir se atualizando.

Entendemos, porém, que de nada adianta a inauguração de equipamentos como CRAS e CREAS, se os novos e os que já existem no município se encontram extremamente fragilizados na sua estrutura física e de bens e serviços. É inaceitável que um município como Duque de Caxias não disponibilize aos seus profissionais da execução das políticas sociais condições de trabalho adequadas, tais como computadores que funcionem corretamente, Internet, telefones que façam ligações para celulares, carros para visitas domiciliares e material de expediente como papel e caneta.

Já as estruturas físicas, na maioria dos casos, são pequenas, o que dificulta a realização das atividades, principalmente as de convivência entre os usuários da Assistência Social.

Outro fator que demanda crítica se refere à influência política na Assistência Social. Duque de Caxias foi e continua sendo um município que sempre teve seus recursos investidos em instituições privadas de Assistência Social, fator que é utilizado pelos políticos locais para a criação de seus currais eleitorais, mantendo a cultura política local inalterada. Entendemos que o município de Duque de Caxias deveria investir na construção de novos equipamentos públicos e que eles passem a ser referência para a população. Enquanto os centros sociais, comandados pelos políticos locais, forem mais bem equipados, tanto no aspecto material quanto no profissional, é inviável que o estado realmente se responsabilize por cumprir suas funções.

Essa cultura dos políticos comandantes da Assistência Social no município fica bem clara quando os profissionais tiveram muito receio em nos receberem, como pesquisadores, em seus equipamentos de trabalho. Entendemos que a cultura do medo continua sendo um fator determinante para que a Política de Assistência Social cumpra um papel de “gestora da pobreza”. Como vimos, ao longo da constituição das políticas sociais, elas surgiram para a garantia de direitos dos usuários, coisa que não pudemos observar em sua integralidade acontecendo no município de Duque de Caxias.

Outro fator interessante é a presença do “primeiro damismo” na Assistência Social do município de Duque de Caxias. No nosso entendimento esse fator já deveria ter sido extinto da realidade brasileira que, desde a criação do Ministério de Desenvolvimento Social, rompeu com essa herança retrógrada. A crítica maior se dá no fato de que a secretária de Assistência Social do município de Duque de Caxias não assumiu o cargo por ser assistente social e entender profundamente todas as normativas, leis e estatutos que compõem essa secretaria. E sim pelo fato de ser a primeira dama do referido município.

Outra crítica que fazemos é a ausência de concursos públicos para a Secretaria de Assistência Social do município de Duque de Caxias. Com isso o município precariza de forma bem ampla a Política de Assistência Social e seus usuários. É evidente que, a partir do momento em que os profissionais não tenham a estabilidade e autonomia de um servidor público, ele não terá total autonomia para a realização de seu trabalho, sem falar que esses trabalhadores da Assistência Social são expostos a diversas formas de contratação que precarizam o seu trabalho. Muitos desses profissionais são “convidados” a participar de movimentos políticos partidários e que, segundo eles, isso afeta diretamente seu processo de trabalho. O que mais nos chama atenção é que o profissional não se sente com autonomia para realizar seu trabalho.

Esse trabalhador sofre pressões e ele não tem como superá-las, pois, infelizmente, ele sente uma gratidão por ter sido indicado ao cargo e não quer correr o risco de desagradar àqueles que o indicaram.

Partindo dos indicadores apresentados, entendemos que é necessária uma mudança estrutural na Assistência Social do município de Duque de Caxias para que possamos romper com essas diversas formas de precarização que os trabalhadores do município enfrentam.

Essa mudança deve começar com a realização de concurso público que atinja todas as esferas da Política Municipal de Assistência Social. Desde a área de gestão e planejamento das políticas sociais, até a execução nos CRAS e CREAS.

Todos os profissionais deveriam receber alguma forma de incentivo, seja ele financeiro ou de redução da carga de trabalho para que busquem melhor capacitação profissional.

Paralelamente a esse processo, os treinamentos e capacitações internas devem ser direcionados às especificidades do município de Duque de Caxias para que os profissionais entendam a realidade da população atendida, além de uma atualização dos mecanismos tecnológicos que envolvem o processo de trabalho dos profissionais da Assistência Social.

Depois dessa reestruturação, tanto física quanto profissional, da Assistência Social de Duque de Caxias, entendemos que a atenção deverá ser direcionada ao incentivo da participação popular (sociedade civil) nos fóruns e nas conferências municipais e estaduais de Assistência Social, não somente como meros espectadores, mas também capacitados e instrumentalizados para participarem das tomadas de decisão da Assistência Social.

Para além dos apontamentos acima, esta pesquisa possibilitou o despertar de novas reflexões e questionamentos que poderão ser objetos de futuros estudos nessa área, partindo do acúmulo de

experiência, da percepção dos profissionais, como também dos próprios usuários atendidos pela Política Municipal de Assistência Social.

## Referências

- ALVES, J. C. S. *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias (RJ): APPH; CLIO, 2003.
- ASSISTENTES SOCIAIS NO BRASIL. Elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília, CFESS/CRESS/UFAL, 2005. Disponível em: <[www.cfess.org.br](http://www.cfess.org.br)>. Acesso em: 8 out. 2014.
- BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva. São Paulo, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto do Idoso*: promulgado em 23 de julho de 2004. Coletânea de Leis e Resoluções. Rio de Janeiro, 2008.
- BROTTO, M. E. *Assistência Social: história e cultura política*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Reflexão, 2015.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). (Org.) *Assistentes sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional*. Colaboradores: Rosa Prêdes... [et al.]. Brasília: CFESS, 2005. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/perfilas\\_edicaovirtual2006.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/perfilas_edicaovirtual2006.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2014.
- DANIEL, C. et al. *Poder local e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- DOWBOR, L. *O que é Poder Local?* São Paulo: Brasiliense, 1999.
- DRUCK, Graça. Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. Cad. CRH [online]. 2007, vol. 20, n. 51 [citado 2020-06-11], p. 529-530. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792007000300011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792007000300011&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1983-8239. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792007000300011>.
- FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Saraiva de Bolso S/A, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Pedagogia da indignação, cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007 (cap. III, p.209-331).
- IAMAMOTO, M. V. Espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.) *Direitos sociais e competências profissionais*, Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009b.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-sociológica*. 17. ed. São Paulo: Cortez/Celats, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_resultados\\_universo.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_resultados_universo.shtm)>. Acesso em: 23 nov. 2014.
- MARQUES, A. S. *Da área de segurança nacional aos governos eleitos*. Duque de Caxias 1971-2003. Duque de Caxias, RJ: FEUDUC/CEMPEDOC, 2003.
- MOLLO, K. G. Universalidade e particularidade de Campinas no atendimento socioassistencial às crianças e adolescentes em situação de rua: entre **assistência e repressão**. Tese (doutorado em Educação), Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), Piracicaba (SP), 2013.
- MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. v. 1. 238p.
- \_\_\_\_\_. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo I*. Brasília: CEFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.
- NEVES, A. V. *Clientelismo, cultura política e democracia: dilemas e desafios da participação popular: a experiência do orçamento participativo da cidade de Barra Mansa*. Campinas (SP): Unicamp, 2006.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Brasília: Zahar Editora, 1997.

OLIVEIRA, H. M. J. *Cultura política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. *Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social*. *Revista Ser Social*, n. 12. Brasília: UNB, 2003.

OLIVEIRA, R. M. *Cidade dos Meninos, Duque de Caxias, RJ: linha do tempo sobre a contaminação ambiental e humana*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2008.

OLIVEIRA, T. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte (MG): Editora **Fórum**, 2010.

SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.) *Política Social, família e juventude: uma questão de direitos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SEIBEL, E. J.; OLIVEIRA, H. M. J. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis (SC), EDUSFC, n. 39, abril de 2006.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional (Impresso)*, v. 1, p. 435-468, 2007.

SPOSATI, A. Proteção social e seguridade no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. *Serviço Social & Sociedade*, v. 1, p. 652-674, 2013.

SPOSATI, A. *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. 6ª. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2012. v. 1. 94p.

# Sistema Único de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro e a proteção social privada<sup>102</sup>

*Geovana Silva<sup>103</sup>*  
*Sindely Alchorne<sup>104</sup>*

## Introdução

A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/93) instalam no país o sistema descentralizado e participativo, que não aconteceu de forma homogênea nos 5.570 municípios brasileiros, ganhando materialidade apenas com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005.

Os serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos poderão ser executados em parceria com as entidades não governamentais de Assistência Social, integrando a rede socioassistencial. Tais redes são classificadas como:

um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade. (NOB/SUAS, 2005, p. 95).

A intenção, aqui, é trazer ao debate a importância da rede socioassistencial privada atuar em conjunto com a rede socioassistencial pública, numa busca constante pela intersetorialidade e pela garantia da qualidade dos serviços prestados. O lócus foi o Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social (CNEAS)<sup>105</sup> Rio de Janeiro, onde foi possível identificar 316 entidades válidas no sistema, e desse universo empírico elaboramos mapas dos espaços geográficos de atuação das entidades e organizações da sociedade civil no SUAS.

O SUAS prevê um sistema descentralizado e participativo, com ênfase no território, cabendo à Assistência Social a constituição de rede de serviços, programas, projetos e benefícios, executados pelas três esferas de governo e de modo articulado.

Nesse âmbito, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é responsável pelos serviços de proteção social básica, a organização e coordenação da rede de serviços socioassistenciais locais, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social. Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de Assistência Social local.

É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações Governamentais (OGs) e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território (...) No caso da assistência social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública (PNAS, 2004, p. 49).

Assim, objetiva-se analisar a representação das entidades e organizações da sociedade civil no fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro.

## 1. O Estado e as Políticas de Assistência Social

Ao longo dos anos, a Assistência Social tem sido caracterizada de diversas formas: dádiva, caridade, filantropia, benefício, outorga, conquista e negação das diversas nomeações: “Promoção Social”, “Política Social”, “Bem-Estar Social” e até mesmo “Assistencialismo”. Isso nos leva a perceber que essas múltiplas formas de nomeação reforçam as dificuldades para que a Assistência Social seja reconhecida como política pública e direito social.

Na trajetória da Assistência Social brasileira percebemos que as primeiras ações nesse campo ocorreram dentro das igrejas, especialmente da Igreja Católica. Essas ações são fortemente marcadas por características de ajuda mútua, dever moral e caridade.

O modelo adotado pelo Brasil foi a criação de um conjunto de políticas sociais visando regular a força de trabalho ao longo dos períodos de crise do capital. As políticas e serviços sociais criados atenderam a algumas das necessidades imediatas e conformaram historicamente um modelo de atendimento fragmentário e residual, atrelado, muitas vezes, à cooptação de quadros oriundos da classe trabalhadora e mediados pelo campo da filantropia e da benemerência.

O caráter dessa relação nunca foi tão claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares (YAZBEK, 2010, p. 12).

Assim, desenha-se um modelo de atenção à pobreza pela Assistência Social vinculada a um conjunto de iniciativas filantrópicas da sociedade civil. Tais formas de atendimento aos pobres evoluem para a arrecadação de fundos para as instituições carentes, auxílios econômicos às famílias, orientação materna, manutenção dos hospitais filantrópicos, creches, orfanatos e outras variações do campo assistencialista.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o papel do Estado ora é marcado pela omissão, ora por ações emergenciais, paliativas, ou por concessão de benesses. Podemos observar que as ações desenvolvidas são direcionadas por interesses em manter a ordem social ou visando a cooptação de votos:

historicamente, esta área vai se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado, pois se constituem em práticas passíveis de serem tratadas como 'sobras' de recursos, diferentemente da política, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprio. Assim, o Estado vai persistentemente resistir em fazê-lo emergir de forma clara como política, o que só virá a acontecer no Brasil com a Constituição Federal de 1988 (MESTRINER, 2008, p. 16).

A Assistência Social, ao longo dos anos, sobretudo no Brasil, tem sido vista como ação paternalista, centrada na caridade e no favor das primeiras-damas, transformando o usuário em assistido e nunca considerado como cidadão, usuário em um serviço a que tem direito.

