

3. A distância entre teoria e prática: a retórica dos direitos e o que acontece na prática

Neste capítulo, discutiremos as políticas públicas existentes no âmbito municipal voltadas para crianças e adolescentes em situação de rua. A proposta é também verificar possíveis interfaces com outras políticas públicas, em especial, com o Sistema Único de Assistência (SUAS). Para tanto, iniciamos por abordar a questão da proteção social.

Segundo Valença-Barros (2005), a proteção social pode ser pontuada enquanto uma estruturação, processo em permanente construção, que engloba uma multiplicidade de proposições sociais, institucionalizadas ou não, visando o fomento de ações societárias imbricadas a diferentes contextos sociais.

As práticas de proteção social podem configurar-se como de longa duração, consagradas à atenção com a vida humana e serem exercidas em níveis de sociabilidade primário e secundário. A proteção social primária, mais próxima, é exercida por familiares e vizinhos, e pode ser contextualizada pela esfera privada. Determinadas relações da sociabilidade primária “ligam diretamente os membros de um grupo a partir de seu pertencimento familiar, da vizinhança, do trabalho e tecem redes de interdependência sem a mediação de instituições específicas” (Castel, 2001: 48).

Castel afirma que proteção social secundária é aquela desempenhada por instituições públicas e ou privadas, “(...) sistemas relacionais deslocados em relação aos grupos de pertencimento familiar, de vizinhança, de trabalho. A partir desse desatrelamento, vão se desenvolver montagens cada vez mais complexas que dão origem a estruturas de atendimento assistencial cada vez mais sofisticadas” (2001:501).

O tratamento dado à infância e juventude se expressa, também, pelo rearranjo, pelo atravessamento e pelo intercâmbio das práticas de proteção social nesses níveis

primário e secundário. “As proteções sociais foram inseridas nas falhas da sociabilidade primária e nas lacunas da proteção próxima” (Castel, 2001: 507).

Góis (1993) conceitua a proteção social de forma inclusiva e abrangente:

“(…) O conceito deve abranger as ações humanas voltadas à ajuda mútua (...). Inclui tanto os investimentos do Estado, do Patronato, das ações filantrópicas e mais modernamente das Organizações Não-Governamentais, na área social, como também os atos gerados na esfera das relações sociais primárias, na esfera comunitária, em particular as de ordem familiar” (GÓIS, 1996: 86).

As constantes violações dos direitos das crianças e adolescentes compõem o cenário de desigualdade sócio-econômica que caracteriza a questão social e a proteção social no contexto societário. As leis, a elaboração de um Estatuto, por si só, não são suficientes para uma efetiva transformação societária. Podem, enquanto instrumento, contribuir para o “empoderamento” dos sujeitos sociais que demandam por novas formas de enfrentamento e de regulação, face a situações conflituosas. Convive-se permanentemente com a tensão entre as conquistas empreendidas e as tentativas de conformidade às normas anteriormente aceitas como parâmetros de ações societárias e defendidas por grupos de interesses. Não raro, constata-se a ênfase dada aos antigos paradigmas de intervenção.

“A questão social pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. (...) As populações que dependem de intervenções sociais diferem, fundamentalmente, pelo fato de serem ou não capazes de trabalhar, e são tratadas de maneira completamente distinta em função de tal critério. Velhos indigentes, crianças sem pais, estropiados de todos os tipos, cegos, paralíticos, escrofulosos, idiotas (...) mas todos têm em comum o fato de não suprirem, por si mesmos, as suas necessidades básicas” (Castel, 2001: 48).

De acordo com Valença-Barros (2005), a política de proteção social que se estabelece em torno da infância e adolescência ainda exige atenção, apesar das diversas ações empreendidas e da conquista do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esta trajetória, por sua complexidade, apresenta uma tensão entre a confirmação e

concretização das rupturas preconizadas. As questões que conformam as principais dificuldades para a efetiva aplicação do Estatuto encontram-se fundamentadas em processo histórico-sócio-econômico-cultural e também pelas sérias de expressões da questão social que as atravessam.

