

EXPRESSÕES DO REORDAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO RIO DE JANEIRO: GESTÃO SOCIAL EM FOCO.

Aluno: Monique Lomeu Magalhães
Orientador: Myrtes de Aguiar Macedo

Introdução

Minhas atividades como bolsista foram realizadas junto ao projeto de pesquisa **“Expressões do reordenamento da política de assistência social no Rio de Janeiro: gestão social em foco”** [4] vinculado à linha de pesquisa: Trabalho, Gênero e Políticas Sociais do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Puc-Rio, sob a orientação da pesquisadora Dra. Myrtes de Aguiar Macêdo. Os principais objetivos do projeto são:

- Investigar os sentidos da implementação descentralizada dos programas de transferência de renda e de capacitação e geração de trabalho e renda de competência federal, em dois municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro (São João de Meriti e Belford Roxo).
- Apreender o movimento de ressignificação do conceito de sociedade civil na trajetória de descentralização das políticas sociais brasileiras, a partir de experiências municipais.

A pesquisa teve como foco o modo de gestão local construído pelo poder público, em sua articulação com a coordenação nacional e com a comunidade.

O referido projeto encontra-se em desenvolvimento desde agosto de 2004, porém, este relatório se refere às atividades relativas ao período correspondente a minha inserção na pesquisa abril a agosto de 2007.

O texto aqui apresentado encontra-se organizado nos seguintes tópicos: introdução e objetivos, metodologia e conclusão.

Metodologia

A pesquisa, de natureza qualitativa, estuda o processo de gestão dos programas sociais desenvolvidos no plano local, no contexto atual de redefinição das relações entre Estado e sociedade no Brasil dos anos 1990.

A área pesquisada compreende dois municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro: São João de Meriti e Belford Roxo, localizados na Baixada Fluminense.

No início de minha inserção desenvolvi, enquanto bolsista de iniciação científica, as seguintes atividades: leitura do projeto de pesquisa [4], de relatórios referentes aos trabalhos de campo desenvolvidos anteriormente e outros títulos bibliográficos. Também desenvolvi trabalhos de campo nos municípios de São João de Meriti e Belford Roxo, onde participei de eventos relacionados ao projeto de pesquisa. A seguir detalharei cada uma dessas atividades.

1) Leitura do Projeto de pesquisa, de relatórios referente aos trabalhos de campo desenvolvidos anteriormente e títulos bibliográficos.

A leitura do projeto de pesquisa [4] e dos relatórios anteriores foi fundamental para uma melhor compreensão da temática que envolve a pesquisa.

Através do processo de pesquisa pude compreender os principais conceitos que fundamentam a Política Nacional de Assistência Social – PNAS [1]. Esta tem por objetivo seguir

as diretrizes da efetivação da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Portanto, tem seu foco voltado para:

- Descentralização político-administrativa, garantido um comando único em cada esfera governamental respeitando as diferenças socioterritoriais, o que poderá contribuir para uma redução da desigualdade regional e social.
- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle da política de assistência.
- Centralidade da família e seus novos arranjos, como o núcleo principal de mediação as relações entre o sujeito e o espaço público.

Partindo da PNAS [1], acredito que a contribuição de Sposati [7] tem muito a acrescentar no que se refere à especificidade da assistência, pois, na visão da autora esta perpassa todas as outras políticas com o intuito de garantir o direito do cidadão. Desta maneira, a política não pode ser pensada isoladamente, mas, de forma integrada. Neste sentido, a ação de uma política rebaterá na outra como podemos verificar.

Do ponto de vista da intersetorialidade, as políticas sociais se complementam: o aluno assiste melhor à aula se estiver alimentado, se sua casa tiver luz e água, se usar meio de transporte para chegar à escola, se sua saúde estiver cuidada e se tomar os remédios necessários etc. (SPOSATI, 2004, p.39).

Para um melhor entendimento do campo assistencial utilizei-me das contribuições das autoras Potyara Pereira [5] e Ivanete Boschetti [2] para uma compreensão mais ampliada dos avanços e retrocessos na trajetória da política de assistência no Brasil.