Cabe salientar que o SUAS, diferentemente do SUS, não surge como Lei. O PL/SUAS - Projeto de Lei nº 3.077/2008 - tramitou no Congresso Nacional de 2008 até 2011, quando foi promulgada a Lei do SUAS - Lei Nº 12.435, de 06/07/11.

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 traduz-se no redesenho da Assistência Social e na materialização das diretrizes da LOAS, trazendo de novidade a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com responsabilidades compartilhadas e articulação intersetorial, além da organização dos serviços por tipo de proteção (básica e especial) e por níveis de complexidade. A família é o foco de atenção e o território a base de organização.

Essa política implica em maior visibilidade e provoca discussões, por vezes acaloradas, em especial entre a categoria dos assistentes sociais. Já na apresentação, alerta que ainda hoje confunde-se assistência com assistencialismo, troca de favores ou ações pontuais. Além disso, o centralismo ainda é uma marca a ser superada; contudo, a gestão descentralizada e participativa implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal e no cofinanciamento entre as três esferas de governo e a sociedade civil.

## 2. Proteção Social no Brasil: um olhar sobre as entidades e organizações da sociedade civil

Em 2009, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) lançou cartilha intitulada "Fundos de Solidariedade e Refilantropização da Assistência Social", destacando a processualidade histórica que deu ensejo à construção da LOAS, sintetizando-se nas conquistas constitucionais da Carta de 1998 e materializando-se na PNAS, de 2004. O objetivo de tal documento é apontar a Assistência Social como política pública de caráter universal, sob a primazia do Estado, que se torna o responsável pela implementação dos direitos conquistados.

Em contraposição a todo o arcabouço legal que concebe a assistência social como direito não contributivo do cidadão, assegurado pelo Estado (pois, só nessa esfera se pode falar em direitos), tem surgido, em alguns estados da Federação, um movimento conservador que, na contramão dos Princípios e Diretrizes previstos na LOAS, vem implementando as denominadas 'Redes de Parcerias Social' e Fundos outros (em geral denominados 'Fundos de Solidariedade'), que em suas

estruturações, reafirmam as características históricas que tradicionalmente marcaram a assistência social no Brasil, já largamente conhecidas: descontinuidade, pulverização, paralelismo, clientelismo, centralização tecnocrática, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular, opacidade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental e da atuação de entidades sociais que recebem recurso público (CFESS, 2009, p. 2).

Segundo Montaño (2003, p. 29), “a contrarreforma do Estado está articulada ao projeto de liberar, desimpedir e desregulamentar a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o ‘controle social’ da lógica democrática e passando para a lógica da concorrência de mercado”. O modo como isso atinge a sociedade, apresentando-se sob a perspectiva do transformismo que converte direito em ajuda, dissemina o discurso das parcerias e atribui “responsabilidade” à participação privada na esfera pública. A privatização dos serviços sociais tem sido capaz de converter as políticas públicas em políticas de mercado, em mercadoria, o que as preenche de características filantrópicas e justifica os conceitos de “remercantilização” e “refilantropização” da “questão social”.

A Política de Assistência Social é realizada por meio de um conjunto integrado de ações e de iniciativas públicas e da sociedade civil. Essa atuação da sociedade civil ocorre por meio das organizações e entidades de Assistência Social que não possuem fins lucrativos e que desenvolvem, de forma permanente, continuada e planejada, atividades de atendimento e assessoramento, e que atuam na defesa e garantia de direitos.

As entidades de Assistência Social fazem parte do Sistema Único de Assistência Social como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais e como cogestoras, por meio da participação nos Conselhos de Assistência Social. São consideradas entidades de atendimento aquelas que prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidas às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, conforme Resolução CNAS nº 109/2005, Resolução CNAS nº 33/2011 e Resolução CNAS nº 27/2011.

As entidades de assessoramento 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, conforme Resolução CNAS nº 27/2011.

São classificadas como entidades de defesa e garantia de direitos aquelas que prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, para a construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da Política de Assistência Social, conforme Resolução CNAS nº 27/2011.

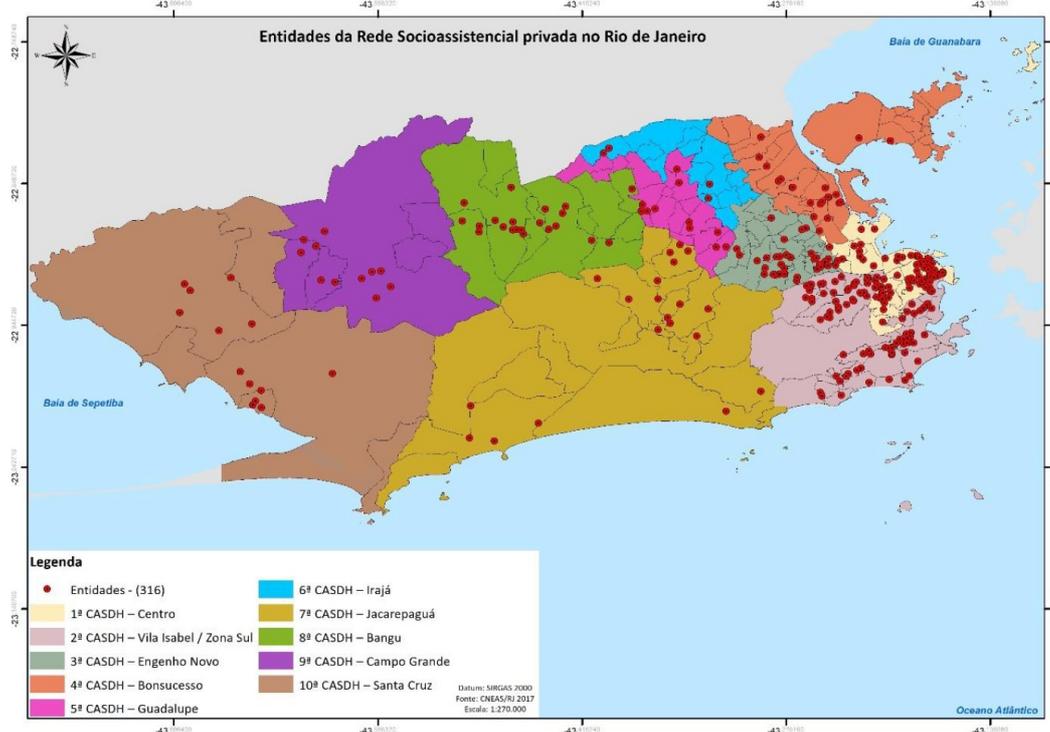
De acordo com a pesquisa do IBGE 2014-2015<sup>106</sup> sobre as entidades e organizações privadas de Assistência Social, o perfil de concentração do universo da Rede Socioassistencial Privada possui forte caráter regional. Sua distribuição geográfica está preponderantemente centrada nas regiões Sudeste (52,5%) e Sul (25,9%). Desse modo, 10.703 prestadoras, do total de 13.659 levantadas pela pesquisa, estão no eixo Sudeste-Sul, representando 78,4% do total. As regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, nesta ordem, compreendem 21,6% do total de unidades.

### 3. Rede Socioassistencial Privada na cidade do Rio de Janeiro

Para a realização do estudo, o processo metodológico pautou-se nas pesquisas quantitativa e qualitativa, com enfoque na caracterização das 316 entidades e organizações da sociedade civil na cidade do Rio de Janeiro, tendo como referência o Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social (CNEAS), no que concerne ao território de atuação e aos serviços, programas, projetos e benefícios.

Na construção do universo empírico da investigação, a pesquisa qualitativa foi desenvolvida com 32 entidades e organizações da sociedade civil que compõem a Rede Histórica Conveniada e são executoras da Política Municipal de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro.

Figura 1 - Entidades da Rede Socioassistencial privada no Rio de Janeiro.



Fonte: CNEAS RJ/2020.

Em um cenário de desigualdade social, a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos<sup>107</sup>, mesmo seguindo as diretrizes internacionais com base no projeto neoliberal, foi impulsionada a atentar ao princípio constitucional previsto no artigo 194 da Constituição de 1988, que prevê o sistema de seguridade social que “compreende um conjunto de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

No universo da pesquisa realizada no CNEAS encontramos 316 entidades e organizações com cadastros válidos no sistema, e, no que tange ao número de entidades e organizações por territórios, destacamos as áreas e número de representações por regiões:

- ✓ 2 CASDH(98)
- ✓ 1 CASDH(81)
- ✓ 3 CASDH(35)
- ✓ 4, 7 e 8 CASDH(21)
- ✓ 10 CASDH(13)
- ✓ 5 CASDH(12)
- ✓ 9 CASDH(11)
- ✓ 6 CASDH(03)

Foi possível constatar que os territórios com maior número de entidades e organizações são da zona sul e parte da zona norte, correspondentes à 2ª CASDH(98), Centro do Rio de Janeiro com delimitação regional da 1ª CASDH(81) e à 3ª CASDH(35) Engenho Novo - constituída com parte da zona norte, com 22 bairros, perfazendo um total de 214 representações privadas na proteção social.

Em comparação com o IDS de 2000 nos territórios da cidade do Rio de Janeiro, verificamos que onde há o maior número de ofertas privadas de proteção social coexistem bairros com maiores e menores IDS, tais como: Lagoa (0,786), Copacabana (0,753) e Botafogo (0,752) e Rocinha (0,458).

Por outro lado, os territórios de menor IDS estão localizados, na sua maioria na zona oeste, e entre outros locais cabe destacar: Guaratiba (0,433), Vargem Pequena (0,425), Vargem Grande (0,408), Camorim (0,369) e Grumari (0,277).

As pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>108</sup>, nos anos 2006 e 2013, apontam dados relevantes sobre as Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS), ou seja, as entidades e organizações da sociedade civil, no conjunto de informações pertinentes à esfera da Seguridade Social e Assistência Social praticadas no Brasil.

A pesquisa realizada em 2006 retratou informações de 16.089 entidades, distribuídas de forma bastante desigual pelo território brasileiro. A região Sudeste concentra 51,8% das entidades, seguida pela região Sul, com 22,6%, Nordeste, com 14,8%, Centro-Oeste com 7,4% e Norte com 3,4%. Na análise por Grandes Regiões, a concentração de entidades na região Sudeste deve-se, principalmente, à

participação do Estado de São Paulo, que reúne 29,6% de todas as entidades do Brasil. Juntamente com Minas Gerais e Paraná, esses três estados totalizaram mais da metade (55,6%) de todas as Entidades de Assistência Social (EAS) do país, em 2006.

De acordo com as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei Federal 8.742 de 1993, alterada pela Lei Federal 12.435 de 2011 -, as entidades de Assistência Social devem atender a todas as faixas etárias, buscando assim suprir as necessidades básicas do seu público. Foi examinado pela PEAS o perfil etário da população atendida pelas entidades, em quesito que admitia múltipla marcação, sendo interessante notar que o atendimento realizado à população de uma determinada faixa etária pode incluir outras.

No universo das entidades e organizações de Assistência Social pesquisadas, cerca de 51,7% atendem a um público nas faixas etárias que se estendem dos 15 aos 24 anos, caracterizando um atendimento prioritário ao público jovem. Seguem essa tendência nacional a maioria dos estados. Na região Sudeste destacam-se São Paulo - o estado com maior número de entidades, com cerca de 47,7% de atendimento nessa faixa etária - e Minas Gerais, com 49,7% de atendimento na mesma faixa etária. Diferentemente das outras duas unidades da Federação, no Rio de Janeiro sobressaem as entidades com atendimentos nas faixas etárias de 0 a 6 anos (51,6%) e 60 anos ou mais (47%).

As entidades e organizações de Assistência Social são entidades voltadas para o atendimento de grupos específicos da população, tais como: crianças, adolescentes e jovens, idosos, pessoas com deficiência e outros. Diversas dessas entidades, embora se definam por um atendimento específico a um determinado grupo, acabam por agregar outros grupos, com diferentes necessidades específicas.

Sobre a caracterização do público atendido pelas entidades, verificou-se maior proporção de entidades que atendem as pessoas vulnerabilizadas ou em situação de risco pessoal e social, com 9.413 entidades, 59% do total no país, seguidas das que atendem pessoas com deficiência, 4.896 entidades ou 30%, e das que atuam com população em situação de rua, 2.587 entidades ou 16%. Na região Sudeste, o atendimento aos grupos mencionados acima fica em torno de 50% do total das entidades. Seguem a região Sul, com 20% e a região Nordeste, com 15%. Nessas regiões destacam-se, na atenção aos referidos grupos, respectivamente, São Paulo (54%), Paraná (54%) e Bahia (26%). No extremo oposto, as entidades que atendem às minorias étnicas e aos egressos do sistema penal estão em muito menor proporção no conjunto do país (1%).