Segundo Montaña (1996), as políticas sociais surgiram como instrumento de legitimação do Estado e de consolidação das conquistas da classe trabalhadora. Essas políticas são instrumentos privilegiados de redução dos conflitos, pois muitas vezes essas conquistas são vistas como concessões do Estado. A manutenção dessas políticas sociais e a incorporação dos sujeitos, a estas, é resultado de um pacto social. O Estado concede esses benefícios à população carente em troca de que esta última aceite a legitimidade do primeiro.

Essas políticas sociais não são feitas a partir de uma perspectiva de totalidade da sociedade, ao contrário, a racionalidade burguesa incorpora uma visão recortada, pulverizada, como se a sociedade pudesse ser entendida a partir de recortes da realidade. Dessa forma, as políticas sociais se constituem em instrumentos focalizados nas situações sociais fragmentadas, transformando-se em respostas pontuais. Assim, é possível, por exemplo, a elaboração de uma política social especialmente para segmentos da população que estão na rua, quando na realidade seus problemas possuem uma complexidade que para serem minimamente atendidos teriam que ser abordados por diferentes políticas sociais.

No período entre as décadas de 80 e 90 surgem as Organizações Não Governamentais (ONG's), como expressão da sociedade e é caracterizado como 3º setor, numa segmentação social entre Estado e Mercado. Montaña (2005), afirma que ONG não é 3º setor e que o fenômeno real deve ser interpretado como ações que expressam funções a partir de valores, ou seja, as ações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as funções de resposta às demandas sociais (antes de responsabilidade fundamental do Estado), a partir de valores de solidariedade local, auto-ajuda e ajuda-mútua, substituindo os valores de solidariedade social, universalidade e direitos de serviços.

Sposati considera que Política Social,

“...seja um mecanismo que o Estado utiliza para intervir no controle das contradições que a relação capital – trabalho gera no campo da reprodução e reposição da força de trabalho (...) e cumpre uma função ideológica na busca de consenso a fim de garantir a relação de dominação – subalternidade e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, neutralização das tensões existentes nessas relação. (Sposati, 1998:34)

Segundo Montañó (2005), a questão social expressa a contradição Capital x Trabalho, as lutas de classes e a desigual participação na distribuição de riqueza social. O que se verifica é o surgimento e alteração, na contemporaneidade, refrações e novas expressões. Desta forma, o projeto neoliberal que elabora essa nova modalidade de resposta à questão social quer acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistências, acabar com o seu caráter universal e com igualdade de acesso, trazendo ao debate à solidariedade e responsabilidade social e diferenciada.

Assim, tais respostas não constituem direito, mas uma atividade filantrópica/voluntária ou um serviço comercializável; a universalização cede lugar à focalização e descentralização.

Verificando a história recente das políticas públicas constata-se que a partir dos anos 80, com a luta pela redemocratização, surgem algumas mudanças no quadro da Política Social e da Assistência Social. Mudanças essas, expressas pelo reconhecimento da assistência enquanto política e a inclusão desta ao tripé da Seguridade Social, junto com a Saúde e Previdência Social, visualizada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), além da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, resultado de lutas sociais, especialmente das organizações representativas do Serviço Social.

