

4.

A construção da rede socioassistencial no município de Belford Roxo na perspectiva do PNAS/SUAS: limites e possibilidades

O presente capítulo tem o objetivo de realizar a análise do processo de construção da rede socioassistencial no município de Belford Roxo. Num primeiro momento, realizarei um resgate histórico sobre a construção da política de assistência social desenvolvida no município, enfocando sua formação e implementação de programas, projetos e serviços oferecidos para a população belforroxense.

Em seguida, abordarei a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por intermédio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em conexão com a construção da rede socioassistencial do município. Finalizando, destaco o processo de implantação e financiamento do primeiro CRAS no município. Este é emblemático por possuir características dos demais CRAS. Temos como referência as categorias: matricialidade sociofamiliar e território na organização dos serviços de proteção social básica.

4.1.

A Assistência Social no município de Belford Roxo¹

A partir da Constituição de 1988 e a normatização das suas ações com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, ocorreu um redesenho do sistema de proteção social brasileiro no sentido de sua descentralização político-administrativa. Com essa diretriz, o governo federal transferiu para estados e municípios competências e funções, dividindo com os mesmos responsabilidades e co-financiamento. O principal resultado foi a conquista de maior autonomia para a gestão municipal.

“A descentralização não aconteceu homogeneamente em todo o país; pelo contrário, efetivou-se de maneira bastante diversificada em decorrência da capacidade de cada município no enfrentamento de novos desafios, definidos

¹ As informações neste item foram retirados de um documento da FUNBEL intitulado: “Trabalho técnico da execução da FUNBEL com base na Gestão Plena”, além de entrevistas e relatórios técnicos, adquiridos no processo do trabalho de campo.

também pelas dinâmicas políticas e sociais internas de cada localidade, as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e a proposta política de cada gestão.” (BERETTA E MARTINS, 2004: 67)

O município de Belford Roxo foi emancipado, como vimos anteriormente, enquanto ocorria o processo de municipalização. Em 1993, foi criada pelo poder público a Fundação Educacional e Cultural de Belford Roxo que, em 1997, foi transformada em Fundação de Desenvolvimento Social de Belford Roxo (FUNBEL). Por intermédio, da Lei Municipal 641, nesse mesmo ano, a FUNBEL se tornou responsável pela gestão da assistência social no município, juntamente com a prefeitura. Isto ocorreu em decorrência das mudanças na Política Nacional de Assistência Social cuja implementação exigiu a sua regulamentação no município.

Para se adequar ao novo modelo, o município teve que criar o Conselho Municipal de Assistência Social de Belford Roxo (CMAS), através do Decreto Nº. 537 de junho de 1996. Com o Conselho Municipal, a assistência social local elaborou o Plano Municipal e criou o Fundo Municipal da Assistência Social. Em 21 de janeiro de 1997, foi realizado o primeiro Fórum de Assistência Social, promovido pela FUNBEL.

Percebe-se que a assistência social no município, desde sua emancipação, foi administrada por uma entidade assistencial privada, apesar de ser concebida legalmente como um direito social, a partir da Constituição de 1988 e regulamentada pela Loas, desde 1993.

A necessidade de se adaptar à nova matriz da assistência social, a partir dos critérios estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social e em sintonia com o modelo de gestão delineado pelo Sistema Único de Assistência Social (PNAS/SUAS), em 2004, levou o município a definir uma divisão de competências administrativas. A Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (SMBES) ficou responsável pela gestão de toda a ação social municipal. Já a FUNBEL passou a assumir o papel de articulação e execução de projetos, serviços, ações e programas. A SMBES é o órgão gestor e a FUNBEL o órgão executor das ações assistenciais no município.

Observa-se que a assistência social no município sempre esteve relacionada com instituições filantrópicas desde sua gênese modificando-se, para se adaptar às novas leis. Isto, levou necessariamente, a mudanças substantivas na sua estrutura e

funcionamento. A interligação com instituições assistenciais está muito presente, porque a maior parte dos programas é executada em núcleos de instituições filantrópicas.

Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)

Com a descentralização político-administrativa, o controle social torna-se instrumento de participação popular no processo de gestão com caráter democrático. Os conselhos nacionais, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, regulamentados na PNAS/2004, têm a função de deliberar e fiscalizar a execução da política e o seu financiamento nos diversos espaços, inclusive os serviços prestados na rede socioassistencial.

Kameyama (2001:14) afirma que este processo de descentralização emergiu das conjunturas de transição e consolidação de regimes democráticos, liderado por setores progressistas que visavam valorizar a criação de novos espaços institucionais de participação como estratégia de ampliar as possibilidades de acesso ao poder no espaço social.

De outro lado, ainda segundo a autora, os principais órgãos internacionais de financiamento também defendem a descentralização, mas como uma busca de racionalidade administrativa e econômica das políticas sociais. Kameyama (2001) acredita que a descentralização pode ser entendida como transferência de atribuições do governo federal para os estados e municípios, constituindo eixos das reformas mais amplas no processo de reestruturação das políticas sociais. Não é um processo simples e requer observação de algumas condições básicas:

“uma política explícita, articulada e contínua dotada de boa capacidade de coordenação; adequada simetria entre descentralização de competências e encargos; a construção de capacidades administrativas nos níveis descentralizados que passam a operar os programas; a introdução de sistemas ágeis de monitoramento, avaliação e circulação da informação” (KAMEYAMA, 2001: 15)

Os conselhos são vinculados ao Poder Executivo, permanentes e paritários, ou seja, compostos por representantes da sociedade civil e do governo. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de acordo com NOB/SUAS (2005: 50), dentre outras atribuições, atua como instância de recurso da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e delibera sobre as pactuações da mesma.

O conselho estadual deve priorizar pela efetivação do SUAS, aprovar, acompanhar e controlar a execução da Política Estadual de Assistência Social, regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, aprovar critérios de partilha e de transferência de recursos para os municípios e assessorá-los na aplicação das normas do CNAS. Quando for o caso, irá propor o cancelamento de registro de entidades e organizações de assistência social que descumprirem as regras definidas nas leis que regulamentam a assistência como o previsto no artigo 4º da LOAS e na NOB/SUAS (2005:50), entre outras funções.