Como aponta Pereira [5] uma característica perversa na história da assistência social é sua vinculação com a pobreza absoluta. Este fato dificulta e corrói as possibilidades da eficiência democrática e cívica desta política.

Como avanços da PNAS [1] destaco o sistema Descentralizado e Participativo, que contribui para uma maior articulação tanto vertical como horizontal entre as diversas instâncias envolvidas. Vertical no sentido de uma interação entre as Secretarias, Conselhos, Planos e Fundos das três esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal). Na dimensão horizontal a assistência se expressa através dos planos que devem ser elaborados pelo governo incluindo a participação da sociedade civil.

No atual estágio de implementação da política de assistência se faz necessária uma reflexão sobre seus limites enquanto direito, apesar desta avançar, ainda se encontra em uma fase embrionária, permeada por uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza o que dificulta a sua inserção como política pública e dever do Estado.

A autora Boschetti [2] traz elementos para o entendimento acerca do descompasso entre o que é observado na realidade e o que está inscrito na lei. Para Boschetti [2], não basta apenas inscrever o direito na lei é fundamental reorganizar e reordenar as instituições que o efetivam, sendo essencial o conhecimento do direito e também vontade política para sua implementação, a fim de que este passe a se converter em um direito legítimo e não apenas legal.

Muito se tem debatido em relação à assistência, mas se torna necessário um aprofundamento teórico dos inúmeros fatores que levam o indivíduo e sua família a uma situação de vulnerabilidade e risco social. Um dos agravantes desse processo é a grande densidade populacional do país e os seus mais variados níveis de desigualdade tornando-se urgente e necessário à efetivação da vertente territorial expressa na Política Nacional de Assistência Social [1].

Assim ao incorporar a territorialização na diretriz da política, considera-se as pessoas capazes inclusive de escolhas para seus destinos, ainda que suas chances precisem ser construídas.

Ao longo do processo de pesquisa, para um melhor entendimento da materialização da PNAS, o quarto capítulo da dissertação de mestrado de Márcia Regina Turra da Silva [6] “As estratégias dos assistentes sociais na implementação da política de assistência social”, nos aponta alguns elementos importantes para a compreensão da assistência no plano local.

Nesse capítulo a autora destaca as implicações da Reforma de Estado e a refuncionalização do campo da assistência e seus rebatimentos na intervenção do profissional de Serviço Social, tendo como base empírica os municípios de Magé e Itaboraí. É fundamental pensar como esses determinantes estruturais afetam a atuação do profissional. Com a reforma de Estado, as mudanças ocorridas a partir dos anos 1990 e a isenção cada vez maior por parte do Estado; a política de assistência é atingida pelos cortes nos gastos sociais somados ao seu tradicional desprestígio, o que incidirá diretamente nas condições de trabalho dos assistentes sociais.

Silva [6] destaca inúmeras dificuldades encontradas por esses profissionais. Os entraves são de toda sorte como: falta de veículos para a realização de visitas domiciliares, pouca privacidade nas instalações utilizadas pelas Secretarias para atendimento individual aos usuários. As condições desfavoráveis de trabalho têm seu ápice nas diversas formas de contratação que vão desde contratos parciais, temporários, terceirizações sendo poucos os profissionais que possuem estabilidade o que se torna um agravante no desenvolvimento do trabalho.

Durante as leituras fiz um paralelo com o campo empírico da pesquisa, no qual constatei a dificuldade na execução dos trabalhos devidos aos fatos levantados por Silva [6].

No que se referem aos programas assistenciais dos municípios pesquisados fica evidente a falta de perspectiva de emancipação para as famílias inscritas no programa, pois não se tem ligado a essas ações, políticas de emprego e geração de renda restringindo-se, portanto a um trabalho que não possibilita a autonomia desses usuários.