É com a LOAS que se institui o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão responsável pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS); por normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, além de, dentre outras atribuições, zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social. As outras instâncias deste sistema são: os Conselhos Estaduais, o Conselho do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Outro marco importante neste contexto histórico foi à implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8069/90, apresentando avanços com a concepção de proteção integral, cuja base é o artigo 227 da Constituição Federal e, principalmente, ao considerar a criança e o adolescente enquanto sujeitos de direitos, conforme define o seu art 3º:

“A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e de dignidade”. (ECA, art3)

Devemos reconhecer que muitos avanços já foram alcançados a partir destas mudanças na legislação. No entanto, sabemos que a aplicação prática destas conquistas legais continua sendo um processo de lutas sociais em alguns estados e municípios do Brasil. No cenário atual, com as medidas de ajuste neoliberal, a assistência social convive com múltiplas realidades: de um lado a dinâmica da sociedade que impulsiona a discussão para o campo dos direitos, a formação dos Conselhos de Assistência Social e da Criança e do Adolescente enquanto instrumentos democráticos de controle social; e de outro, o agravamento da pobreza e das desigualdades sociais (Oliveira, 2005).

Braz (2004), afirma o projeto ético-político do Serviço Social como um conjunto de valores e concepções por meio das quais setores significativos da categoria se expressam, tornando-os representativos e, por vezes, hegemônico, quando democraticamente detém e direciona os espaços fundamentais da profissão no país.

Segundo Iamamoto (2000), os assistentes sociais são desafiados nesses tempos difíceis, a responder às questões postas pelos usuários dos serviços sociais que sofrem os efeitos das recentes transformações do mundo do trabalho, vivenciando situações de desemprego e subemprego que os impedem de obter meios de sobrevivência, ameaçando sua própria existência. Assim, segundo a autora, passamos por tempos de

crise que atingem a todos aqueles que vivem do trabalho, inclusive, a organização dos trabalhadores.

Esse processo vem implicando uma transferência para a sociedade civil, de parcela das iniciativas para o atendimento das seqüelas da questão social, o que gera significativas alterações no mercado profissional de trabalho. Constata-se uma tendência à refilantropização social em detrimento da garantia da universalidade no acesso como previsto na Constituição Federal de 1988 (Iamamoto, 2000).

Reduz-se a demanda de trabalho, amplia-se à população sobranete para as necessidades do capital, ampliando as situações de exclusão vivenciadas por segmentos significativos da população da periferia do mundo capitalista. A pauperização e a exclusão são a outra face do desenvolvimento das forças produtivas, do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, dos meios de comunicação, da produção e do mercado globalizado (Lesbaupin, 1998). Os usuários da Central Carioca ilustram essa população excluída identificada por Lesbaupin.

Nesse contexto, principalmente nas grandes metrópoles brasileiras, o tráfico de drogas surge como alternativa para a satisfação das necessidades imediatas e para a afirmação de sujeitos em um mundo de consumo exacerbado. Crianças e adolescentes têm sido um dos alvos das organizações ligadas ao tráfico de drogas. Mostram-se atraídos pela aparente possibilidade de “ganhos fáceis”. Essa demanda dos jovens para se inserirem no narcotráfico está chegando ao limite. Isto pode ser ilustrado pelo relato de um adolescente atendido na Central de Recepção, que nos informava que na boca de fumo existia uma placa com os seguintes dizeres: “Não há vagas! Não insista!”. Pode-se estabelecer uma relação dessa placa com as formas de contratação clássicas em canteiros de obras.

Hoje percebemos que o tráfico é usado como *status* e que os adolescentes se identificam com os princípios das facções do crime organizado no Rio de Janeiro. Vale ressaltar que os adolescentes que buscam inserção no tráfico de drogas são também excluídos do sistema escolar, diminuindo ainda mais suas possibilidades de trabalho seja no mercado formal ou informal de trabalho, já que este último também

tem se mostrado exigente no que diz respeito às necessidades de qualificação da mão de obra.

3.1. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é aqui abordado na perspectiva de tecer algumas considerações sobre as formas pelas quais as crianças e os adolescentes em situação de rua se incluem na Política Nacional de Assistência Social.

Em 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, publicou uma versão atualizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com a proposta de implementação do SUAS. Este documento tem como ponto de partida:

“... a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003 em Brasília/DF, apontou como principal deliberação à construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública”. (PNAS, 2004:9)

Trata-se de um sistema constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.