Os conselhos municipais são responsáveis por elaborar, acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social, regular a prestação de serviços relacionados à assistência, pela articulação entre os conselhos das esferas governamentais. Além disso, devem inscrever e fiscalizar a rede de entidades e organizações de âmbito municipal, entre outras competências.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Belford Roxo foi criado pela Lei 537 de 20 de dezembro de 1996, como informado anteriormente. Na última conferência municipal, em 2006, elaborou o Planejamento Pluri Anual (2006-2009). Atualmente, são cadastradas no conselho 52 instituições não-governamentais, porém, participam como conselheiras apenas onze destas entidades.

No município, também há a Federação das Associações de Moradores de Belford Roxo e Entidades Afins da Baixada (FEMAB). Nela, são cadastradas 146 instituições desde associações de moradores até outros tipos de entidades que prestam algum serviço socioassistencial ao município. O maior número de instituições se concentra na modalidade de associação de moradores. Em observação de campo, percebe-se que a maioria das associações visitadas realiza serviços, que se destinam prioritariamente às crianças e jovens, vinculados à área da Educação. Diversas instituições que prestam serviços socioassistenciais não são cadastradas no conselho municipal, apresentando dificuldades das mais variadas para a efetivação dessa filiação, principalmente, financeira.

No município estudado, o CMAS configura-se como órgão consultivo e não deliberativo. Com isso, alguns movimentos populares - que antes participavam mais ativamente das reuniões - se sentiram desmotivados para participar. Representantes desses movimentos, entidades e associações de moradores

informaram em trabalho de campo que os projetos, os orçamentos, entre outros assuntos, são trazidos “prontos” pelo governo municipal. O conselho tem uma função cartorial, existe formalmente e suas ações são de natureza burocrática. As instituições não-governamentais que fazem parte do conselho são ligadas ao governo local por meio de convênios. E as entidades disponibilizam seus espaços físicos para a implementação de projetos da prefeitura.

Desta maneira, estas instituições “concordam” com as propostas do governo para não perderem o credenciamento dos serviços prestados, o apoio político e a ajuda financeira da prefeitura. Surgem, em consequência, dois pólos de conflito político: as entidades ou associações de moradores que necessitam de financiamento da prefeitura para “sobreviverem” que apoiam o governo; já as instituições que não conseguem este financiamento se colocam em oposição política às propostas governamentais. Muitas das organizações adversárias à prefeitura são desativadas por falta de verbas - seja governamental ou proveniente da solidariedade da sociedade civil. Segundo Raichelis (2006):

“Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição das suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre os diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos.” (RAICHELIS, 2006: 110)

O conflito político é importante para o processo democrático. Entretanto, no município de Belford Roxo não há uma ampliação dos espaços de participação da população, e sim o seu oposto. Há um encolhimento da participação da sociedade. O controle social, um dos principais fatores do processo de descentralização, torna-se apenas uma intenção.

Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa Família foi implementado em 2003 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, unificando as formas de gestão e operacionalização de três programas de transferência de renda anteriores, do governo de Fernando Henrique

Cardoso (FHC): o Programa Bolsa Escola (PBE), o Programa Bolsa Alimentação (PBA) e o Auxílio Gás, além, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL) do atual governo, por intermédio do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Desta forma, o PBF torna-se o mais abrangente programa de transferência de renda existente no Brasil, atendendo a aproximadamente 11,1 milhões de beneficiários em 2008. É um programa com foco na família cuja proposta envolve condicionalidades a serem atendidas visando à permanência das mesmas. O Programa Bolsa Família é também o principal programa social de combate à pobreza desenvolvido pelo atual governo.

Este programa classifica as famílias beneficiárias em dois grupos: famílias *em situação de extrema pobreza* (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00); e, famílias consideradas *em situação de pobreza* (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00). Ocorre também uma diferenciação para os benefícios empregados. O *benefício básico* no valor de R\$ 62,00 é concedido às famílias consideradas de extrema pobreza, independentemente da composição familiar; o *benefício variável* no valor de R\$ 20,00 para cada criança ou adolescente de até 15 anos no limite financeiro de até R\$ 60,00, equivalente a três filhos por família; e, o *benefício variável vinculado ao adolescente* no valor de R\$ 30,00 para as famílias beneficiadas pelo PBF e que possuam adolescentes entre 16 e 17 anos² freqüentando a escola, no limite de até dois benefícios por família, ou seja R\$ 60,00. Os valores dos benefícios por família, desta maneira, variam entre R\$ 20,00 e R\$ 182,00³. As famílias consideradas em situação de extrema pobreza acumulam o benefício básico com o variável. As famílias em situação de pobreza recebem apenas o benefício variável. Mas, todas as beneficiárias devem cumprir condicionalidades em relação à saúde e à educação.

Até junho de 2008, foram beneficiárias no município de Belford Roxo 26.513 famílias⁴. Ainda existem 152 famílias recebendo o Programa Auxílio-Gás e uma família recebendo o Programa Bolsa Escola (PBE), o que demonstra que o

² A partir do dia 17 de março de 2008, ocorreu uma alteração na faixa etária a ser atendida pelo benefício variável de 15 para 17 anos de idade, com o objetivo de garantir a inclusão de adolescentes na escola.

³ Valores atualizados a partir do decreto nº. 6.491 de 26 de junho de 2008.

⁴ Estes são dados retirados do site: www.mds.gov.br em 18 de julho de 2008. Segundo dados da Fundação de Desenvolvimento de Belford Roxo (FUNBEL) são cadastrados cerca de 43 mil famílias e beneficiadas cerca de 29 mil. Estes dados foram retirados do site: www.belfordroxo.rj.br em 28 de março de 2008.

processo de migração de outros programas para o PBF ainda não foi concluído no município.

Para os beneficiários do Programa Bolsa Família, o governo federal disponibiliza recursos para apoiar a gestão local. Estes recursos são calculados a partir do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) definido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O índice varia de 0 a 1, conforme visto na tabela abaixo em que ocorrem os cálculos referentes à dezembro de 2007 e a abril de 2008 para o município de Belford Roxo:

Quadro 2 – Recursos IGD referentes à dez/07 e Abril/08

	Dez/07	Abril/08
Índice de Validade dos Cadastros	1,00	1,00
Índice de Atualização de Cadastro	0,88	0,92
Índice de Condicionalidade de Educação	0,74	0,80
Índice de Condicionalidade de Saúde	0,01	0,01
IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês	0,66	0,68
Recursos Transferidos no Mês para Apoio à Gestão (R\$)	38.270,10	39.429,80
Teto de Recursos para Apoio à Gestão (R\$)	57.985,00	57.985,00

Fonte: repasse IGD no site <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> em 18 de julho de 2008.