2) Trabalhos de Campo nos Municípios São João de Meriti e Belford Roxo

Foram realizadas visitas ao campo de pesquisa nos municípios de São João de Meriti e Belford Roxo.

No município de São João de Meriti a equipe de bolsistas de iniciação científica (Aline Tosta, Carla Chaves e Monique Lomeu) realizou visitas e entrevistas nas instituições: Casa da Cultura e Associação de bairros Meritienses (ABM) com o objetivo de atualizar os dados coletados anteriormente e avaliar a participação das entidades nos conselhos de direito e na construção da rede sócio-assistencial. A seguir, farei uma caracterização das instituições e das observações dessas visitas.

2.1) ABM – ASSOCIAÇÃO DE BAIROS MERITIENSE / CONSELHO DE ENTIDADES POPULARES

A ABM – Associação de Bairros Meritiense / Conselho de Entidades Populares foi fundada em 1983. Criada como Federação das Associações de moradores que, inicialmente, lutavam por saneamento básico. Hoje, a ABM se insere na luta por políticas públicas e direitos sociais para a melhoria da qualidade de vida da população meritiense.

A instituição vem desenvolvendo seu trabalho, principalmente, na área da criança e do adolescente sendo o principal objetivo a assessoria a captação e distribuição de recursos para a associação de moradores do município. Atualmente, a equipe de pesquisa constatou que esses espaços que foram tão importantes no passado, numa perspectiva de luta por direitos sociais, se

encontram fragilizados, como destacou uma das conselheira e integrante da ABM: “*estão abatidos devido aos sucessivos embates*” (sic).

Os principais parceiros da entidade são as igrejas (principalmente as paróquias com a participação da Pastoral da Criança, Pastoral do Idoso e Pastoral de Casais), Associações de Moradores, a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) e a Casa da Cultura.

2.2) CASA DA CULTURA

Verifica-se no município de São João de Meriti, principalmente na década de 1980, um passado de resistência e organização de movimentos sociais, especialmente associações de moradores, os quais pressionavam os governos para a garantia de saneamento básico. A Casa da Cultura – Centro de Formação Artístico e Cultural da Baixada Fluminense nasce na década de 1990 como mais um destes movimentos sociais. É fruto da união de artistas, intelectuais e lideranças comunitárias que pretendiam resgatar a cultura local. Tem como missão promover cidadania mediante as ações culturais que desenvolve. Seu público alvo principal são crianças e adolescentes, atende cerca de 2000 crianças e por extensão suas famílias.

A instituição destaca-se por sua liderança entre as outras instituições no município prestando serviços ou fazendo parcerias como locação de projetos sociais em associações de moradores ou centros comunitários e também na utilização dessas instituições, pois a Casa da Cultura possui uma coordenadoria de construção e execução de projetos que são selecionados por agências financiadoras, sendo a grande articuladora do município.

No município de São João de Meriti conseguiu-se se apurar a inscrição das respectivas instituições em alguns dos seguintes conselhos:

- Conselho Municipal de Assistência Social;
- Conselho Municipal da Criança e Adolescente;
- Conselho Municipal da Mulher;
- Conselho Municipal do Meio Ambiente e outros.

Uma das principais dificuldades apontadas pela ABM e pela Casa da Cultura e observadas pela equipe de pesquisa foi à falta de preparo dos conselheiros, os quais não possuem clareza e entendimento do que é a política de assistência e de suas competências. Isso contribui para que estes, por vezes, nas reuniões dos conselhos votem a partir da opinião de uma pessoa mais esclarecida e/ou de sua confiança.

Com relação à construção da rede sócio-assistencial, muitas dificuldades são encontradas. Isso, em parte se deve ao pouco diálogo entre gestor local e as entidades sócio-assistenciais o que contribui para a permanência de um hiato entre a lei e a realidade. Essa pouca comunicação acarreta falta de cadastros unificados gerando uma sobreposição das ações com a mesma população alvo, além do pouco conhecimento da realidade local.

Em ambos os municípios o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e conseqüentemente dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS ainda se encontra em um processo incipiente.