As principais diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são: a garantia de proteção social que não submeta o usuário ao princípio da tutela, mas a conquista de condições de: autonomia, resiliência/ sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, acesso aos serviços, a benefícios, a condições de convivência e socialização de acordo com sua capacitação, dignidade e projeto pessoal e social; substituição do paradigma assistencialista; e territorialização da rede de assistência.

Assim, a implementação do SUAS busca garantir o rompimento com a fragmentação programática; entre as esferas do governo e nas ações por categorias e

segmentos. Compromete-se com a cobertura na perspectiva da universalidade, articulando e promovendo ações de Proteção Social Básica e Especial junto aos estados e municípios.

No município do Rio de Janeiro compete a Subsecretaria de Proteção Social Básica, prioritariamente, a execução dos serviços de inclusão social, previstos para pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, mas cujos vínculos familiares e comunitários estão preservados. São serviços que atuam como prevenção às situações de risco, promovendo a socialização e convivência sócio-comunitária.

A Subsecretaria garante que os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) acompanhem em cada território da cidade as vulnerabilidades que possam fragilizar a família, garantindo acessos e serviços setoriais.

As ações da Subsecretaria de Proteção Social Básica englobam os seguintes projetos: Agente Jovem, Centros de Juventude, Talentos da Vez, Espaço do artesão, Das ruas para as empresas, Com licença eu vou à luta, Conversando é que a gente se entende, Mulher-ação, Pro Jovem, Brinquedoteca e Centro de Cidadania Rinaldo de Lamare. E também está à frente de todos os programas de transferência de renda e Inclusão Produtiva¹.

A Subsecretaria de Proteção Social Especial é a responsável pelos acessos de crianças, adolescentes, jovens, famílias e idosos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social; decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração ou da violência. Nela estão vinculados os serviços de abrigamento para a população em situação de rua, de acolhimento e atenção psicossocial especializado, destinado a criar laços de pertencimento, como também, possibilidades de reinserção social. Por isso, cabe a essa Subsecretaria, o zelo por todos os Centros de Acolhimento da rede de proteção social do município do Rio de Janeiro e a orientação de seus usuários em questões relacionadas à justiça e direitos humanos.

1 Para maiores informações ver: www.rio.rj.gov.br/smas

Entre os projetos da Subsecretaria de Proteção Social Especial, estão: Trupes da Criança, PETI (Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil), Dando asas ao futuro, De volta a cidadania, De volta a terra natal, Família Acolhedora, Meu lugar é aqui, E agora só falta você, Programa de Investimento Social para Crianças e Adolescentes (PISCA), Jovem Aprendiz e Serviço Carioca de apoio à adoção. Além de ser responsável pelos programas e ações de Direitos Humanos e Ações Emergenciais².

Ressaltamos que desses projetos, os voltados para as crianças e adolescentes em situação de rua, público alvo da Central de Recepção, são: Trupes da Criança, que atualmente não possuem mais este nome e são equipes de abordagens ligadas as CAS e/ou CREAS e Dando Asas ao futuro. E, ainda, o Família Acolhedora que não é específico para a população de em situação de rua, mas é acionado dependendo do perfil da criança ou adolescente recebido. Os outros são acionados normalmente quando as crianças ou adolescentes já estão em algum Centro de Acolhimento ou Casa de Passagem.

O projeto Dando Asas ao Futuro foi desenvolvido a partir de uma parceria entre a SMAS e a Infraero Social, desde abril de 2004, que proporciona novo rumo na vida das famílias que viviam em situação de vulnerabilidade social no entorno do Aeroporto Santos Dumont. Mais de 300 famílias que acessavam renda³ nos arredores do aeroporto já foram beneficiadas pelas ações de inclusão social, reintegração familiar, retorno à escola e o afastamento de crianças e adolescentes do trabalho precoce.