Como apresentado no quadro acima, através do IGD, o município é monitorado quanto ao cumprimento das condicionalidades dos beneficiários. Em relação à situação de saúde, há uma maior dificuldade quanto ao monitoramento das famílias que recebem o programa. Este foi um fator recorrente em quase todos os municípios brasileiros. Segundo o MDS, historicamente ocorrem dificuldades por parte dos municípios em registrar as informações de saúde no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). Desta maneira, desde agosto de 2008, este indicador foi desconsiderado (até fevereiro de 2009). Neste período, um grupo de trabalho irá analisar os motivos pelos quais ocorrem as dificuldades e elaborar propostas de melhoramento do acompanhamento das condicionalidades.

Em relação à situação da área da educação, verifica-se um pequeno aumento de 0,74 para 0,80, referente ao cumprimento da frequência escolar de crianças e adolescentes de até 15 anos⁵ das famílias que são beneficiadas pelo programa. O

⁵ Em dezembro de 2008 a idade limite para o recebimento do benefício variável ainda era de 15 anos.

melhor índice (1,00) diz respeito à validade dos cadastros realizados pelo sistema CadÚnico.

No município de Belford Roxo, verifica-se que parte dos recursos do IGD é utilizado para programas de geração de trabalho e renda que se verificará mais tarde, em detalhes. Iniciativas de geração de trabalho e renda ao se entrelaçarem a um programa de transferência de renda podem ser uma alternativa, ou uma “porta de saída” da população beneficiária. Porém, eles ainda são em quantidade e abrangência reduzidas. A maior parte dos cursos é direcionada às mulheres, como os cursos de cabeleireiro e manicura.

A discussão sobre combate à pobreza, a partir da transferência de renda para os mais pobres, ganhou importância a partir de 1991, com a aprovação pelo Senado do projeto de lei do senador Eduardo Suplicy com uma proposta de instituição de uma renda mínima de abrangência nacional para pessoas maiores de 25 anos. Seriam contempladas pessoas “cuja renda mensal fosse inferior a um certo patamar (...), teria direito a receber um complemento de renda igual a 30% da diferença entre aquele patamar e a sua renda” (Telles,1998:1).

Esse momento foi muito importante para o avanço do debate a respeito do tema, com destaque para a proposta de Camargo (apud Fonseca, 2001:104) que levou a incorporação da família como beneficiária no lugar do indivíduo, com a exigência de que a concessão do benefício fosse vinculada à obrigatoriedade das famílias garantirem a frequência à escola de crianças e adolescentes de até 15 anos. Dessa forma, começou-se a pensar no entrelaçamento de uma política emergencial com uma política estruturante, o que gerou experiências bem sucedidas no Distrito Federal e em alguns municípios brasileiros.

Em 1997, o governo FHC aprovou um projeto de renda mínima para os municípios com arrecadação *per capita* inferior à média do estado instituindo, desta forma, um programa nacional de renda mínima associado à educação, financiando 50% dos seus custos (Telles: *idem*). Em 2001, o programa nacional foi redimensionado através da criação do Programa Bolsa-Escola – PBE, coordenado pelo MEC. Paralelamente, adotando uma configuração semelhante ao PBE foram criados também o Programa Bolsa Alimentação e o Programa Vale-Gás, também chamado Auxílio Gás. Em 2004, na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ocorre a unificação dos programas de transferência de renda, como já citado, compondo o hoje denominado Programa Bolsa Família, que

seguindo as diretrizes do Banco Mundial, caracteriza-se pela sua focalização nos mais pobres.

As modificações ocorridas no Sistema de Proteção Social brasileiro, a partir do desenvolvimento dos programas de transferência de renda, podem ser resumidas com as considerações de Ozanira Silva a seguir:

“o processo histórico de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda (...) evidenciou que estes programas, envolvendo um volume de recursos sem precedente na história das políticas sociais no Brasil e presentes em todos os municípios brasileiros, alcançando quase a totalidade das famílias consideradas indigentes e pobres, representam o elemento central na constituição atual do Sistema de Proteção Social brasileiro, marcado, portanto, por grandes inovações: a implementação descentralizada desses Programas; a transferência monetária direta para os beneficiários; a admissão da Família enquanto unidade de atenção social; a unificação dos programas; a proposta de articulação de políticas compensatórias com políticas estruturantes e a obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, o que imprimiu ao Sistema Brasileiro de Proteção Social novo padrão, novo conteúdo, nova dinâmica, mas também novos desafios.” (SILVA, 2006: 28)

Silva analisa ainda que existem três principais problemas e desafios:

“Primeiro, fere o princípio da não-condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso a um programa social quando este é necessário para a sua sobrevivência; segundo, os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades de todas as famílias; terceiro, é onerosa e difícil à implantação de um sistema eficiente de controle dessas condicionalidades.” (SILVA, 2006: 29)

Na realização do cadastramento único⁶, a comprovação da renda é o fator mais importante para o acesso da população, tornando-se o critério decisivo. Ele separa as famílias pobres das ainda mais pobres. Comparando os critérios de elegibilidade estabelecidos nesse programa, fica evidente um grande reducionismo na compreensão das necessidades humanas. Isso acaba por transformar essas propostas, distanciando-as do que deveria ser uma “política com conteúdos próprios, voltados para a provisão de segurança e de vigilância da universalização de mínimos sociais, entendidos como padrões básicos de inclusão”, (Sposati, 2001: 62). Macêdo e Brito, ao analisar o cadastramento dos programas sociais, afirmam:

“(...) na ‘era das bolsas’ o ‘cadastramento dos pobres’ transforma-se numa operação central para a inclusão/exclusão dos beneficiários. O viés reducionista e a forma

⁶ O Cadastro Único (CadÚnico) no município ocorre na FUNBEL e nos 6 CRAS.

isolada como são tratadas as ‘carências’, a partir destes programas, fazem com que os beneficiários sejam atendidos de forma seletiva e discriminatória, aprofundando, ao invés de superar, a marca da fragmentação tão freqüente na intervenção estatal.” (MACÊDO E BRITO, 2004: 61)

Desta maneira, percebe-se que o Programa Bolsa Família ao utilizar prioritariamente como critério de acessibilidade a renda, reduz significativamente o acesso das famílias que estão em situação de pobreza. Esta é concebida, em um sentido mais amplo, levando em consideração outras dimensões como: acessibilidades a serviços, cultura, entre outros. É claro, que apesar de irrisório o benefício para as famílias que o recebem é importante para sua reprodução física. Porém, os programas de transferência de renda, constituem-se ainda residuais segundo a concepção de pobreza assumida nesta análise.

