

1. Introdução

Esta Dissertação de Mestrado se insere no curso de Pós-graduação do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), na linha de pesquisa Trabalho, Gênero e Políticas Sociais. Tem por objetivo analisar a construção da rede socioassistencial do município de Belford Roxo na perspectiva da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)¹, em implementação em nível de gestão local. Utilizamos como eixo estruturante duas dimensões inter-relacionadas que serão privilegiadas no presente estudo, as categorias: matricialidade sociofamiliar e território.

A escolha pela linha de pesquisa citada se deu a partir da experiência como bolsista de iniciação científica (IC), em 2003, no Projeto Integrado de Pesquisa: “*Os programas de Renda Mínima (Bolsa Escola) e do PETI na perspectiva da Seguridade Social: desafios e impasses*”, sob a orientação da Profa. Dra. Myrtes de Aguiar Macêdo. Pesquisa realizada em conjunto com a Profa. Dra. Sebastiana Rodrigues de Brito. A pesquisa consistiu em compreender como se configuravam os programas de transferência de renda, em interface com à educação enquanto estratégias vinculadas pelo poder público no combate ao trabalho infantil. Como campo empírico de investigação, foram selecionados quatro municípios da região norte fluminense do Estado do Rio de Janeiro.

Em setembro de 2004 fui integrada a equipe de bolsistas do Projeto “*Expressões do reordenamento das políticas sociais do Rio de Janeiro: gestão social em foco*”, também sob a orientação da Profa. Dra. Myrtes de Aguiar Macêdo. O projeto tinha como objetivo buscar compreender as formas de gestão construídas no plano local do Programa Bolsa Família – PBF – tendo como área de investigação dois municípios da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro: Belford Roxo e São João de Meriti. A participação na pesquisa foi por meio de um subprojeto em que o foco de análise era o estudo da implementação do PBF no município de Belford Roxo. Este período foi de suma importância para a construção da relação com os

¹ A PNAS/SUAS tem como eixo central as seguintes categorias: matricialidade sociofamiliar, territorialização e descentralização político-administrativa, gestão compartilhada e controle social.

gestores dos serviços socioassistenciais, tanto no âmbito governamental, quanto no contexto das instituições associativas e filantrópicas, o que me fez refletir e ampliar as indagações sobre o tema da presente análise.

No período em que fui bolsista de iniciação científica – tanto no primeiro quanto no segundo projeto de pesquisa citados – e, também enquanto mestranda, foram elaboradas algumas comunicações publicadas nos Anais de eventos científicos diversos em nível: local, nacional e internacional. Todos os trabalhos foram financiados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

Esta Dissertação de Mestrado é resultado de uma pesquisa exploratória que investiga como a atual PNAS está sendo implantada, desde 2005, no município de Belford Roxo. A gestão desta política é definida a partir da perspectiva do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e por meio da Norma Operacional Básicas do SUAS (NOB).

Segundo suas propostas, os serviços de proteção social básica são aqueles que potencializam a família como unidades de referência. Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) é uma das unidades em que devem ser executados de forma direta os serviços de proteção social básica. Têm como um dos objetivos mais importantes, o fortalecimento dos vínculos de solidariedade com a oferta de serviços locais que visam à convivência, socialização e o acolhimento em famílias cujo vínculo familiar e comunitário ainda não foram rompidos. Além, da promoção a integração ao mercado de trabalho. Estas propostas são muito amplas e, como sabe-se, de difícil realização, principalmente, com a precariedade dos serviços prestados em toda a rede socioassistencial.

Ainda segundo as propostas da PNAS, os serviços de proteção social especial destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em risco pessoal e social, por ocorrência do abandono, maus tratos físicos e psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. No município estudado, está em processo a implementação do primeiro Centro de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), que funcionará no prédio da FUNBEL. Enquanto isso, a demanda desse

tipo de proteção é encaminhada para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), para o Sentinela ou ao programa de Atenção à Pessoa Idosa (API), dependendo do caso de cada usuário². No presente estudo, meu foco de atenção está nos serviços de proteção social básica, principalmente, no que se refere aos CRAS e a rede socioassistencial. Os serviços de proteção especial não fazem parte desta análise, apesar de integrarem o campo da assistência social hoje.

A aprovação da PNAS ocorreu em 2004, pelo Conselho Nacional da Assistência Social, seguindo as determinações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Esta política foi divulgada e debatida nas diversas esferas governamentais e não-governamentais, sendo o atual “ pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (PNAS, 2004: 8).

A partir da Constituição de 1988 a assistência social passa a ser considerada como um direito do cidadão inserida na seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. Portanto, a assistência social, no plano legal, saiu do âmbito da benemerência - construído historicamente - e passou para o campo do direito: “para quem dela precisar”.

Com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993, ocorreu a normatização da forma descentralizada da assistência social como um direito universal de todos os cidadãos brasileiros. Porém, no contexto político e econômico da sociedade brasileira, ocorria a introdução da política neoliberal. Esta não contemplava as propostas preconizadas na Carta Constitucional de 1988, mas sim a implementação de políticas com ênfase na estabilização da economia. Este ideário neoliberal vem se consolidando desde os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) e não houve ruptura no de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – até a presente data). Nesta perspectiva, foram pensadas, geridas e implementadas políticas sociais seletivas, fragmentadas e focalizadas na classe considerada extremamente pobre.

É nesta conjuntura que a PNAS/SUAS³ está em processo de implementação. E isto, é muito recente para que se possam avaliar os impactos na sociedade brasileira.

² Comentarei com mais detalhes estes programas no capítulo 3.

³ Política Nacional de Assistência Social com a gestão na perspectiva do Sistema Único da Assistência Social.