No município de São João de Meriti a instalação dos CRAS ocorreu no final de 2006, em Belford Roxo a situação não se altera muito, pois a instalação dos centros de Referência aconteceram a partir do ano de 2005 com o CRAS Redentor.¹

Verificou-se que a política de assistência necessita de avanços em muitos aspectos, porém a participação dessas entidades nos Conselhos enquanto espaço democrático e paritário, mas

¹ Dados obtidos na V Conferência Municipal de Assistência Social realizado em 30 de junho de 2007.

representado por diversos interesses que constitui uma possibilidade de articulação e debate – fator fundamental para que possa ser exercido o controle social.

2.3) PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS

Entre as atividades realizadas se inclui a participação nas Conferências Municipais em ambos os municípios, como ouvinte. Outro evento no qual tive a oportunidade de participar, junto com a equipe de pesquisa, foi no Seminário Interno de Iniciação Científica do Departamento de Serviço Social. Neste evento apresentamos o projeto de pesquisa e os dados coletados até o momento.

Conferências Municipais

V Conferência Municipal de Assistência Social – Evento realizado em 30 de junho de 2007 no município de Belford Roxo teve como tema: Compromissos e Responsabilidades para assegurar a Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No início do evento foram destacados aspectos importantes, tais como: a assistência enquanto direito assegurado na constituição de 1988 cujo foco é a matricialidade familiar nos seus diversos tipos de composição.

Foram abordados os instrumentos legais que compõem a assistência como Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e a Política Nacional de Assistência Social – PNAS [1]. Esta apresenta enfoque na matricialidade familiar, apontando para a necessidade de ações integradas e não focalizadas para que se obtenha êxito no trabalho desenvolvido.

Outro destaque foi à importância dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. Estes são responsáveis pela articulação da rede sócio- assistencial.

Nesta Conferência, nos respectivos grupos de trabalho foi reforçada a necessidade de se evitar uma política hierarquizada. Por outro lado, neste espaço no qual se deveriam levantar propostas consensuais sobre o campo assistencial não pode ser estabelecido este diálogo, pois os grupos funcionaram de forma fragmentada sem nenhum trabalho de síntese integradora das propostas, o que de fato contribuiu para dificultar o andamento do trabalho, mostrando a atomização dos interesses.

IV Conferência Municipal de Assistência Social – Evento realizado em 27 de julho de 2007 no município de São João de Meriti, teve como tema: Compromissos e Responsabilidades para assegurar a Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No evento foi esclarecido a dificuldade do trabalho desenvolvido no âmbito da assistência social, que por vezes não consegue avançar. Destacou-se os programas: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa Família, Pro Jovem e a evolução destes no município.

De início, houve uma explanação sobre os tipos de Proteção previstos no SUAS (básica e especial). Fez-se uma retrospectiva da lógica capitalista e de sua perversidade que por vezes inclui de forma excludente. Relacionou-se esse processo com a desqualificação e fragilização do indivíduo que o leva a pedir ajuda, sendo necessário que os técnicos dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS detenham um conhecimento sobre os tipos de proteção para que possam fazer um acompanhamento ou encaminhamento tendo em vista o tipo de dificuldade enfrentada pelo usuário.

Constou também na pauta da conferência, um item referente aos tipos de financiamento. Esses são repassados ao município em sintonia com o processo de descentralização. Desta forma, o financiamento é direto para diversas ações da assistência em cada município.

Os grupos de trabalho da conferência foram divididos por temas. São estes:

- Controle Social;
- Recursos Humanos;

- Financiamento;
- Direitos Sócio-assistenciais.

Esta dinâmica foi interessante, pois orientou a organização dos grupos em torno da proposta de temas e na divisão. Assim, as pessoas recebiam uma planilha de assuntos discutidos na III Conferência Municipal de Assistência Social para serem aprovados ou não. Este procedimento diretivo criou obstáculos, porque não houve espaço para que fossem sugeridas ou criadas novas propostas do que era de prioritário para o município. Isto porque, os grupos, por vezes, se sentiam presos a planilha.