Ao analisar a trajetória dos programas de transferência de renda na América Latina, a pesquisadora Wanda Engel⁷ (2006) afirma que os mesmos chegaram a um limite de expansão identificados em quatro gerações: a primeira geração apenas transfere dinheiro para a família garantindo a sua sobrevivência; a segunda realiza transferência monetária condicionada com o objetivo de quebrar o ciclo da pobreza em longo prazo; a terceira, além de transferência condicionada, o programa estabelece um prazo para que a família saia da condição de pobreza, realizando uma análise detalhada das necessidades de cada família que passa a ter prioridades no acesso a qualquer serviço do Estado; a quarta, ainda embrionária, cria um programa de desenvolvimento da economia local, inserindo a família no mercado de trabalho. Neste sentido, afirma que no Brasil, o PBF, está na segunda geração em transição para a terceira geração.

No município de Belford Roxo, como nos demais municípios, o PBF caracteriza-se pela sua forma paliativa, focalizado nas famílias miseráveis, com critérios de seletividade restritivos que exclui uma quantidade significativa de pobres privados de condições básicas de proteção social. Por outro lado, não oferece alternativas de emancipação da família beneficiária. Este programa social acaba por reatualizar novas demandas para o capitalismo - o que Lavinhas (2004) revela

⁷ Chefe da divisão de Desenvolvimento Social do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), em entrevista à Folha de S. Paulo – Programas de transferência de renda estão “no limite” – em 26 de março de 2006. site: <http://www1.folha.uol.com.Br/fsp/Brasil/fc2603200622.htm> - em 27/03/2006.

“tratar-se, portanto, de atuar focalizadamente sobre a demanda, garantindo ao menos condições elementares de funcionamento nas economias de mercado. Assim, os mínimos sociais ou programas de renda mínima ganham centralidade no âmbito das políticas assistenciais, independente da matriz que os legitima, se a do direito universal ou a do individualismo econômico, aquele promovendo princípios de equidade mediante uma ampliação da rede suplementar de proteção social, este operando no âmbito das falhas de mercado, para evitar gargalos que geram ineficiências sistêmicas” (LAVINAS, 2004: 8)

O Programa Bolsa Família é o que tem maior visibilidade em nível da gestão local. Os profissionais entrevistados nos CRAS informaram que ele se torna o atrativo para os demais programas, projetos e oficinas oferecidos em cada unidade. Este programa, apesar de se configurar como uma política emergencial entrelaçada a políticas estruturantes - como saúde e educação - ainda é incipiente no tocante a sua vinculação às políticas de geração de trabalho e renda. As famílias beneficiárias do programa não alcançam um patamar de emancipação social que possam dispensar o benefício recebido nem a curto nem a longo prazo. Não há uma “porta de saída” alternativa para alterar sua condição de pobreza.

Outros programas sociais

Além do Programa Bolsa Família (PBF), visto acima, outros programas sociais são desenvolvidos no campo da assistência com recursos provenientes dos governos federal e estadual - e implementados pela prefeitura. Estes programas possuem uma maior visibilidade para a população que procura o atendimento na área social do município pesquisado. Eles estão divididos aqui, neste trabalho, como programas do sistema de proteção social básica e proteção social especial.

Programas que pertencem ao Sistema de Proteção Social Básica:

Programas voltados para a população idosa mapeados no município de Belford Roxo são:

- **Benefício de Prestação Continuada (BPC):** benefício do governo federal destinado a idosos com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência, incapacitada para o trabalho e para a vida independente. Para receber o benefício, é necessário que a pessoa tenha uma renda mensal familiar *per capita* menor que um quarto do salário mínimo vigente. Para os portadores de deficiência, também é necessário um laudo médico realizado pela perícia médica do INSS, comprovando a

incapacidade para o trabalho e para vida independente. Este é um benefício assegurado pela Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Loas, e que encontra amparo legal no Estatuto do Idoso e no SUAS. O benefício é no valor de um salário mínimo.

No que se refere ao acesso da população a este benefício percebe-se que a renda é mais uma vez o fator determinante. O critério de acesso, equivalente à renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, exclui parte significativa da população que necessita desta transferência de renda. Os idosos são os principais prejudicados quando, por algum motivo, precisam morar com seus familiares e a renda por pessoa supera o teto estipulado. Movimentos sociais e instituições questionam a cobertura limitada do benefício, especialmente, relacionado a pessoas portadoras de deficiência. O principal questionamento diz respeito aos critérios utilizados pela perícia médica para classificar as pessoas com deficiência que estão aptas para o trabalho e a vida independente.

O município de Belford Roxo está elaborando uma metodologia de acompanhamento dos usuários do PBC a ser aplicada pelos profissionais dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). No quadro abaixo, verificamos o número de beneficiários do BPC no município, levantado em fevereiro de 2008:

Quadro 3: Beneficiários do BPC no município de Belford Roxo

Benefício destinado a:	fevereiro de 2003	fevereiro de 2008
Pessoas com deficiência (PCD)	878	1.442
Idosos	1.734	4.620
Total	2.612	6.062

Fonte: http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm em 05 de abril de 2008.

Neste quadro, verifica-se que nos últimos cinco anos ocorreu um aumento significativo no número de beneficiários do BPC, principalmente, em relação ao número de idosos que passou de 1.734 para 4.620 beneficiários, o que representa um aumento de 166,44% no período de 5 anos. O número de beneficiários por motivo de deficiência também teve um aumento significativo: passa de 878 para 1.442. O que equivale a 64,23%. Em fevereiro de 2008, o total de beneficiários do BPC foi de 6.062. Apesar do crescimento considerável do número de beneficiários

nos últimos cinco anos, as profissionais entrevistadas salientam que o número de pessoas que se inscrevem com perfil para recebê-lo ainda é muito alto.