Este é um estudo inicial que não pretende abarcar todas as questões que envolvem a implantação da PNAS na realidade estudada. Tem o objetivo de analisar o processo de operacionalização da política citada percebendo, no atual contexto histórico, quais as tendências mais evidentes que os profissionais entrevistados estão identificando na execução desta política, em nível local. Utiliza-se como unidade de análise os CRAS para compreender os serviços e a construção da rede socioassistencial em Belford Roxo, buscando analisar seus principais desafios e limites. A matricialidade sociofamiliar e a territorialidade foram destacadas como principais elementos constitutivos da gestão do SUAS.

Esta Dissertação tem como base um estudo de caso. Para a pesquisadora Minayo

“Os estudos de caso utilizam estratégias de investigação qualitativa para mapear, descrever e analisar o contexto, as relações e as percepções a respeito da situação, fenômeno ou episódio em questão. E é útil para gerar conhecimento sobre as características significativas de eventos vivenciados, tais como intervenções e processos de mudança. Assemelha-se à focalização sobre um experimento que se busca compreender por meio de entrevistas, observações, uso de banco de dados e documentos.” (MINAYO, 2007:164)

A perspectiva teórico-metodológica adotada foi de orientação dialética marxista, com o objetivo de compreender a processualidade da realidade social. Segundo José Antônio de Paula

“enquanto a realidade capitalista existir, nas suas formas, nas suas conseqüências, o marxismo continuará sendo o mais importante instrumento analítico de intervenção. Portanto, é um instrumento de crítica e também de autocrítica, de visualização e de superação dessa realidade”. (PAULA, 1992:20)

Desta forma, o presente pressuposto percebe a realidade como sendo contraditória e que está em constante movimento. Isto é, ela só pode ser apreendida em sua totalidade e historicidade. A PNAS ao se referir ao local precisa ser entendida em suas particularidades. Desta forma, as contradições, singularidades do campo empírico são dimensões do real que procurei apreender neste trabalho.

A PNAS/SUAS está sendo implementada no município de Belford Roxo sob a gestão da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (SMBES), ficando a execução das ações sociais sob a responsabilidade da Fundação de Desenvolvimento Social de

Belford Roxo (FUNBEL)⁴. No município registram-se, até o presente, seis Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), os quais se constituem em unidades prestadoras de serviços de proteção social básica oferecidos para a população belforroxense.

A pesquisa de campo foi realizada em três momentos principais: o primeiro enquanto atuava como bolsista de iniciação científica, no ano de 2006, no projeto já citado, em que observei quatro reuniões mensais dos profissionais que trabalhavam nas unidades dos CRAS com a coordenação municipal. Estas reuniões tinham o objetivo de capacitar, integrar e discutir as possibilidades e os limites encontrados na implementação da atual política no âmbito de cada unidade de atendimento. Por conta destes encontros, estabeleci contato com a coordenadora responsável pela gestão dos CRAS e alguns profissionais.

No segundo momento, já como mestranda, iniciei a realização de entrevistas com duas profissionais que trabalhavam em diferentes unidades dos CRAS, no mês de junho de 2007. Com a reformulação do sistema da gestão das unidades de referência municipais ocorreram dificuldades no que diz respeito a autorização da coleta de dados necessária para a realização deste trabalho, conforme o projeto de pesquisa aprovado.

Após seis meses de negociações, foi iniciado o terceiro momento, quando obtive a autorização exigida para realizar mais quatro entrevistas com sete profissionais: assistentes sociais, psicólogos e pedagogos no mês de dezembro de 2007. Ou seja, para a realização deste trabalho foram entrevistadas nove profissionais em seis entrevistas. Os profissionais entrevistados foram escolhidos aleatoriamente, de acordo com o plantão e a disponibilidade para a concessão da entrevista nos dias em que fui autorizada a estar em cada unidade de atendimento. Foram entrevistados profissionais de todos os seis CRAS. Os profissionais responsáveis pela gestão desta política, em nível local, não concederam entrevistas, mas disponibilizaram documentos municipais relativos ao processo de gestão. Também não foi autorizada a realização de entrevista com os usuários.

⁴ Veremos no capítulo 3 como se estruturam as instâncias governamentais de gestão e execução das ações sociais no município com maiores detalhes.

Com este estudo, pretendo contribuir para uma reflexão a partir do campo concreto de implementação da PNAS/SUAS analisando os principais limites e possibilidades da gestão e operacionalização em nível local, na atual conjuntura político-econômica brasileira.

Para a exposição do processo de pesquisa, esta Dissertação de Mestrado estrutura-se em três capítulos: no primeiro capítulo, intitulado: “Discussão da política de assistência como direito”, analiso a configuração da política social brasileira após a Constituição de 1988, quando esta se define como um direito, sendo um dos tripés da Seguridade Social no Brasil. Além disso, indico como se configura a retomada da família nos programas sociais na atual conjuntura.

No segundo capítulo, intitulado “Território e a caracterização do município de Belford Roxo” procuro perceber como se constrói o conceito de território no contexto das políticas sociais. O objetivo é realizar uma breve discussão sobre território e os conceitos de exclusão social e de pobreza. Neste capítulo, realizo uma breve caracterização do município de Belford Roxo como campo empírico de pesquisa.

No terceiro capítulo, intitulado “A construção da rede socioassistencial do município de Belford Roxo na perspectiva da PNAS/SUAS: limites e possibilidades” analiso nesse contexto particular o processo de implementação da atual Política Nacional da Assistência Social, por intermédio dos CRAS e da construção da rede socioassistencial. Este capítulo também focaliza a percepção dos profissionais gestores quanto aos desafios e limites deste processo de implantação.