I Seminário de Iniciação Científica do Departamento de Serviço Social

I Seminário de Iniciação Científica do departamento de Serviço Social – Este evento ocorreu em 20 de junho 2007 e teve por objetivo apresentar as linhas de pesquisa que o departamento de Serviço Social desenvolve. Este evento foi aberto para todos os alunos da PUC e em especial para os alunos do curso de Serviço Social.

Neste seminário destaco a apresentação do projeto “Expressões do reordenamento da política de assistência social: gestão social em foco” [4] da qual faço parte na condição de bolsista. Foi apresentado a temática da pesquisa e seu objetivo de verificar as expressões desse reordenamento no plano municipal no que se refere aos programas assistências sejam eles governamentais ou de entidades não-governamentais.

O seminário foi importante para que os alunos pudessem ter acesso ao que está sendo produzido e as diversas temáticas estudadas, dentre elas destaquei: políticas públicas, criança e adolescente, violência doméstica e outras.

Nesse sentido, a contribuição do evento foi de suma importância para que a produção do conhecimento pudesse ser socializada e assim fomentasse o desejo dos alunos de participarem dos projetos de pesquisa.

Conclusão

As reflexões das leituras e do trabalho de campo foram fundamentais para um conhecimento mais sólido sobre o campo da assistência e de seus respectivos entraves como: concepção de política de assistência que o gestor local possui, falta de preparo por parte dos conselheiros entre outros.

No decorrer da pesquisa foram encontradas diversas dificuldades que perpassam a execução do próprio trabalho de campo, entre elas estão às diversas tentativas e a sucessiva demora em conseguir agendar entrevistas e visitas às instituições pesquisadas.

A pesquisa enfrentou também obstáculos para sua realização, pois não tínhamos um espaço físico adequado no departamento de Serviço Social. Este fato ocasionou problemas no que se refere às atividades próprias da pesquisa como: revisão da bibliografia que trata da temática estudada, elaboração de relatórios das visitas e entrevistas realizadas no campo empírico além da disponibilidade de um espaço apropriado para debates sobre o andamento da pesquisa.

As dificuldades citadas acima em relação à falta de estrutura adequada para o desenvolvimento da pesquisa se deram em virtude da mudança do departamento de Serviço Social no campus.

O projeto de pesquisa foi de grande relevância para minha formação acadêmica e para um aprofundamento do campo da assistência. Através do processo de pesquisa empírica pude verificar o distanciamento entre o que está escrito na lei e a realidade local dos municípios pesquisados. Esta constatação trouxe elementos para uma melhor compreensão das ambigüidades

na política de assistência e de seus rebatimentos, na ação dos profissionais inseridos nesse campo de intervenção.

Referências

- [1] BRASIL, Política Nacional de Assistência Social, 2004.
- [2] BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: Um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. Unb, 2003.
- [3] FONSECA, Ana & VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. FGV, 2006.
- [4] MACÊDO, Myrtes Aguiar. **Projeto de pesquisa: Puc-Rio, Expressões do reordenamento de políticas de assistência social no Rio de Janeiro: gestão social em foco**. 2004.
- [5] PEREIRA, Potyara. Como configurar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. In. **Serviço Social e Sociedade n° 77**. Cortez, 2004.
- [6] SILVA, Márcia Regina Turra da. **As implicações da assistência social na intervenção dos assistentes sociais**. Capítulo IV: As estratégias dos assistentes sociais na implementação da política de assistência social. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Puc-Rio, 2005.
- [7]- SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. In. **Serviço Social e Sociedade n° 77**, Cortez, 2004.
- [8]- TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil, Direitos e Espaços públicos. In. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. FGV, 2006.
- [9]- _____. No fio da Navalha: Entre Carências e Direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. In. **Polis, Estudos, Formação e Acessória em Políticas Sociais**, n° 30, 1998.
- [10]- YASBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. In. **Serviço Social e Sociedade n° 77**, Cortez, 2004.