- **Atenção à Pessoa Idosa (API):** Trata-se de outro programa do governo federal que tem o objetivo de apoiar e incentivar programas de atendimento ao idoso, com idade a partir dos 60 anos. Atualmente, o município atende a 35 idosos e tem a participação de 11 idosos de maneira informal. Constatamos um número insuficiente de vagas para a demanda no município (20.388 pessoas, ou seja, 1,85% da população do município têm mais de 65 anos de idade, segundo Censo 2000).

- **Programa Viver Melhor:** Este é um programa do governo estadual que atende idosos que recebem até três salários mínimos, participantes do Centro de Convivência e que não têm acesso, por meios próprios, a atividades físicas, culturais e de inclusão produtiva. São atendidos 200 idosos com mais de 55 anos na atividade de hidroginástica no Clube Vale do Ipê – Lote XV. Este programa tem a supervisão das profissionais do CRAS Parque Amorim.

- Para os jovens, foi identificado como projeto de grande repercussão, o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (**Agente Jovem**): Trata-se de um programa do governo federal que atende com ações socioeducativas a 875 jovens, com idade entre 15 e 17 anos, em 24 pólos com 54 turmas distribuídas pelo território municipal, tanto em entidades governamentais quanto em não-governamentais. O projeto tem duração de 12 meses, sendo 6 meses de treinamento dos jovens nos módulos de: Cidadania, Meio Ambiente e Saúde e mais 6 meses referentes à aplicação dos módulos voltados para ações comunitárias. Este programa supõe um grande entrelaçamento das ações da prefeitura com as instituições filantrópicas que atendem a estes jovens. As instituições se organizam politicamente para conseguir instaurar o programa em suas unidades e assim, receber recursos governamentais.

Como programas que pertencem ao Sistema de Proteção Social Especial foram identificados em Belford Roxo:

- **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI):** Este é um programa de transferência de renda do governo federal destinado às famílias

caracterizadas como vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão, com filhos de até 16 anos submetidos às diversas situações de trabalho. Tem prioridade de acesso ao programa, as famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. O benefício⁸ é no valor de R\$ 40,00 por criança/adolescente residente em Belford Roxo, visto que, o município é considerado como área urbana. Nele, atualmente, são beneficiários 700 crianças/adolescentes. Existem nove pólos que realizam atividades de convivência (jornada ampliada) ou ações socioeducativas, sendo dois de administração direta do município e sete de administração indireta. Estas atividades são oferecidas em instituições não-governamentais. Há uma demanda municipal não atendida de 98 cadastros.

Este programa iniciou no ano de 2005, sua migração para o Programa Bolsa Família. As famílias com uma renda *per capita* inferior a R\$ 120,00 mensais, que possuam até três filhos de até 16 anos e que com a migração não tenham redução no valor do benefício, migram para o PBF. As que têm uma renda superior a R\$ 120,00 mensais *per capita*, permanecem como beneficiários do PETI. Para ser beneficiário do programa, as famílias têm como condição: a retirada das crianças/adolescentes das atividades laborais, a permanência dos filhos em no mínimo 85% das atividades de convivência (jornada ampliada) ou ações socioeducativas oferecidas pelo município e frequência de no mínimo 85% na carga horária escolar.

Alguns autores já analisaram o impacto deste programa na vida dos beneficiários e de suas famílias, além de analisarem a gestão deste programa em diversos municípios. As pesquisadoras Macêdo e Brito (2004), ao analisarem o processo de implantação dos dois programas de transferência de renda, o Programa Bolsa Escola e o PETI, em quatro municípios no norte fluminense do estado do Rio de Janeiro chegaram a seguinte conclusão, com a qual concordo:

“Não há como ocultar que o PETI, uma política social datada e verticalizada, transferindo renda de valores insuficientes para garantir a reprodução das famílias, não têm condição de efetivar a superação das vulnerabilidades sociais das mesmas. Tudo indica que, com esta prática, o Estado vem conseguindo apenas ‘regular a pobreza’, aqui utilizando expressão de Lena Lavinas, pouco importando se os resultados significam ou não a transposição da atual situação social.” (Macêdo e Brito, 2004:214)

⁸ São dois tipos de benefícios: R\$ 40,00 (quarenta reais) para cada criança/adolescente que habita uma região urbana e R\$ 20,00 (vinte reais) para cada criança/adolescente que habita uma região rural.

Percebe-se que os beneficiários dos atuais programas de transferência de renda não conseguem sair da sua condição de pobreza para uma condição de emancipação social, o que também vem sendo observado no Programa Bolsa Família. Não há políticas públicas que se entrelacem a estas políticas emergenciais fazendo com que ocorra uma superação da atual condição das famílias beneficiárias, mas sim a satisfação apenas das suas necessidades de sobrevivência física.

• **Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual (Sentinela):**

Este é também um programa do governo federal, que tem como objetivo propiciar o atendimento a crianças e adolescentes vítimas de abuso e/ou exploração sexual, bem como às suas famílias. A meta é atender 50 casos por mês, mas esta meta já foi ultrapassada em 119 casos. Foram recebidos 169 casos de crianças e adolescentes entre 02 e 18 anos de idade no município de Belford Roxo. Destas, 96% dos casos foram encaminhados pela rede de serviços como: delegacias, Conselho Tutelar, Ministério Público, entre outros. Nos relatórios da gestão municipal, há a informação de que falta infra-estrutura básica para o atendimento deste segmento da população, desde recursos humanos a recursos materiais.

Outros programas assistenciais de menor impacto social continuam sendo desenvolvidos com recursos próprios dos municípios:

A FUNBEL/SMBES executa os seguintes programas e serviços pontuais, segundo relatório de gestão municipal: Plantão Social; Ação Intermunicipal em Atenção à criança e adolescente em situação de rua (está nos critérios de proteção social especial); em parceria com o Ministério do Trabalho (Carteira de Trabalho) e com a Fundação Leão XIII (isenção para segunda via de documentos); atendimento psicossocial; intervenção nos conflitos familiares, situações de risco, carência alimentar, negligência, violência física, psicológica e sexual.