A implantação e a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), principal objetivo da PNAS, bem como a gestão da rede socioassistencial, composta por unidades de Assistência Social públicas e privadas, implica a produção, a sistematização e a disseminação de informações consistentes, específicas e atualizadas.

O IBGE realizou em 2013 a segunda pesquisa sobre as Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS). No Brasil existiam 14.791 entidades, distribuídas também de forma bastante desigual pelo território brasileiro. A maior concentração de entidades estava na região Sudeste, 52,0%, seguida pela região Sul, com 24,9%, Nordeste, com 13,3%, Centro-Oeste, com 7,0% e Norte, com 2,9%. Desse universo, 72,6% declararam ter a Assistência Social como sua principal área de atuação, com destaque para os estados do Acre e Paraíba, cujos respectivos percentuais foram de 92,9% e 80,6%. A Educação foi a segunda área principal de atuação das entidades (11,0%). Em seguida, 6,6% afirmaram atuar principalmente em outras áreas, e 4,7% tinham atuação predominante na área da Saúde. Além disso, as entidades que desenvolviam atividades preponderantes na área da Religião (1,7%), de Habilitação/Reabilitação (0,8%), de Direitos Humanos (0,9%) e de Cultura e Esporte (1,6%), alcançaram um percentual menor que 2%.

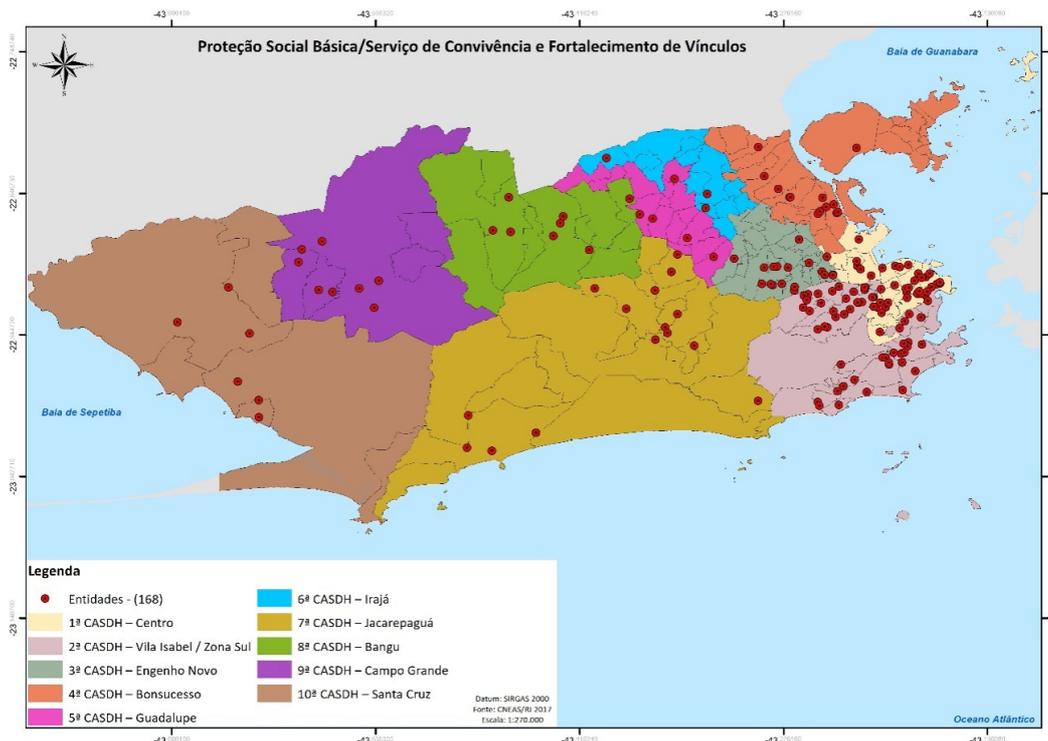
Na PEAS 2013 foi pesquisado o público ao qual se destinava o atendimento das entidades, pergunta que admitiu mais de uma possibilidade de resposta no questionário da pesquisa. De acordo com os dados coletados, a maior parte (67,8%) das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos tinha como público as famílias. Destacava-se também o atendimento às crianças de 0 a 12 anos de idade (63,2%), seguido do grupo etário de 13 a 17 anos de idade (59,1%); idosos com 60 anos ou mais (56,0%); adultos de 30 a 59 anos de idade (51,0%) e jovens de 18 a 29 anos de idade (50,2%). Por outro lado, apenas 8,3% das entidades tinham como público os povos e comunidades tradicionais. Entre as Grandes Regiões, a região Norte apresentou o menor percentual de entidades que contemplavam esse público, 8,0%, seguido da região Centro-Oeste, 10,7%, enquanto a região Sudeste, com 35,3%, registrou o maior percentual.

Com relação às ações desenvolvidas, as entidades devem executar diretamente serviços socioassistenciais de forma continuada, permanente e planejada. Elas prestam esses serviços de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), isto é, fazem o encaminhamento dos usuários para programas de transferência de renda, contribuindo para a inserção na rede de proteção social; encaminham os usuários para os serviços públicos, oferecem orientação e direcionamento para serviços das demais políticas públicas e fazem a concessão de benefícios financeiros ou em produtos.

Os dados das pesquisas do IBGE dos anos 2006 e 2013 consideram aspectos relevantes para a caracterização das entidades da sociedade civil no contexto da Assistência Social, entretanto, no que tange à cidade do Rio de Janeiro as análises são gerais, não tendo enfoque na pertinência das ações complementares ou prioritárias na arena estatal.

Os serviços, programas e projetos das 316 entidades e organizações com ofertas privadas e interfaces com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e/ou em fase de reordenamento institucional, foram especificados da seguinte forma:

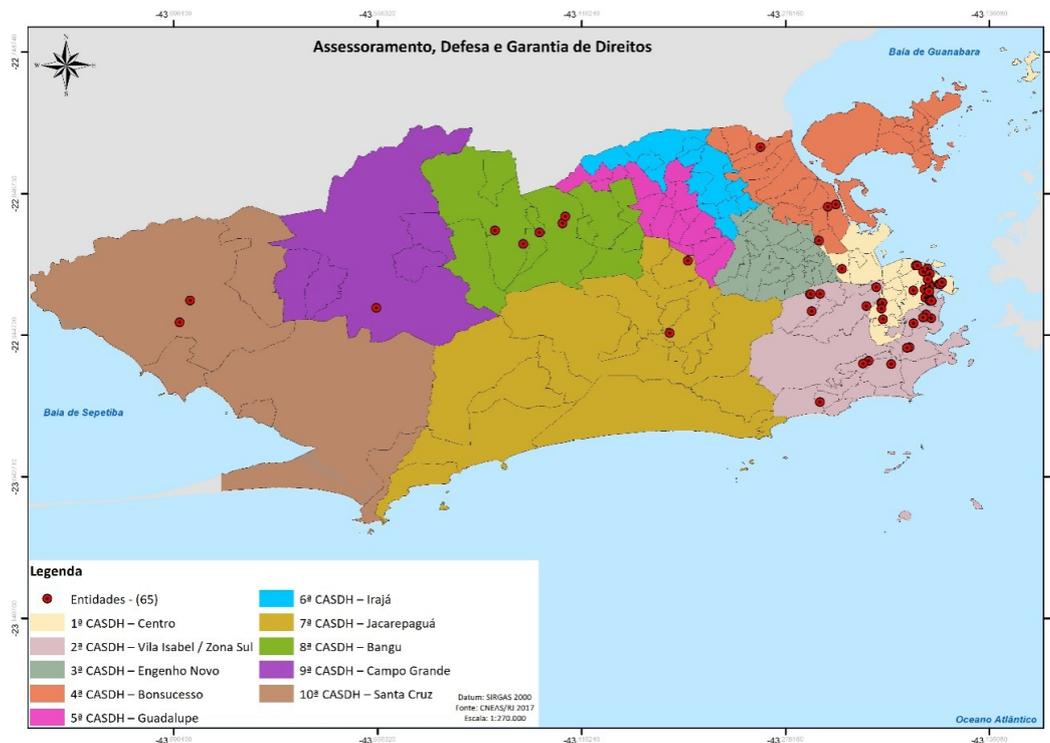
- ✓ Proteção Social Básica/Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (168)
- ✓ Assessoria, defesa e garantia de direitos (65)
- ✓ Proteção Especial de Alta Complexidade/Acolhimento Institucional (49)
- ✓ Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da assistência social (48)
- ✓ Benefícios Socioassistenciais (27)
- ✓ Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência (20)
- ✓ Proteção Social Especial de Média Complexidade/Ações com Pessoas em Situação de Rua (09)
- ✓ Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) (02)



Verificamos no mapa acima a preponderância dos serviços na área de Proteção Social Básica (168) nas áreas geográficas das 1ª, 2ª e 3ª CASDH (zonas sul, norte e centro), seguindo a localização das entidades e organizações privadas, como mencionado na Caracterização da Rede Socioassistencial Privada na cidade do Rio de Janeiro.

Os dados da pesquisa sobre a caracterização da Rede Socioassistencial Privada na cidade do Rio de Janeiro encontra eco nas pesquisas do IBGE 2006, 2013, 2014 e 2015, em destaque para PEAS 2014-2015 que, em relação os dados sobre os serviços prestados afirmam o predomínio absoluto do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos em relação a todos os demais informados pelas entidades e organizações. Mais de três quartos do total de unidades pesquisadas afirmam desenvolvê-lo (75,4%).

No mapa abaixo foi possível classificar as 65 entidades e organizações nos territórios na área de Assessoramento, Defesa e Garantia dos Direitos. Com destaque para o maior número de entidades e organizações nas 1ª (Centro), 2ª (zona sul e parte da norte) e 8ª CASDH(Bangu), e a menor representatividade na 9ª CASDH (Campo Grande), bem como a inexistência dos serviços nas 3ª, 5ª e 6ª CASDH.

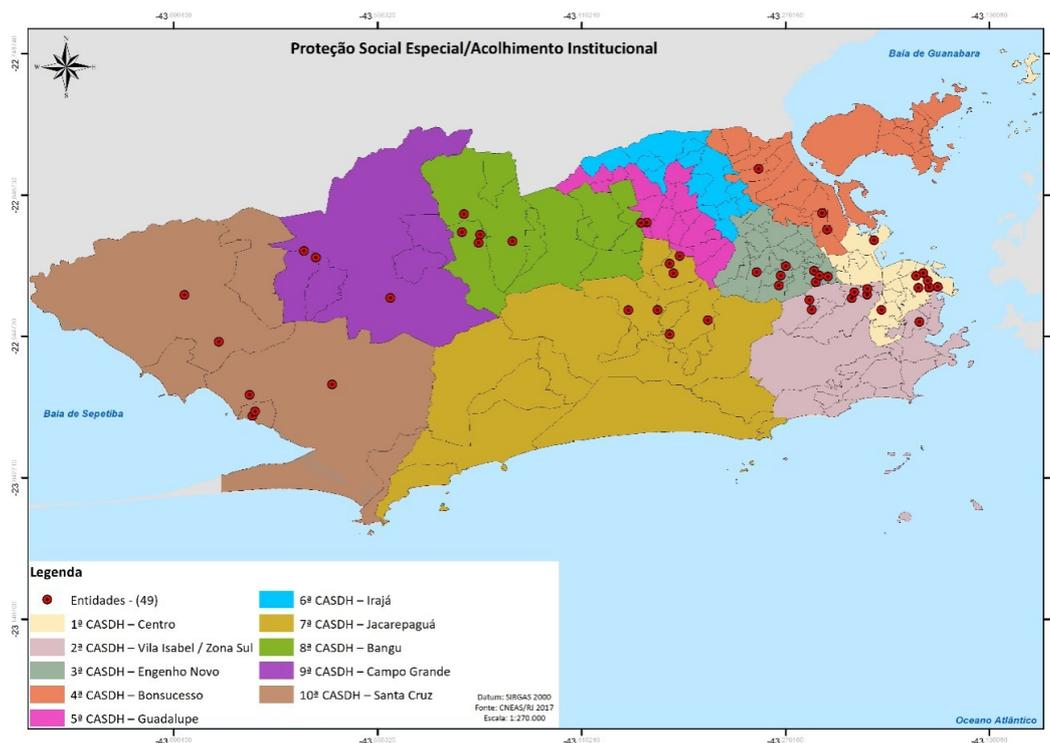


A Lei Federal 12.435/2011, no art. 3º, classifica as “entidades e organizações de assistência social como aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos” (BRASIL, 2011).