As famílias atendidas podem receber o Kit Empreendimento Familiar, no valor de até R\$ 850,00 que podem ser utilizados como um reforço na moradia ou em equipamentos que garantam a geração de renda, como, máquina de costura e carroça de cachorro-quente, visando proporcionar mais garantias no retorno das crianças ao lar.

O programa Dando Asas ao Futuro conta com uma equipe de 6 educadores

2 Para maiores informações ver: www.rio.rj.gov.br/smas

3 Ou seja, famílias que mendigavam ou trabalham como biscates, guardando carros, ambulantes e etc. Ou seja, aumentam a sua renda familiar realizando atividades na área do aeroporto.

sociais que monitoram diariamente em kombis, inclusive feriados e finais de semana, a região do aeroporto e bairros adjacentes. Eles abordam as crianças e os adolescentes em situação de rua, convidando-os a participar da iniciativa. Depois de identificados, eles e suas famílias são encaminhados para oficinas artísticas e de geração de renda do projeto. Todas as famílias que têm filhos inseridos no projeto recebem uma bolsa-auxílio mensal de R\$ 130.

O que podemos observar é que esses projetos ainda não são capazes de retirar essa população da rua de forma efetiva. Observamos que, com frequência, eles evadem da Central logo em seguida e acabam voltando para as ruas em um ciclo contínuo, principalmente frente ao advento do crack e o grau de vulnerabilidade em que se encontram.

De acordo com a nova classificação para programa e serviços da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Proteção Social fica dividida em Básica ou Especial.

3.2. Proteção Social Básica

São ações destinadas a situações, onde os direitos do indivíduo e da família já foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário. Um exemplo é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O programa exige uma estrutura técnica e operacional maior do que os classificados como proteção básica, com atendimento individualizado e monitoramento sistemático. Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de Assistência Social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de Assistência Social da área de abrangência dos CRAS.

“A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculo familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).(PNAS, 2007:10)

As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sócio-familiar que visem à reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social.

3.3. Proteção Social Especial

Além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social. O termo exclusão social confunde-se, comumente, com desigualdade, miséria, indignidade, pobreza (relativa ou absoluta), apartação social, dentre outras. Naturalmente existem diferenças e semelhanças entre alguns desses conceitos, embora não exista consenso entre os diversos autores que se dedicam ao tema. Entretanto, diferentemente de pobreza, miséria, desigualdade e indignidade que são situações, a exclusão social é um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal, apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço.

A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigo dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A proteção social especial é 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 psico-ativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras.

3.4. Proteção Social Especial de Média Complexidade

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado. Tais como:

- ✓ Serviço de orientação e apoio sócio-familiar;
- ✓ Plantão Social;
- ✓ Abordagem de Rua;
- ✓ Cuidado no Domicílio;
- ✓ Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;
- ✓ Medidas sócio-educativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e L.A. – Liberdade Assistida).

A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando à orientação e o convívio sócio-familiar comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

3.5. Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Refere-se a casos onde os direitos do indivíduo ou da família já foram violados. Quando o vínculo familiar é rompido, os técnicos da SMAS garantem proteção integral – moradia, alimentação e trabalho – para quem está em situação de ameaça, necessitando deixar o núcleo familiar ou comunitário. Abrigos e albergues são alguns exemplos, além da própria Central de Recepção estudada nesta pesquisa.

- ✓ Atendimento Integral Institucional;
- ✓ Casa Lar;
- ✓ República;
- ✓ Casa de Passagem;
- ✓ Albergue;
- ✓ Família Substituta;
- ✓ Família Acolhedora;
- ✓ Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, Internação provisória e sentenciada);
- ✓ Trabalho protegido

Os serviços sócio-assistenciais no Sistema único de Assistência (SUAS) são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

Desta forma, de acordo com o público alvo da Central de Recepção este equipamento faz parte da Proteção Social de Alta Complexidade. No próximo capítulo discutiremos a Central de Recepção e apresentaremos os resultados obtidos.