A partir dos programas e projetos mapeados que vimos acima, percebe-se que o município, na área da assistência social, tem como base os programas conveniados com os governos estadual e federal, focalizados e seletivos. Ao compararmos os dados do IBGE, vistos no capítulo 2, que nos mostram o

rendimento da população (Gráfico 2), com a utilização do principal dado de mensuração da pobreza - a renda - como ocorre nestes programas, percebemos que existe uma população sem rendimento muito maior que a beneficiada destes programas.

A mensuração da pobreza apenas pela renda é equivocada e limitada. Em Belford Roxo, a quantidade de pobres é muito maior que o estimado pelos órgãos governamentais. A acessibilidade da população pobre a estes programas ainda é um desafio, porque a quantidade de usuários que necessita de atendimento excede a capacidade de cobertura deles. Desta maneira, a seleção dos usuários a partir de critérios restritivos exclui significativa parcela da população.

Aliado a isto, a articulação da SMBES com as Secretarias de Educação, Saúde, Habitação, entre outras, que são responsáveis por diferentes áreas de abrangência das políticas sociais setoriais ainda é precária. Não há uma integração das ações. Os interesses locais em nomear politicamente quem é o “dono” dos programas é um dado que não consegue ser ultrapassado apesar da nova legislação vigente.

4.2.

Implementação dos CRAS no município de Belford Roxo

Neste item, as informações foram recolhidas em trabalho de campo realizado nos meses de junho e dezembro de 2007, por meio de entrevistas com os profissionais⁹: assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e supervisores técnicos. No total, foram entrevistados nove profissionais individualmente ou acompanhados de mais um outro profissional do mesmo centro de referência. O foco das entrevistas foi o processo de implementação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e como estes se articulam com a rede socioassistencial.

Além disso, também são fontes de dados alguns relatórios técnicos, principalmente, os disponibilizados para a pesquisa no ano de 2006 em trabalho

⁹ Os recursos humanos para a operacionalização dos CRAS, constituem-se de uma equipe técnica formada com os seguintes profissionais: dois assistentes sociais e dois psicólogos que se revezam em turnos de 30h ou 16h semanais, de modo que permanecem diariamente no núcleo um psicólogo e um assistente social, além de dois técnicos da área administrativa. De acordo com a NOB-RH/SUAS, faltam em cada CRAS dois técnicos de nível médio. Além disso, existe apenas um coordenador para todos os núcleos, o ideal seria um para cada CRAS.

de campo, com dados referentes ao período de agosto de 2005 a maio de 2006. Os relatórios foram elaborados a partir da *Ficha Social*, realizada no cadastramento da população nas unidades (Anexo III). No município, há seis CRAS que estão territorialmente localizados conforme a tabela apresentada no Anexo I.

Os CRAS são espaços físicos públicos e se constituem como porta de entrada unificada da população à rede de proteção social básica, ou seja, aos serviços socioassistenciais¹⁰. Neles, devem ser ofertados programas, serviços, projetos e benefícios relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária para toda a população do entorno, observando-se, assim, o critério da territorialização no atendimento. Devem ser localizados estrategicamente em pontos em que a pobreza é maior, em lugares em que a população tem dificuldade de se locomover, seja por questões financeiras, seja por uma questão de isolamento, ou por falta de informação. Em Belford Roxo, as primeiras unidades foram implementadas no segundo semestre de 2005.

Para alcançar o objetivo proposto neste item, em primeiro lugar, apresento uma descrição geral dos CRAS instalados no município, para em seguida particularizar uma dessas unidades em um estudo mais detalhado de seu funcionamento. A escolha do CRAS 1 como paradigma se deu em decorrência de: maior volume de material conseguido em trabalho de campo; por ser o primeiro centro instalado no município; por estar localizado numa área distante da área central municipal e da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social. Além disso, este CRAS pode ser considerado emblemático, porque suas características também são observadas nas demais unidades de atendimento.

Os CRAS implementados abrangem a seguinte área e população¹¹:

¹⁰ Conforme o que preconiza a NOB/SUAS. P. 23.

¹¹ Em reuniões realizadas pelos profissionais que trabalham nas unidades dos CRAS, foi realizado um estudo do território de abrangência do município. Neste estudo, foram determinados quais bairros seriam de responsabilidade de cada CRAS no atendimento da população que habita nestas regiões. Assim, em cada CRAS foi dividida a responsabilidade de atendimento por bairros, sub-bairros e ruas. Considerada a facilidade de acesso da população para as unidades. Também é informado o número de habitantes de cada bairro, como podemos observar nos dados obtidos no Anexo I, de acordo com o IBGE/2000.

Quadro 4: Localização, abrangência, famílias cadastradas e referenciadas por cada CRAS em Belford Roxo

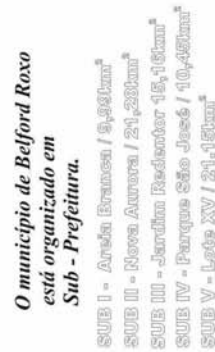
CRAS	Localização	Bairros de abrangência	Famílias cadastradas por CRAS	Famílias referenciadas
1	Santa Teresa - Sub Prefeitura IV	Gláucia, Santa Teresa e São José	1.500 (nov/07)	50
2	Vila Pauline - Sub Prefeitura III	Vila Pauline, parte bairro Vermelho, Bom Pastor, Bairro Redentor, São Vicente, Santa Maria, São Bernardo	1.418 (jun/07)	60
3	Nova Aurora - Sub Prefeitura II	Bairro São José, Vila Aurora, Bela Vista, parte de: Xavante, Recantus, Sahngirilá Torres, São Francisco de Assis	1.200 (nov/07)	50
4	Parque Amorim - Sub Prefeitura V	Wona, Lote XV, São Vicente, Maringá, Santa Maria, São Bernardo	2.133 (nov/07)	50 a 60
5	Shangrilá - Sub Prefeitura II	Shangrilá, Itaipú, São Francisco de Assis, parte de vila Heliópolis.	1.300 (nov/07)	100
6	Jd. Bom Pastor - Sub Prefeitura III	Jardim Gláucia, Marcovald, Gogó da Ema, Vila Mercedes, Conjunto Barro Vermelho, Jardim Redentor, Bom Pastor, Bairro das Graças.	1.100 (jun/07)	50

Fontes: Dados obtidos em documentos da SMBE – Coordenação de Programas Sociais, em visita de campo realizada em 23 de abril de 2007. Em relação ao número de famílias cadastradas e referenciadas, os dados foram obtidos por meio de entrevistas com os assistentes sociais e psicólogos em trabalho de campo realizado em junho e dezembro de 2007.