São caracterizadas como entidades e organizações de

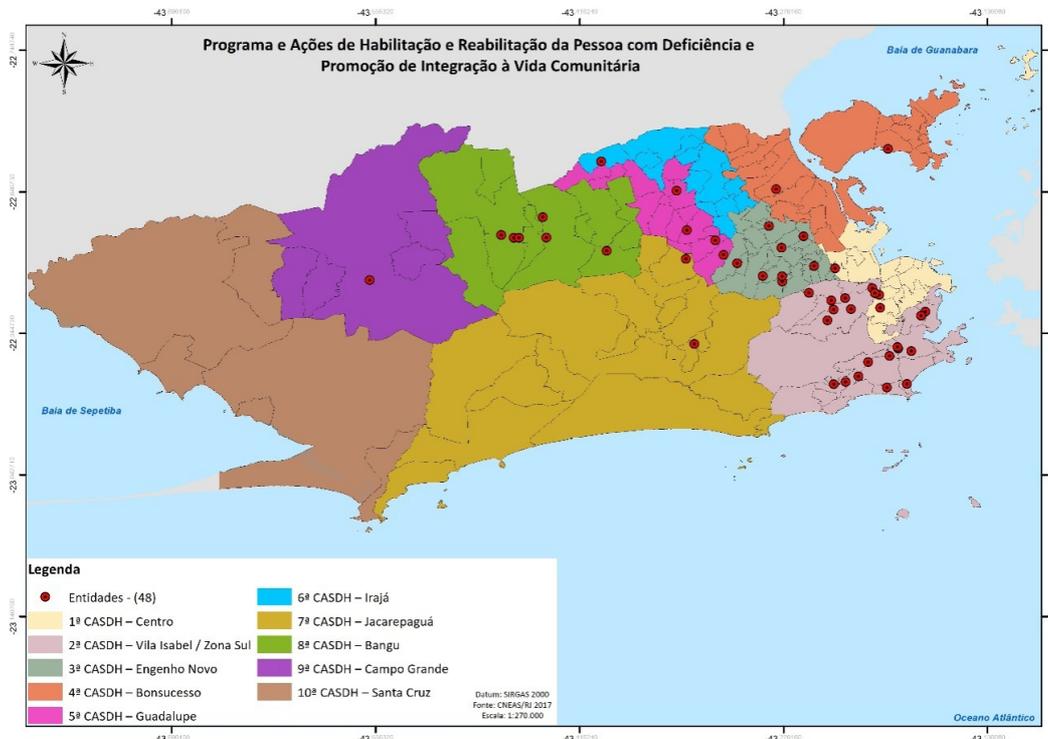
assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social (BRASIL, 2011).

Outro marco legal para o desenvolvimento de tais serviços está posto na Resolução do CNAS Nº 27/2011, que caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.



A proteção social especial é um conjunto de serviços, programas e projetos que têm por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

O Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, Acolhimento Institucional visa o acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. Como é notório, o mapa acima evidencia as ações com maior número de equipamentos: 1ª (8); 3ª (8); 2ª (7); 7ª (7); 8ª(6); e 9ª(6) CASDH, não havendo o serviço na região da 6ª CASDH.

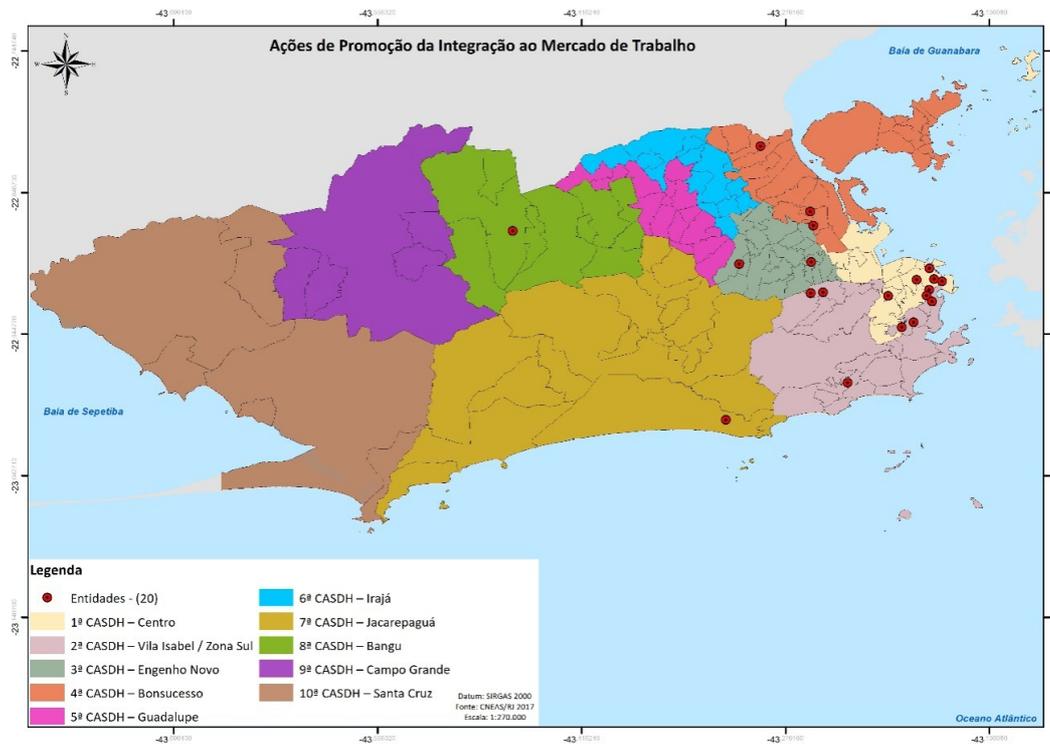
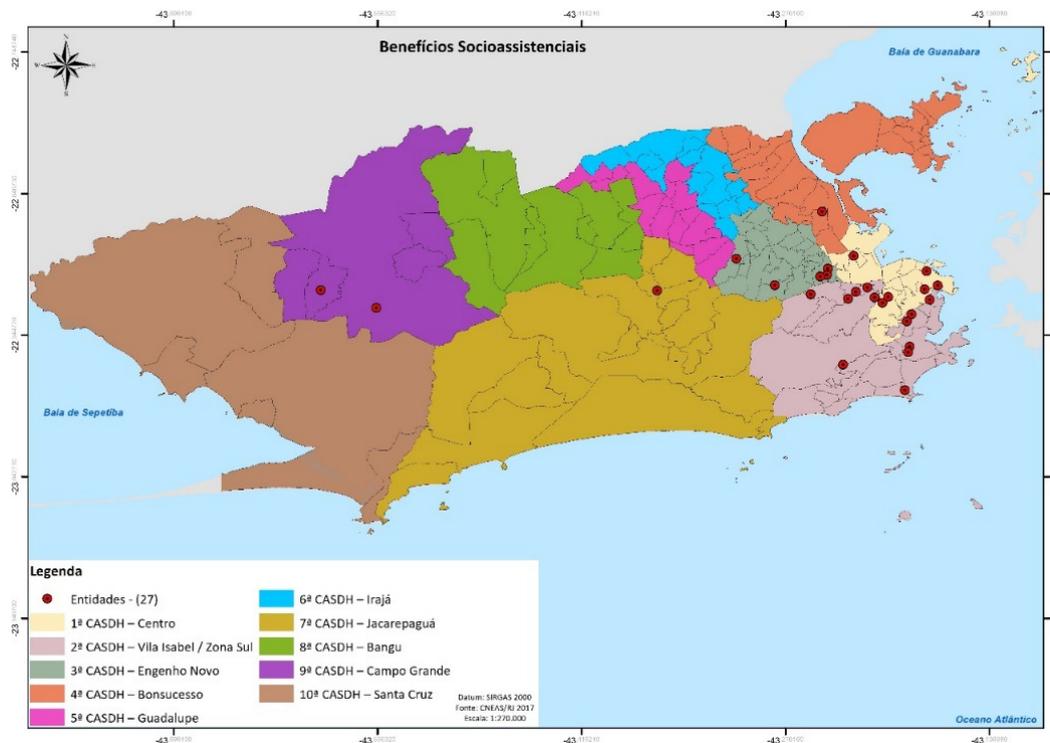


No mapa acima verificamos os 48 serviços prestados nas áreas da 2ª, 1ª, 8ª e 5ª CASDH, com quantitativos expressivos. E ainda, a inexistência de ações de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência na 10ª CASDH (Santa Cruz).

A Resolução do CNAS, Nº 34/ 2011 define a habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da Assistência Social.

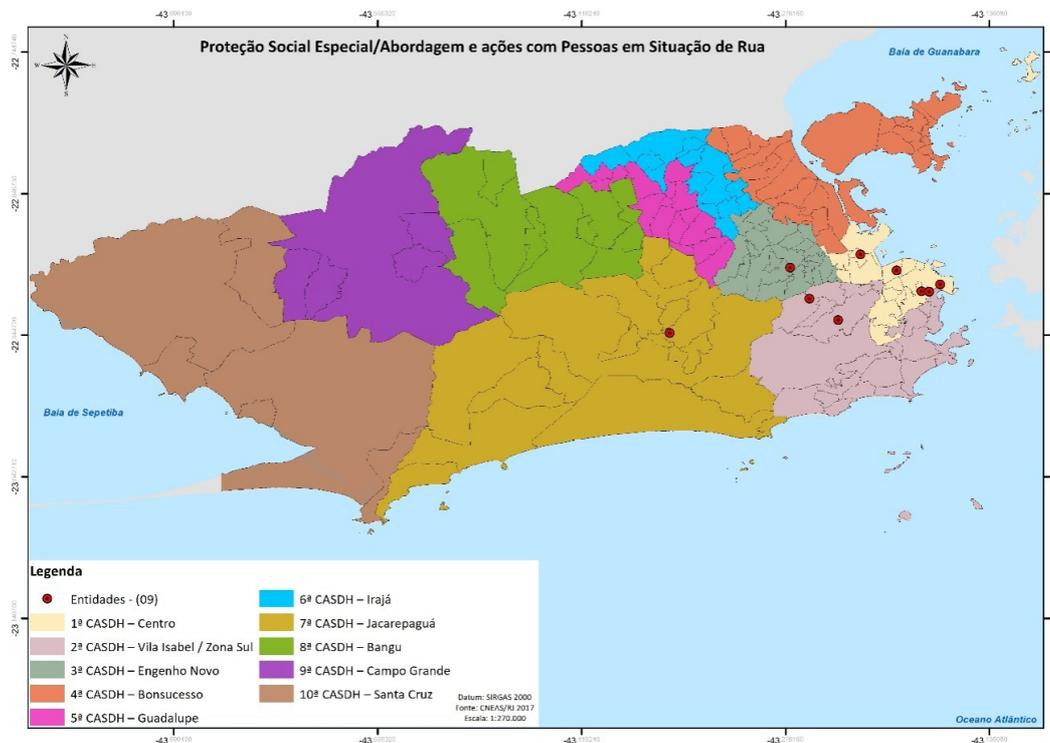
Os benefícios eventuais são as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

>São 27 entidades e organizações prestadoras de tais serviços na 2ª, 1ª, 3ª CASDH, na ordem de maior representatividade nos respectivos territórios. Com a inexistência dos serviços nas 5ª, 6ª, 8ª e 10ª CASDH.



No mapa acima é possível identificar as ações de Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho nas áreas da 1ª, 2ª, 4ª, 3ª, 7ª e 8ª CASDH, perfazendo um total de 20 entidades e organizações, inexistindo os serviços nas regiões de abrangência das 5ª, 6ª, 9ª e 10ª CASDH.