A partir desta tabela e do Mapa 4 – *Mapa de Localização dos CRAS*, na página a seguir, verifica-se alguns dados relevantes a serem analisados. O primeiro diz respeito ao número de CRAS por sub-prefeitura. Os CRAS 1 e 4 são os que estão geograficamente localizados mais distantes da SMBES, no bairro Areia Branca, e também são os de mais difícil acesso. Os CRAS 2 e 6 pertencem a mesma sub-prefeitura III e estão muito próximos. O mesmo ocorre com os CRAS 3 e 5 pertencentes à sub-prefeitura II. Salientando, que as sub-prefeituras II e III estão vizinhas à sub-prefeitura I, onde está localizada a SMBES. Estas são também de mais fácil acesso pela sua localização próxima ao centro comercial do município.

Outro dado relevante, diz respeito ao número de famílias atendidas por cada CRAS. Constatase que o CRAS 4 é o que possui o maior número de cadastros, com 2.133 até novembro de 2007 e o CRAS 6 é o que menos cadastrou. Entretanto, estas informações foram adquiridos em períodos diferentes: o último, em junho de 2007. Ao observar o mapa, podemos apontar o motivo destes números tão desproporcionais. A população atendida pelo CRAS 4 está mais isolada, vive em situação de extrema pobreza com problemas de habitação, saúde e educação muito graves. Os meios de transporte são precários e insuficientes.

Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Belford Roxo
Secretaria Municipal de Governo



O único equipamento que possuem para um atendimento socioassistencial é o Centro de Referência. O CRAS é um equipamento de articulação com os outros serviços assistenciais disponíveis no território usado pela população. Se não há estes serviços naquele território e condições de locomoção da população para outros espaços em que possa ser atendida, não tem como existir uma rede socioassistencial capaz de prover o atendimento das necessidades dos usuários. O trabalho desenvolvido dentro de um CRAS depende da existência desta rede, como identificado através da seguinte declaração:

“Nosso trabalho se baseia primordialmente em encaminhamentos¹² e orientações. É feito uma ficha de atendimento... cadastro e atendimento na recepção aí este usuário é encaminhado para conversar com um técnico que é um assistente social ou psicólogo que está de plantão no dia e nós vamos conversar para saber a demanda deste usuário. E, dependendo da demanda, a gente encaminha para as oficinas do próprio CRAS... nós temos oficinas aqui no CRAS ou encaminhamos para a rede de proteção básica do município.” (SIC - profissional entrevistada – CRAS 4, 05/12/2007)

A rede socioassistencial é uma ferramenta muito importante para ser utilizada pelos profissionais que trabalham nos CRAS, como observado na fala da profissional. Desta forma, como será visto mais tarde, é imprescindível que esta rede esteja funcionando para que o atendimento iniciado nos Centros de Referência tenha um prosseguimento conseqüente em atenção à demanda do usuário.

Nos CRAS são oferecidas diversas oficinas e atividades, dentre elas: capoeira, bijuteria e artesanato. No quadro do Anexo II está indicado as oficinas oferecidas, a população atendida e a quantidade de usuários por oficina. Constatase que o público-alvo das oficinas é quase que exclusivamente formado por crianças, jovens e mulheres, em todos os núcleos. Também nas oficinas de geração de trabalho e renda (com recursos do IGD) são oferecidos quase que em sua totalidade cursos para mulheres de manicura e cabeleireiro. Os profissionais dos núcleos questionam a evasão ocorrida de um número elevado de usuários, como veremos a seguir:

“(...) A gente precisa buscar uma didática que acho que agora só vai ficar pro ano que vem de como a gente vai conseguir como segurá-las aqui, entendeu? Porque

¹² A ficha de encaminhamento encontra-se no Anexo IV.

eles são muito apáticos! Às vezes, a gente até brinca, né? Ah! É melhor ver ‘Sessão da Tarde!’” (SIC – profissional entrevistada – CRAS 1 em 04/12/2007)

Como observado na fala acima, inúmeros profissionais descrevem a população atendida como apática, sem interesse em sair da sua condição de pobreza. Constatando ser muito difícil manter os usuários nas oficinas oferecidas. Mas qual será o real motivo para que a população não queira participar das oficinas? Será que os usuários realmente não querem sair da situação de pobreza ou são os cursos que não os interessam? Acredito que a segunda opção é mais adequada. Os cursos oferecidos reproduzem práticas assistencialistas, não são inovadores e não buscam o protagonismo da população usuária. Assim, fica claro o motivo do desinteresse da população.

Os cursos que têm menor evasão são os vinculados ao IGD. Acredita-se que a justificativa é porque a população não deseja perder o benefício do Programa Bolsa Família (PBF). Será que agora temos mais uma condicionalidade para a permanência dos usuários ao PBF?

Em todos os núcleos também ocorrem o cadastramento ou encaminhamento para cadastro na FUNBEL de programas e projetos sociais financiados pelos governos federal e estadual, que já foram pontuados. O mais procurado pelos usuários é o Programa Bolsa Família (PBF), realizado no próprio CRAS. Entre os outros que despertam interesse estão: Benefício de Prestação Continuada (PBC) e o Programa Agente Jovem.

Uma questão levantada pelos entrevistados como uma dificuldade na implementação dos CRAS está relacionada ao número reduzido de profissionais para o tamanho da população que é atendida por eles. Com esse elevado número de demandas e a baixa quantidade de profissionais, a qualidade no atendimento é questionada. Há também uma inadequação do espaço para a realização das tarefas. Alguns funcionam em instalações físicas inadequadas para um melhor atendimento da população. Outros se encontram reformados, com espaços amplos para todos os atendimentos, mas ainda com um número insuficiente de profissionais.

Em resumo, três tipos de atendimentos definem o funcionamento de um CRAS: cadastramento, encaminhamentos e acompanhamentos. Desta maneira, estas são as funções básicas desse equipamento denominado CRAS, razão pela qual estruturamos nossa exposição a seguir em torno dos tópicos: 1)

cadastramento e acompanhamento das famílias; 2) Encaminhamentos em referência a rede socioassistencial.