O marco legal no campo da Assistência Social é a Resolução Nº 33/2011, com seus requisitos, que estabelece que “a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da assistência social deve ser entendida como integração ao ‘mundo do trabalho’, sendo este um conceito mais amplo e adequado aos desafios da política de assistência social”.

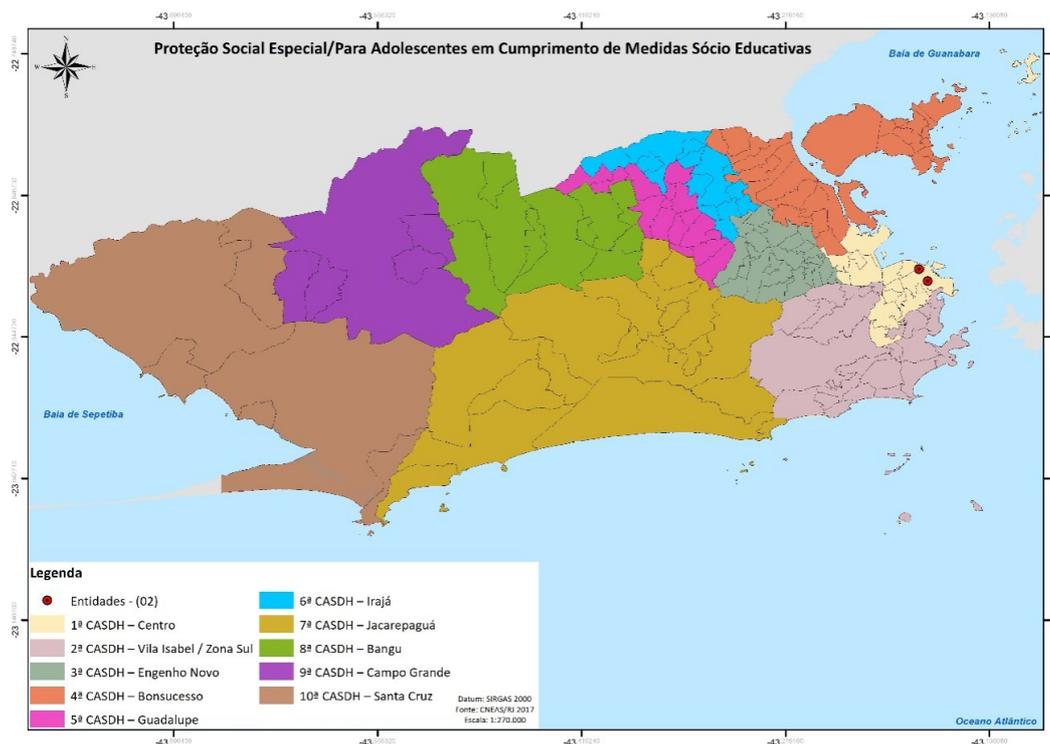


O Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade, em Abordagem Social deverá ser ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras.

Além da Abordagem Social, algumas entidades e organizações promovem também o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. O serviço deve ser

ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida (BRASIL, 2009).

São nove entidades e organizações desenvolvendo tais serviços nas 1ª, 2ª, 3ª e 7ª CASDH, havendo inexistência dos serviços nas 4ª, 5ª, 6ª, 8ª, 9ª e 10ª CASDH.



O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) tem por “finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente” (BRASIL, 2009).

Na cidade do Rio de Janeiro apenas duas entidades e organizações desenvolvem ações com o referido público, em especial, na região da 1ª CASDH.

## Considerações finais

A vigilância socioassistencial está referendada na Lei Federal Nº 12.435/2011, visando a análise territorial e a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos. Entretanto, não encontramos referências e estudos de tal natureza na cidade do Rio de Janeiro, em especial nos setores da gestão municipal.

Nessa perspectiva, a lógica da descentralização, cofinanciamento, público específico destinatário da Assistência Social e atenção às vulnerabilidades nos territórios seguem transcritos na lei. No que se refere aos serviços, programas e projetos que integram o SUAS, mesmo de cunho privado, devem seguir os parâmetros legais na ofertas das ações, atentos ao planejamento, continuidade e gratuidade, com especial atenção aos parâmetros da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Resolução do CNAS, Nº 109/2009.

## Referências

BRASIL. Lei 12.435. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Censo SUAS. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Caderno de Orientações – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Articulação Necessária na Proteção Social Básica*. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações Técnicas sobre o PAIF*, volume 2, Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

CARVALHO. Raul de; IAMAMOTO, Marilda. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

CFESS. Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais. Brasília, 1993.

CFESS. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Brasília, 2011.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. p. 57-86, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 3.ed. São Paulo, Cortez, 2008.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 30. ed. Petrópolis(RJ): Vozes, 2011.

NETTO, J. P. A intenção de ruptura. In: *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Geovana. Instituições Católicas e Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS no Rio de Janeiro: articulações e hegemonia no controle social. Dissertação (mestrado) Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. In: *Serviço Social e Sociedade*, n. 130, p. 526-546, São Paulo, set./dez. 2017.

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social. In: *Serviço Social e Sociedade*, n. 120, p. 677-693, São Paulo, out./dez. 2014.

Sítio Eletrônico: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 10/04/2019, às 17h40min.

---

<sup>102</sup>Este artigo científico é fruto de reflexões acerca da rede socioassistencial privada na cidade do Rio de Janeiro, com destaque para o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS).

<sup>103</sup>Assistente social, doutora em Serviço Social; docente da PUC-Rio, [geovana.silva@hotmail.com](mailto:geovana.silva@hotmail.com).

<sup>104</sup>Assistente social, doutora em Serviço Social e pós doutora em Ciências Sociais; docente da PUC-Rio, [sindely@ig.com.br](mailto:sindely@ig.com.br).

<sup>105</sup>O Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social (CNEAS) está previsto no artigo 19 da Lei número 8.742/1993, LOAS, sendo uma ferramenta de gestão, sob responsabilidade do gestor público, estruturado como um banco de dados interconectado em rede, com o objetivo de armazenar informações importantes sobre as entidades de Assistência Social e sobre aquelas que ofertam serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a fim de potencializar a capacidade de monitoramento da gestão pública e de qualificar o reconhecimento dessas ofertas no âmbito do SUAS (MDS, 2015, p. 7; grifo nosso). Embora a orientação normatizadora sobre tal ferramenta de gestão tenha seu gérmen inicial na LOAS, no ano de 1993, somente em 2014, 21 anos depois, houve regulamentação sobre tal matéria, através da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, nº 04 que instituiu o Programa Nacional de Aprimoramento de Rede Socioassistencial Privada do SUAS, Aprimora-Rede. Na cidade do Rio de Janeiro o cadastramento da rede socioassistencial privada ficou sob a responsabilidade da Secretaria Executiva dos Conselhos (SEC), setor da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos da Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro.

<sup>106</sup><https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94686.pdf>. Acesso em 1/08/2018.

<sup>107</sup>A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), foi criada em 23 de agosto de 1979, a partir da desintegração da Secretaria de Turismo, e promulgada em lei no dia 23 de outubro de 1979. A partir desse período a então SMDS começou a atuar com o desenvolvimento comunitário, coordenando as regiões administrativas. Antes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), 1993, a atuação era voltada basicamente para a população em situação de rua, através da Fazenda Modelo, para a população moradora das favelas, para o atendimento de crianças nas creches públicas, projetos de educação e também de mutirão (YAAKOUB, 2005, p. 112).

<sup>108</sup>O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi substituído, em maio de 2016, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

# A produção do conhecimento e o processo reflexivo do fazer profissional: um ato de Resistência

*Heloisa Helena Mesquita Maciel<sup>109</sup>*  
*Marcelo Luciano Vieira<sup>110</sup>*

## Apresentação

O presente artigo visa apresentar uma análise inicial das produções realizadas no Curso de Pós-Graduação Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos oferecido pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), no município de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro, que contou com a participação de 30 alunas, sendo, nessa edição, todas com formação em Serviço Social e experiência profissional em áreas diversas no Estado do Rio de Janeiro.

Como estratégia metodológica propõe-se aqui a criação de uma base visando a construção de um esquema analítico que permita a realização de uma análise comparativa entre as diferentes produções nos diferentes anos em que o curso foi/for oferecido. A particularidade do momento está no fato de todas as participantes serem assistentes sociais, embora o curso não se restrinja a essa categoria profissional. A motivação ancora-se basicamente em dois importantes estudos: a pesquisa realizada por Iamamoto (2004) e outros autores sobre a produção científica no Serviço Social, trazida numa análise realizada por Sposati (2017) e outros é que se assume aqui como referencial teórico para este estudo.

A questão que nos orienta é: a produção do conhecimento oriunda dos trabalhos de fim de curso/artigos de conclusão de curso, tendo por base os eixos Assistência Social e Direitos Humanos, têm conseguido inserir o debate do direito como eixo? Nessa direção, que categorias e fundamentos são considerados? Ainda que se possa chamar este artigo como inicial, exploratório de um estudo no qual pretende-se aprofundar, atrevemos a afirmar que sim, e espera-se a seguir demonstrar alguns embasamentos nessa direção.

O objetivo deste estudo foi realizar uma primeira análise das produções realizadas no Curso de Pós-Graduação Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos oferecido pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), no município de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro. A intenção é de se conformar um plano de análise que permita a realização de estudos comparativos entre as diferentes produções oriundas do curso em lide, permitindo, assim, o traçar de uma curva do desenvolvimento do curso e do seu respectivo “plano de voo”, o que contribuirá para avaliar a eficácia da formação em questão, bem como corrigir rumos e ajustar objetivos e metas. E, do ponto de vista do conhecimento, fundamenta-se a partir do proposto por Iamamoto (2004) e Sposati (2017), entre outros autores, sobre a produção científica no Serviço Social e suas relações com a luta por direitos. Sobretudo, a partir de um ponto de destaque do atual momento, em que há uma particularidade, pois, todas as participantes são assistentes sociais, embora o curso não se restrinja a essa categoria profissional.

## Introdução

O objetivo do presente artigo é realizar uma análise da produção discente da pós-graduação Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos no ano de 2019. Para tanto, tomamos por base os 29 artigos produzidos, identificando seus eixos temáticos e uma amostragem não probabilística que levou em consideração o tema, o campo e as principais categorias utilizadas por meio de nove artigos de um total de 29 artigos produzidos como trabalho de conclusão de curso.

A motivação para desenvolver as presentes reflexões encontra inspiração principalmente em Almeida (1997) e Sposati (2007), que chamam atenção para a necessidade da sistematização da prática profissional e para a sua conseqüente produção de conhecimento.

O esforço de sistematização como um componente central do trabalho do assistente social não significa, portanto, apenas a geração de dados e informações, mas um processo que envolve a produção, organização e análise dos mesmos a partir de uma postura crítico-investigativa. Trata-se, na verdade, de um esforço crítico, de natureza teórica, sobre a condução da atividade profissional, constituindo-se como um esforço problematizador sobre suas diferentes dimensões em relação às expressões cotidianas da realidade social, mediatizadas pelas políticas sociais, pelos movimentos sociais, pela forma de organização do trabalho coletivo nas instituições e, sobretudo, pelas disputas societárias. A sistematização no trabalho do assistente social é antes de tudo uma estratégia que lhe recobra sua dimensão intelectual, posto que põe em marcha uma reflexão teórica, ou seja, revitaliza e atualiza o estatuto teórico da profissão, condição social e institucionalmente reconhecida para a formação de quadros nesta profissão (ALMEIDA, 1997, p. 2).

Como bem ressalta o autor, sistematização não é apenas um apanhado de dados ou ainda um conjunto de números; a ideia de indicadores como chave para iluminar a construção de um conhecimento é fundamental e poderíamos compará-la a uma rua com vários postes a cada 50 metros. No entanto, parafraseando o professor Nelson Senra, esses postes somente poderão iluminar se tiverem lâmpadas. Em outras palavras, sistematizar implica em registrar, organizar, tabular, filtrar, analisar, refletir, criticar e refletir criticamente, levando sempre em consideração as nuances da dimensão em análise no momento, seja ela a técnico-operativa, pedagógica e/ou ético-política do saber/fazer profissional do assistente social.

Entende-se que é fundamental refletir sobre o processo de sistematização e da produção de conhecimento, razão pela qual se traz, também, para a análise, Sposati (2007), que em seu texto “Pesquisa e Produção de Conhecimento do Serviço Social” destaca entre outras questões que “...[o] tom de qualidade na produção do conhecimento em Serviço Social procedeu da direção social da prática profissional orientada por um projeto social ético-coletivo” (SPOSATI, 2007, p. 18).

Como chave básica do caráter filosófico da profissão, a autora ainda reitera a importância do compromisso entre a prática profissional e os interesses das classes populares, subalternas. Ademais, vale lembrar ainda que a relação conhecimento teórico/conhecimento prático resulta num conhecimento produzido. Ponto que vem ao encontro da proposta deste estudo, mas essa reflexão será retomada oportunamente. A maior relevância da opção por esse caminho metodológico está no fato de tentar identificar as questões vividas, em especial a preocupação com o acesso a direitos, trazido numa versão reflexiva e propositiva (SPOSATI, 2007).

Embora política social não seja um campo exclusivo do assistente social, a constituição de direitos, o espaço do sujeito usuário/demandatário é um campo que tem merecido atenção e dedicação do profissional (SPOSATI, 2007). Na análise em questão todas as profissionais participantes do Curso de Extensão Assistência Social e Direitos Humanos são assistentes sociais, muito embora o curso não seja destinado somente a assistentes sociais, porém, no ano de 2019, o curso contou exclusivamente com profissional do Serviço Social, o que se entende como facilitador para a análise proposta, o que se levou em consideração, a fim de possibilitar densidade ao processo continuado da pesquisa sobre produção de conhecimento, os eixos temáticos da pesquisa realizada por Iamamoto (2004) e outros autores que são resgatados por Sposati (2007).

A presente análise considerou de forma breve o processo de consolidação do Serviço Social como profissão, o lugar da política pública na garantia de direitos e a produção de conhecimento enfocando as questões trazidas pelas autoras em lide, destacando os eixos temáticos, as categorias priorizadas, o tema e o objeto. Isto é, o “universo temático” a respeito de algo, e objeto, como uma particularidade que permite entender esse universo.

Avançar na presente análise impõe uma leitura histórica ao Serviço Social, cabendo, portanto, um resgate da trajetória da prática profissional dos primórdios até sua inserção na divisão sociotécnica do trabalho. A partir daí será possível chegar à área de atuação na qual a profissão tem recebido destaque, que é no campo das políticas públicas, para, enfim, chegar às produções e como as mesmas vêm contribuindo para o campo do conhecimento cuja conquista é resgatada por Sposati (2007):

[...]Tratou-se à partida, como é sabido, da construção do reconhecimento social da identidade dessa prática, que aparecia mais como militância de um grupo da sociedade civil fora da academia do que um campo de produção de conhecimentos. O ‘diagnóstico social’ como método de análise da relação indivíduo e meio preservava seu assentamento em princípios científicos relativos à personalidade humana e à ‘física social’ [que dominou por quase três décadas no Serviço Social no Brasil] quando na metade da década de 60 inicia a transmutação...<sup>11</sup>, o Serviço Social constrói novas linhas de força... O exame crítico das bases ideológicas da constituição sócio-histórica da profissão, e de seus componentes, foi central para a efetiva compreensão de sua inserção nas dimensões ético-valorativas do trato da questão social e de sua função no processo de reprodução social das relações sociais[...] (SPOSATI, 2007 p. 16).

Trata-se de uma importante mudança no método, na produção de conhecimento que passa a ser orientada pela mudança da situação, sustentada na Teoria Social, isto é, a construção do conhecimento

crítico referido à totalidade da sociedade, o que é determinante no processo histórico da profissão (SPOSATI, 2007).

## Serviço Social: da prática à produção do conhecimento

A institucionalização do Serviço Social tem, nas décadas de 1930 e 1940, seus marcos, resultado relacionado às condições sócio-históricas presentes no cenário brasileiro.

A demanda do capital, o interesse de grupos e das classes dominantes, contava com a Igreja e seu apostolado leigo. No entanto, o contexto sócio-histórico que determinou o surgimento do Serviço Social manifestava o avanço do capitalismo que vai de agroexportador para industrial, tendo no cenário a presença e emergência da classe trabalhadora que migrava do campo para a cidade.

A gênese do Serviço Social no Brasil, conforme Iamamoto (2011), enquanto profissão inscrita na divisão social do trabalho está relacionada às grandes mobilizações da classe operária (primeiras décadas do século XX), diante de um cenário de graves expressões da Questão Social presentes na sociedade naquele momento.

Tratava-se de um quadro que exigiu posicionamento tanto da Igreja como do Estado. A primeira, que via naquele momento a oportunidade de recuperação de seu histórico prestígio; o segundo, de acordo com Netto (2009), reafirmava sua também histórica posição de intervenção no processo econômico, o que ocorria desde a ascensão da burguesia.

Entre 1940-1960, a institucionalização do Serviço Social se manifestava inicialmente por meio do grupo ligado à Igreja, posteriormente por meio do Estado nas escolas de formação de assistentes sociais, com conteúdo teóricos e políticos ministrados.

Segundo Barbosa (2016), as atividades da caridade tradicional ganham uma nova conformação e certo caráter organizativo, contando com famílias da burguesia paulista e carioca, que passam a contar com o aporte do Estado, o que possibilita realizar obras sociais mais abrangentes<sup>12</sup> cujas ações podem ser consideradas como o embrião do Serviço Social brasileiro.

O Estado, por sua vez, diante dos planos desenvolvimentistas presentes no Brasil - ainda que não alcançados os resultados esperados, pois se vê diante de um desenvolvimento e suas conseqüentes desigualdades - passou a contar com o Serviço Social para o disciplinamento, diante das tensões das quais o movimento operário e popular era protagonista.

Por um lado é possível identificar uma trajetória moralizadora, expressando um Serviço Social Tradicional que, posteriormente, se "reconceitua", dando início ao rompimento com o olhar e o fazer até então predominante e passa a buscar uma elaboração teórica mais consistente que supere a relação moral, culpabilizadora, inspirada nos fundamentos cristãos, e dê lugar a laicização no fazer. Esse é um processo de percurso árduo com busca de fundamentos democráticos, plurais que se legitimam no reconhecimento da diversidade teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa na profissão.

O que merece destaque é que todo esse processo tem o acesso ao direito como referência, o que não ocorre apartado de tensões e de buscas. Sposati (2007) traz à questão reflexões importantes: o Serviço Social constrói novas linhas de força que o identificam com as tensões da dinâmica da sociedade brasileira.

Battini (2016), na perspectiva das conquistas e da formação, destaca os avanços que nos anos 1980 a profissão ganha e, tomando por base Joaquina Barata, faz alguns destaques quanto aos avanços no campo da formação, com a presença de um amplo universo conceitual e categorial; ampliando o número de unidades de ensino de graduação e de pós-graduação *lato e stricto sensu*.

Dessa forma, é possível afirmar que a profissão avançou, mas, para muito além disso, é também possível identificar diversos avanços no campo da luta por direitos.

## A política pública na garantia de direitos

As políticas públicas podem ser entendidas como instrumentos de intervenção do Estado na execução de programas políticos destinados à sociedade, tendo por finalidade assegurar as condições materiais para uma existência digna a todos. Nesse sentido, cabe destacar, ainda que brevemente, algumas categorias como o Estado e seu papel na sociedade, a Questão Social, a política social, o entendimento de Estado Social e dar destaque ao caso brasileiro, campo em que todas as autoras dos artigos atuam.

Sobre o Estado e seu papel, Yazbek (2008) assim destaca que o papel do Estado só pode ser objeto de análise quando referido a uma sociedade concreta e à dinâmica contraditória das relações entre as classes sociais na mesma. É assim que o Estado é concebido com tensão que envolve a correlação de forças, como uma arena de conflitos. Está, então, presente uma relação assimétrica e com desigualdades que interferem tanto na viabilização da acumulação e também na reprodução social das classes subalternas.

Na sociedade capitalista o Estado é perpassado pelas contradições do sistema e, assim sendo, objetivado em instituições, com suas políticas, programas e projetos, apoia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações. A forma de organização desse Estado e suas características terão, pois, um papel determinante na emergência e expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade.

A autora também chama a atenção para a relação entre as políticas sociais públicas e a “questão social” afirmando a estreita relação na qual se faz presente, no confronto de interesses de grupos e classes sociais, a disputa pela riqueza socialmente construída em nossa sociedade, que se expressa pela exploração vivenciada pelo trabalhador, pelo conjunto de desigualdades sociais presentes no capitalismo contemporâneo que tem sua gênese no início da Revolução Industrial e, desde então, “se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico-social por natureza excludente” (YAZBEK, 2001, p. 33).

Em meio à tensão presente em face dos diferentes interesses das classes sociais, espera-se que a Política Social Pública permita aos cidadãos o acesso a recursos, a bens e a serviços necessários, à dignidade humana nas diferentes dimensões que devem estar voltadas para a realização de direitos.

Jaccoud (2007) contribui com o debate trazendo reflexões sobre a categoria Políticas Sociais, afirmando que a mesma faz parte de um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo 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, 2007, p. 3).

No Brasil, a implementação das políticas sociais tem marcos importantes, cabendo destaque, no momento, para a Constituição de 1988 onde o Dever de Estado é reafirmado e compartilhado entre as esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Trata-se de modelo cujo princípio federativo revela-se como princípio estruturante da ordem jurídico-institucional do Estado brasileiro (preâmbulo e artigo 1º da CF/88) e também como cláusula pétrea (artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, CF/88), conforme destaca Marrafon (2014), que chama a atenção para o fato de a força normativa desse princípio depender de uma série de fatores, que vão desde a forma política do Estado e seu papel, passando pelo conjunto de regras constitucionais que o concretizam e também pela construção jurisprudencial de seu conteúdo, necessitando ser entendido para além da teoria, isto é, entender em seu processo dinâmico no qual a estrutura estatal vai ganhando novos arranjos à medida que as condições sociais, políticas e econômicas assim exigem. Deve ser considerada contínua a dimensão sociológica que faz com que a organização política da Nação se desenvolva de modo a diminuir as desigualdades regionais (artigo 3, inciso III, CF/88) e a preservar a diversidade cultural, econômica e social no interior do país, sem admitir a desintegração da estrutura institucional estabelecida (MARRAFON, 2014, p. 2).

A implantação do federalismo envolvendo os três níveis de governo traz como indicativo maior descentralização administrativa e legislativa, sem que se abra mão do foco no planejamento de políticas públicas pelo governo central, devendo se atentar para uma maior aproximação, facilitação do acesso aos direitos pela população em seu lócus.

O desafio é, portanto, traçar uma linha de fundamentos que coloque a perspectiva da gestão compartilhada com destaque para Dever de Estado na garantia de direitos; do modelo de gestão que confere corresponsabilidade não só entre os entes, mas também entre as políticas, a formação profissional e o próprio exercício profissional diante das realidades encontradas.

Entender esse processo em que políticas públicas, “Questão Social” e Estado se entrelaçam é fundamental para que a questão do direito ganhe densidade reflexiva e fortaleça a sua relação com a formação profissional que tanto tem em sua história a relação com o direito e com uma prática profissional que toma por direção um projeto ético-político que processualmente não se guia, conforme destaca Sposati (2007), pelas normalidades e sim pelas heterogeneidades e que precisa do conhecimento, da pesquisa para dar voz aos que não as têm, visibilidade aos não vistos.

Essa é uma perspectiva presente entre os profissionais que atuam nas áreas humanas, no diálogo políticas públicas e direitos humanos tendo a cidadania como referência. Ou seja, além das categorias até então trazidas, a relação Assistência Social e Direitos Humanos precisa ser resgatada, entre outros fatores, por ser o eixo do curso de especialização e, portanto, ser o norte no processo de formação da pós-graduação.

## Assistência Social e Direitos Humanos e suas interfaces

A Constituição de 1988, conforme destaca Maciel (2011), volta-se ao tema Assistência Social e Direitos Humanos em seu título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” quando afirma os direitos individuais e coletivos, direitos sociais e direitos políticos. É a primeira vez que uma Constituição brasileira estabelece a prevalência dos direitos humanos como princípio do Estado brasileiro em suas relações internacionais, o que se traduz na prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, do repúdio ao terrorismo, ao racismo, e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, nos termos do artigo 4º.

A Assistência Social no Brasil está desenhada dentro de um Sistema de Proteção Social que está inserido no Sistema de Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social – constituída por um conjunto integrado de ações). Trata-se de sistema baseado em duas linhas: a de Beveridge e a de Bismark. Assim, a saúde é direito de todos, formalizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), e a Assistência Social é direito de todos que dela necessitar, organizado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A Previdência Social, por sua vez, é garantida com base em seguro, isto é, garantida ao contribuinte<sup>13</sup>.

A Assistência Social brasileira organiza a proteção social por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo desenho é definido em lei para todo o território nacional, organizado em níveis de proteção e atua junto à população que está em situação de risco, afastada do convívio familiar e, em muitos casos, com o risco caracterizado por negação de direitos.

A área de Direitos Humanos, por sua vez, dedica sua atenção e ação às pessoas, individual ou coletivamente, e está pautada em direitos fundamentais e norteado pela agenda internacional que permeia as violações.

Como destacado na Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH), 2009, o Brasil, por ser signatário do pacto internacional pelos direitos humanos, e tendo-o homologado na Carta Magna de 1988, reconhece a existência de limites e condicionamentos à soberania estatal. Ou seja, a soberania do Estado fica submetida a regras jurídicas, de modo que assume caráter de padrão obrigatório a prevalência dos direitos humanos. Dessa feita, isto revela, em boa medida, um rompimento com a concepção tradicional de soberania estatal absoluta, relativizando-a em benefício da dignidade da pessoa humana – processo este que tem como finalidade a supremacia do Estado Democrático de Direito constitucionalmente pretendido (PNDH, 2009).

A fundamentação sobre os direitos humanos, de acordo com Matos (2006), iniciou-se com maior amplitude no campo filosófico-metafísico, intensificado com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e, posteriormente, após a Segunda Guerra Mundial (1945), ganha outras relevâncias com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que objetivava restabelecer, diplomaticamente, os direitos e a garantia em salvaguardar a vida humana, o que no Brasil ganha relevância em razão do cenário de violência presente no período da ditadura militar.

Os Direitos Humanos, assim, como a Assistência Social têm um processo de reconhecimento que envolve o conjunto poder público e sociedade em geral numa consolidação gradual.

Sem dúvida, é possível dizer que esse é um processo que inspira a produção acadêmica das assistentes sociais ao final do curso. E que, em boa medida, tem na luta por direitos seu principal foco.

## A produção reflexiva do conhecimento no Serviço Social

O conhecimento da pesquisa no Serviço Social é resultante de muita luta. Luta essa que contou, e conta, com os espaços institucionais como a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), com a iniciativa de diferentes universidades, com instituições de fomento (SPOSATI, 2007).

A PUC-Rio soma-se a esse grupo ao implantar a proposta de um curso de pós-graduação com ênfase na Assistência Social e nos direitos humanos que, mais do que construção coletiva e reflexiva provocada pelos diferentes profissionais que fazem parte do grupo de docentes do curso, propõe a produção de artigo como parte do processo de reflexão dos discentes. Ampliando, assim, a possibilidade de vozes e discursos que estavam inaudíveis ganharem a cena e a agenda política. Sem falar que, assim, a universidade também cumpre seu papel social de potencializar e garantir o protagonismo dos espaços de prática e também de ampliar a possibilidade de se dar a conhecer os estudos oriundos do “chão de fábrica” ou do “mundo vivido”.

A análise aqui proposta tem inspiração nas questões trazidas por Sposati (2007) ao retomar Iamamoto (2004) e outros autores que analisaram a produção da categoria do Serviço Social, tendo por base eixos que serão replicados com o objetivo de conservar um padrão de análise na expectativa de

contribuir para a densidade da reflexão com relação à produção científica. Assim, aos eixos temáticos (política envolvida) são agregados aos objetos escolhidos e às categorias priorizadas.

### O que é trazido pelas autoras?

Das 30 participantes, 29 concluíram o curso apresentando seus trabalhos/artigos, dos quais 12 foram selecionados para fazer parte de uma publicação coletânea, e que teve, entre outros, os critérios da qualidade da produção e o do cumprimento de determinado prazo.

Quadro 1 - Distribuição dos estudos realizados no ano de 2019 pelo corpo discente.

Eixos Temáticos	Objeto	Público
Assistência Social	MSE - Medida Socioeducativa Trabalho(condições) Trabalho (metodologia) Proteção Social Especial 2 Financiamento Proteção Social Básica 2 Pobreza Direitos Humanos Proteção Social Intersecção com a saúde PSE e rede de proteção social	Adolescentes Assistentes sociais 2 Crianças e famílias Gestão Gestão (CRAS) Família (acolhimento) Gênero e etnia Famílias, mulheres, Pcd's Criança e adolescente População em situação de rua Família
Educação	Trabalho (espaço ocupacional) 2 Ação intersetorial	Assistentes sociais 2 População quilombola
Direitos Humanos	Habitação Sexualidade	Mulheres População idosa
Saúde	Saúde do trabalhador Câncer de mama Saúde Mental Judicialização Drogas	Portuários Mulheres Pessoas com transtorno mental Acesso a direitos Homens e mulheres adictos
Trabalho	Organizações sindicais Serviço Social Direitos Humanos	Classe trabalhadora 2
Política prisional	Direitos Humanos 2	Apartação entre mães reclusas e suas crianças População carcerária
Movimentos sociais	Direitos Humanos	População das favelas

Fonte: elaboração própria - 2020.

A metodologia de análise no presente artigo é a pesquisa exploratória e análise comparativa que toma por base o conteúdo trazido pelas autoras, o que foi feito a partir dos títulos das produções e o agrupamento em determinados eixos que, como já informado, serão os mesmos das pesquisas já produzidas por Yamamoto, como poderá ser visto a seguir.

Observa-se que os 29 artigos produzidos se encontram agrupados em sete eixos temáticos, cabendo destaque para a Saúde, contemplada com cinco objetos, e a Assistência Social, que contou com 13 enfoques. Percebe-se preocupação com o fazer profissional, com a interface entre a Saúde e a Assistência Social e, com relação ao público atendido, para além do olhar voltado aos segmentos por gênero, faixa etária, etnia, aparecem algumas especificidades como portuários. Na perspectiva da gestão, um único artigo traz reflexões sobre a questão do financiamento e um outro enfoca a gestão no território, e o próprio eixo dos Direitos Humanos é trazido como eixo temático e destacado por uma das autoras como objeto. Analisando as questões trazidas enquanto eixo temático, objeto e público prioritário é possível fazer relação com o artigo 6º da Constituição de 1988 que trata dos Direitos Sociais em que enfoca: "São direitos sociais a educação, a Saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". Ou seja, o âmbito de preocupação e de atuação ao qual o assistente social está circunscrito: os direitos.

## Uma análise em detalhe

Dos 29 artigos, nove serão destacados, independentemente de serem ou não publicados, por suas autoras terem sido orientadas dos autores do presente artigo. Neles destacam-se os seguintes temas: direitos das pessoas com transtornos mentais, atendimento à população em situação de rua diante da alta hospitalar, direito da criança nascida em cárcere, política de drogas, acolhimento de crianças e adolescentes, gestão na proteção social básica, financiamento público na Assistência Social. É possível constatar uma diversidade de enfoques que não impedem de identificar categorias e fundamentos

comuns, mais do que os específicos utilizados pelas autoras, conforme poderá ser observado na quadro a seguir.

Quadro II - A produção e seus diferentes enfoques.

<b>Título</b>	<b>Tema</b>	<b>Campo de análise</b>	<b>Categorias</b>
Saúde mental Questionamento de saúde mental para quem?	Saúde mental	Unidade de saúde -Estado do Rio de Janeiro	Loucura, Reforma Psiquiátrica, crise, emergência
Atendimento da população em situação de rua e os desdobramentos até o momento da alta hospitalar	População em situação de rua e alta hospitalar	Unidade de emergência hospitalar	Serviço Social, urgência e emergência; população em situação de rua; Rede socioassistencial
Programa "Crack é possível vencer": os riscos de uma vitória sem vencedor	Adictos	Nacional	Política de Assistência Social, controle
Nascidos no cárcere: privação ou efetivação de direitos?	Direito da criança nascida em cárcere	Nacional	Assistência Social Alta Complexidade - Convivência familiar e comunitária
O processo de judicialização da Saúde e o desafio da garantia do acesso enquanto direito	Saúde, judicialização, direitos	Nacional	Direito, judicialização
O acolhimento institucional e a convivência familiar e comunitária: uma análise sobre Nova Iguaçu/RJ.	Acolhimento institucional	Acolhimento em município	Família, convivência
Política de assistência social no município de Paraíba do Sul: uma análise do dever do estado na perspectiva do financiamento	Financiamento público da Política de Assistência Social	Financiamento em município	Assistência Social, financiamento, orçamento público, gestão municipal, SUAS
A gestão da Política de Assistência Social - um olhar a partir do CRAS	Assistência social Proteção Social Básica	Assistência Social; Coordenação e Gestão do Território; Intersetorialidade; Proteção Social Básica	Assistência Social; Coordenação e Gestão do Território; Intersetorialidade; Proteção Social Básica
Acolhimento familiar: uma realidade possível?	Assistência Social - PSE	Família, Proteção social especial	Assistência Social, família acolhedora

Fonte: elaboração própria a partir da produção acadêmica das alunas do curso Assistência Social e Direitos Humanos, Puc-Rio, Duque de Caxias, 2019.

Observa-se que os artigos estão circunscritos à Política de Saúde, de Assistência Social, da Criança e do Adolescente, de Drogas, Transversalizadas pela Gestão, pela Convivência Familiar e Comunitária e pelo direito em seus mais diversos aspectos. Sete dos nove artigos se dedicam às experiências vivenciadas no próprio espaço de atuação profissional, e três, embora sejam inspirados na experiência profissional, não se restringem a um campo específico de atuação, mas ao tema e às inquietações profissionais quanto ao acesso ao direito.

Na perspectiva da fundamentação, a análise dos artigos possibilita identificar a consciência crítica quanto ao papel do Estado e da família na efetivação dos direitos. As produções buscam sustentação metodológica no estudo exploratório, isto é, na busca de ideias, num estudo inicial, onde os problemas a serem investigados não estão totalmente definidos e faltam informações para a sua compreensão completa; também fazem uso da análise documental e de banco de dados oficiais. Nas referências bibliográficas utilizadas, específicas do Serviço Social, encontram-se em comum autores como Sposati, Couto, Yamamoto, Behring, sem falar dos que exigem algum nível de especificidade em determinado campo da produção acadêmica como saúde mental e criança e adolescente. As bases legais são identificadas por meio das legislações específicas, cabendo destaque para a Constituição de 1988, as Leis Orgânicas das políticas públicas tratadas nos artigos e demais legislações específicas ao tema tratado.

## Considerações finais

Como destacado, decidir pela análise das produções de artigos que fazem parte da proposta do Curso de Pós-graduação Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos/2019 tem relação com o desejo de criar um sistema de acompanhamento da linha de produção que participantes do curso trazem de sua experiência profissional, esperando-se contribuir para reforçar a importância da produção para a cientificidade na área de Humanas.

Um parêntese: estudar a produção de conhecimento de um determinado campo de saber é, antes de tudo, estudar informação/comunicação. Assim sendo, primeiro do ponto de vista conceitual, informação

aqui deve ser entendida como “elemento estratégico para ação”, e comunicação deve ser entendida aqui como a ação propriamente dita (GONZALES DE GOMES, 1999). E, o essencial: a informação e a comunicação devem ser tratadas dialeticamente, ou seja, não cabe uma sem a outra e vice-versa (VIEIRA, 2015).

Sempre que nos debruçarmos sobre esse tipo de análise, seria interessante assumirmos como base o ciclo da informação: produção, organização/sistematização, disseminação (entre os pares), divulgação (para todos os públicos), e uso. Então, a partir da abordagem do ciclo da informação, é importante perguntar: quem produz? Quanto produz? Como produz? Com quem produz? Para quem produz? Essa produção é usada? Por quem? Do ponto de vista da organização/sistematização, é preciso perguntar: como está organizada essa informação? Quais as plataformas? Meios? Sistemas de armazenamento? Proteção de guarda e sigilo da informação? E como deixar disponível essa informação para novos estudos? Quanto à disseminação: é a revisão de pares, o momento da submissão aos pares para validação do estudo? Quem validou? Quanto à divulgação, momento importante de devolutivas para todos os públicos, ou seja, é preciso fazer os resultados chegarem nos mais diferentes atores, pois, mais do que qualquer outra coisa, esse é o momento de teste mesmo do estudo; é preciso mais do que estudar, é preciso fazer o conhecimento chegar às pessoas. Por fim, as questões quanto ao uso: quem usa e como usa o conhecimento? Vejam que essas questões nos permitiram fazer uma leitura sobre qualquer campo de conhecimento, abrindo possibilidades incontáveis de caracterizações.

Historicamente, como destaca Sposati, o Serviço Social que era tido como uma atividade profissional de caráter prático, portanto, torna-se um desafio avançar, dar visibilidade à pesquisa nesse campo, demonstrando que, mais do que respostas práticas às questões, a produção é real, pertinente a uma profissão que faz, reflete sobre o que faz, compartilha suas reflexões. Assim, o conhecimento e a forma como as reflexões ganham materialidade nos artigos produzidos de modo consistente e ganham visibilidade, o que é fundamental para os avanços no exercício profissional não só do assistente social, mas das diferentes formações profissionais do campo do social.

Nesse sentido, é importante reconhecer na atuação do trabalhador social, na perspectiva do acesso a direitos, a necessidade de estar aberto ao diálogo entre os saberes/fazer, ou seja, a visão interdisciplinar pode potencializar reflexões e resultados. Esse entendimento fica apreendido em alguns relatos nos artigos, mas também na referência bibliográfica que lança mão de um conjunto diverso de autores e de seus diferentes enfoques nas questões estudadas.

Ao retomar a motivação para o presente artigo, que está amparada em pesquisa realizada por Iamamoto (2004) e outros autores sobre a produção científica no Serviço Social, trazida numa análise realizada por Sposati (2017), pode-se dizer que esse primeiro exercício contribuiu para o início da conformação de uma base para que, também no âmbito da docência, possamos organizar as estratégias para sistematizar os resultados do curso sob avaliação.

O desejo, a partir da inspiração e motivação, é de manter uma linha de análise e assim contribuir para dar visibilidade ao produzido, identificar que profissionais estão atentos à questão do direito e a sua interface com os direitos humanos. Nesse sentido, algumas questões perpassam pelas nossas reflexões: o direito como norte, as categorias consideradas e os fundamentos, entre outros.

Ainda que possamos chamar este artigo como inicial ou exploratório, foi possível identificar nos artigos a intersetorialidade, a rede socioassistencial, as condições de trabalho, o papel do Estado como elementos estratégicos para o acesso aos direitos.

Por fim, considerando a importância dos organismos de fomento, cabe ressaltar o quão é preocupante o atual cenário de cortes na educação no que se refere à produção de conhecimento – relação do conhecimento teórico/conhecimento prático. Quando Sposati (2007) destaca o quão organismos como o CNPQ/CAPES/FINEP foram importantes para a visibilidade da produção científica no Serviço Social, essa não é uma questão restrita a uma formação profissional, isto é, diversas formações profissionais precisam estar estimuladas, provocadas à reflexão e ao registro do seu fazer.

É a memória, o intercâmbio de saberes que possibilitam os avanços. As ameaças, os cortes de verbas podem não só representar retrocessos no acesso a direitos, mas também, retrocessos à própria ciência. Assim, entendemos que manter o Curso de Pós-graduação Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos com a produção de artigos, mais do que um compromisso com o processo educativo, é um ato de resistência ao qual se somam os docentes que se dispõem a dar aulas no curso, como os discentes que buscam pelo curso e que, quando perguntados sobre a razão da busca, colocam a melhoria de oportunidades de trabalho e a busca por entender melhor e o fazer melhor entre suas razões.

## Referências

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Retomando a temática da sistematização da prática. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 10, p. 87-95, 1997. Disponível em: [http://fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto3-2.pdf](http://fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto3-2.pdf)

AQUINO, Maura Alvarenga de; MACIEL, Fabrícia Cristina de Castro. Direitos Humanos e cidadania: um desafio ao Serviço Social contemporâneo. Disponível em: <https://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/DIREITOS%20HUMANOS%20E%20CIDADANIA%20UM%20DESAFIO%20AO%20SERVI%20C%3%87O%20SOCIAL%20CONTEMPOR%20C%3%82NEO.pdf>

BATTINI, Odária. Apontamentos sobre a História do Serviço Social no Brasil - 80 anos *Serv. Soc. Rev.*, Londrina, v. 19, n.1, p. 155-170, jul./dez. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988>

BRASIL, Plano Nacional de Direitos Humanos III. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/eventos/audiencias-publicas/2010/programa-nacional-de-direitos-humanos-3-20-04-10>

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. O caráter seletivo das ações de informação. *Informare*, vol. 5, n. 2., 1999; p. 7. Disponível em: [https://www.brapci.inf.br/\\_repositorio/2010/03/pdf\\_6d5abbbf137\\_0008552.pdf](https://www.brapci.inf.br/_repositorio/2010/03/pdf_6d5abbbf137_0008552.pdf)

IAMAMOTO, M. V. *Renovação e conservadorismo no serviço social*. São Paulo: Cortez, 2011.

JACCOUD, Luciana. *Proteção Social no Brasil: debates e desafios*. Brasília, IPEA, 2007.

MACIEL, H. H. M. Assistência Social e Direitos Humanos: a perspectiva intersetorial e interdisciplinar. O caso do Estado do Rio de Janeiro. In: I Seminário Internacional - Proteção Social e Cidadania Hoje: Tendências e Desafios, UFF, v. 1, Niterói, 2012.

MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. 110-144. In: *Teoria e filosofia do direito*. SIQUEIRA, Gustavo Silveira (Org.) SBN 978-85-7987-233-4. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/58709154/05-Teoria\\_e\\_Filosofia\\_do\\_Direito20190325-74938-arj26u.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DReflexao\\_epistemologica\\_sobre\\_o\\_estudo\\_d.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20200218%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20200218T135742Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=c7de56836e9b383db3234fa549c21cce5576654146471d109d948d625c669608#page=111](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/58709154/05-Teoria_e_Filosofia_do_Direito20190325-74938-arj26u.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DReflexao_epistemologica_sobre_o_estudo_d.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20200218%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20200218T135742Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=c7de56836e9b383db3234fa549c21cce5576654146471d109d948d625c669608#page=111)

NETTO, José Paulo, 1947. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; COSTA, Ana Maria; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Reformada Previdência: o golpe fatal na seguridade social brasileira. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 120, p. 5-14, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/sdeb/2019.v43n120/5-14>

SILVA, Anália Barbosa; SILVA, Diego Tabosa; SOUZA JR., Luiz Carlos de. *O Serviço Social no Brasil: das origens à renovação ou o "FIM" do "INÍCIO"*. 4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, 2016. Disponível em: <https://cress-mg.org.br/hotsites/Upload/Pics/ec/ecd5a070-a4a6-4ba1-8e4a-81b016479890.pdf>

SPOSATI, Aldaíza. Pesquisa e produção de conhecimento do Serviço Social. *Revista Katalysis*, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 15-25, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000300002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000300002&script=sci_abstract&tlng=pt)

VIEIRA, Marcelo Luciano. Do controle ao participATIVO: engajamento público e informação em hanseníase como caminhos para um novo civismo. Orientado pela professora doutora Roseni Pinheiro. Tese (doutorado em Ciências), Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/14473/3/marcelo\\_vieira\\_icict\\_dout\\_2015.pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/14473/3/marcelo_vieira_icict_dout_2015.pdf)

YAZBEK, Maria Carmelita. *Estado e políticas sociais*. 2008. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/46079684/yazbek-maria-carmelita-estado-e-politicas-sociais>.

---

<sup>109</sup>Assistente social. Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF) com tese sobre "A Participação na Conformação da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (1980-2007) e Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Representante do Centro Brasileiro Cooperação Intercâmbio Serviços Sociais (CBCISS) no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro. É atualmente professora no Departamento de Serviço Social e membro do Grupo de Pesquisas Josué de Castro - do Decanato da Escola de Ciências Biológicas e da Saúde da PUC-Rio Brasil. ORCID: 0000-0002-9550-7829. E-mail: [mesquita.heloisa@gmail.com](mailto:mesquita.heloisa@gmail.com)

<sup>110</sup>Doutor em Ciências (ICICT/FIOCRUZ), pós-doutorado em Saúde Coletiva (IMS/UERJ). Professor agregado da PUC-Rio. Membro do Corpo Editorial da International Journal of Research and Development in Social Sciences, The University of Lahore. Coordenador de pesquisas do Decanato de Ciências Biológicas e da Saúde da PUC-Rio. Área de interesse: engajamento público, saúde coletiva, pobreza, construção do conhecimento, instituições e sociedade civil.

<sup>111</sup>Na segunda metade da década de 1960 inicia a transmutação da influência europeia e americana e desencadeia o processo de reconhecimento de nova identidade social assentada em movimento latino-americano fundado na Teoria Social Crítica, na Economia Política e no confronto político aos autoritarismos dos Estados ditatoriais.

<sup>112</sup>Destacar o surgimento de duas instituições assistenciais: em 1920, no Rio de Janeiro, a Associação das Senhoras Brasileiras e, no ano de 1923, a Liga das Senhoras Católicas, em São Paulo. Essas instituições surgem dentro do movimento de reação católica e visam atender algumas demandas oriundas do processo de desenvolvimento capitalista.

<sup>113</sup>Atualmente, o desenho das políticas que compõem a Seguridade Social tem sofrido grandes distorções comparando com os movimentos que lhes deram origem na perspectiva dos direitos. Dois momentos merecem destaque: o que ficou conhecido como a PEC da Morte (241), que depois aprovou-se como EC-95, encaminhada pelo governo de Michel Temer (2016) com a justificativa de equilibrar as contas públicas por meio de um rígido controle de gastos por 20 anos em políticas públicas como a Saúde e a Assistência Social. O novo regime fiscal, embora contasse com resistência, perdeu diante da anuência dos parlamentares base do governo, com a alegação de que a medida é fundamental para garantir o reequilíbrio das contas do país, tendo em vista os gastos públicos crescentes. Outro momento a ser destacado refere-se à Emenda Constitucional que se concretiza no governo Bolsonaro (2019), destinada à Reforma da Previdência Social, cuja aprovação flexibiliza relações de trabalho, legaliza a precarização em nome de oportunidades de emprego, o que não tem se demonstrado eficiente, como apontam vários estudos, como o do núcleo de estudos “Futuros da Proteção Social”, coordenado pela professora Sonia Fleury, do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que denunciam o fato da Reforma da Previdência ser um golpe fatal na Seguridade Social. São decisões graves que levam ao maior empobrecimento e adoecimento da população, e, portanto a maiores demandas para a Saúde e para a Assistência Social que, com poucos recursos, se veem impotentes para responder às expectativas da população que é atendida pelo seu corpo técnico e que deixam clara a inversão de prioridade no papel do Estado em relação à gargantia de bem-estar a todos.

Participaram deste volume:

Amanda Silva da Costa  
Anna Beatriz do Nascimento e Silva  
Ariane Rego de Paiva  
Daniel Albuquerque Rocha  
Geovana Silva  
Glacys Bombinho de Paula  
Heloisa Helena Mesquita Maciel  
Laila de Siqueira Prata Neves  
Laisa Naiara Euzébio de Sá  
Luana Menezes de Noronha  
Marcelo Luciano Vieira  
Margarete Fernandes Silvino  
Maria Elizoneide Barnabé Souza Nascimento  
Mariza Nascimento da Costa Rocha  
Roberta Logobuco de Araujo Pereira  
Rosaleia de Almeida Amorim Ferraz  
Sindely Alchorne  
Valéria Pereira Bastos  
Vanessa Ferreira Queiroz