Cadastramento e acompanhamento das famílias

Cabe destacar nessa descrição alguns pontos essenciais da PNAS/SUAS revelados nas ações desenvolvidas no âmbito dos CRAS, tais como: quem são as famílias que procuram atendimento; as condições de moradia desta população, nível de escolaridade e suas principais demandas. A família, como era de se esperar, está sendo o ponto de partida para o atendimento nos CRAS. Elas são classificadas como cadastradas ou referenciadas.

Como vimos anteriormente a partir da citação de Macêdo e Brito (2004:61) o cadastramento torna-se uma operação central na ‘era das bolsas’. Observamos que isto ocorre não apenas nos programas de transferência de renda, mas em qualquer tipo de atendimento social. O cadastro acaba nos dando duas dimensões de análise: de um lado, se materializa como uma fonte mais detalhada da situação de pobreza da família que procura por um atendimento porque são esmiuçadas questões não mais individualizadas, mas de toda a família: a situação de saúde, escolaridade, relacionamento familiar, e, principalmente, trabalho, como observado no Anexo III – Ficha Social. Por outro lado, as famílias são mais expostas e ‘investigadas’. Elas devem comprovar que precisam ser beneficiadas com mais urgência que outras famílias.

Campos (2008: 119) reflete sobre a utilização crescente do Cadastro Único em que deve reunir toda a informação necessária sobre a família. Para a autora, o cadastro sofre de dois graves defeitos:

“O primeiro diz respeito à seleção das informações constantes, que resumem à tradicional investigação das condições de vida, sem nenhuma informação mais específica, como as classicamente usadas para avaliar a situação familiar. (...) O segundo, igualmente invalidante, é o absoluto desconhecimento da situação social que a aplicação de um questionário constitui, supondo o início de um relacionamento com os agentes do programa. Isto se traduz em especial na ordem em que estão colocadas as perguntas, impedindo o estabelecimento de qualquer inteligibilidade, por parte do usuário, do que realmente se deseja dele em termos de informação. Diga-se de passagem, a ordem dos quesitos num formulário não influencia em nada seu aproveitamento em nível macro, numa era de informatização. Só representa mesmo um desrespeito pelo tempo, inteligência e sensibilidade do informante e do funcionário” (CAMPOS, 2008: 119-120)

Nos CRAS, as famílias cadastradas são as que têm uma demanda atendida naquele momento ou por meio de um encaminhamento ou esclarecimento. Já as referenciadas, além de cadastradas, são acompanhadas por um profissional por visitas domiciliares, participação em oficinas, entre outros. Cada CRAS cadastrou mais de mil famílias, mas cada um acompanha cerca de 50 famílias, como vimos no Quadro 3.

Através do cadastramento podemos traçar o perfil das famílias atendidas. Definem-se pela situação de extrema pobreza. A concepção de pobreza abordada nesta dissertação não tem como base apenas a falta de recursos financeiros - apesar deste ser o principal fator nos atuais programas sociais. Está sendo levado em conta também os tipos de carência que se configuram pela falta de acesso aos bens e serviços voltados para um padrão que atenda às necessidades básicas de qualidade de vida. Até porque estes são aspectos ressaltados constantemente na avaliação das profissionais entrevistadas, como pode ser observado na fala a seguir:

“(...) empobrecidas, sem informação, algumas assim... em miséria mesmo! Em miséria! Totalmente leigos. Essa é a nossa clientela! É que está em vulnerabilidade social mesmo. E muitas estão em risco social. A pobreza impera, a falta de informação, entendeu? É muito complicado! A gente trabalha mesmo é com situações de empobrecimento gritante (...) (SIC – profissional entrevistada CRAS 6 – 17/06/2007)

Os serviços destinados a esta população também são de má qualidade aprofundando ainda mais as condições de vulnerabilidade da população. Muitas famílias vivem apenas de benefícios sociais como do PBF ou do BPC (quando há algum idoso ou portador de deficiência em casa).

O maior número de pessoas que procuram pelo atendimento é de mulheres que possuem renda muito baixa com trabalho precarizado, subemprego, inseridas no mercado informal ou aquelas que não trabalham, e, por isso, estão sem renda. O que nos remete a Hirata (2002) quando analisa a classe trabalhadora a partir da (nova) divisão social e sexual do trabalho. Nela, há uma forte feminilização do trabalho flexível, precarizado e desregulamentado. Além disso, seu percentual de remuneração é bem menor do que o auferido pelo trabalho masculino. Desta forma, não é de se questionar por que a maior parte dos atendidos nos centros de referência são mulheres.

Há também um grande número de mulheres casadas ou que possuem companheiro, mas que, por causa do desemprego dos maridos são chefes da família. Elas sustentam a casa trabalhando, mesmo que de forma precarizada, como vemos na fala a seguir:

“(...) aqui no CRAS a gente está vendo que a maioria são as mulheres que tomaram este lugar de chefes de família... não porque são mães com produção independente que não tem marido... às vezes tem marido, tem um companheiro, mas as dificuldades do homem está sendo maior em se inserir no mercado de trabalho.”(SIC - profissional entrevistada - CRAS 3 em 04/12/2007)

Segundo Cynthia Sarti (2007:29) nos casos em que a mulher assume a responsabilidade econômica do lar, o jogo de relações de autoridade se modifica de maneira importante. Ela pode assumir o papel do homem como “chefe de família”, abalando a autoridade masculina e a base do respeito que lhe devem seus familiares.

Para a mulher, ainda segundo a autora, cumprir o papel de provedor não configura um problema, mas sim, o de manter a dimensão do respeito que é conferida ao homem. Não necessariamente ocorre uma quebra na identificação do homem como autoridade moral.

As famílias são numerosas com uma quantidade superior a três filhos, normalmente os irmãos pertencem à paternidade diferenciada. Nas regiões mais afastadas do centro do município, o número de filhos aumenta chegando a um total de até sete filhos por família. A questão intergeracional é outro ponto relevante. Convivem, na mesma unidade familiar, até quatro gerações, pois, a situação de pobreza é tão alarmante que os membros da família não possuem outra alternativa a não ser viverem juntos, para que possam somar seus rendimentos e manter a sobrevivência da família.

Uma questão importante levantada em todos os Centros de Referência é o número elevado de famílias que não possuem qualquer documentação, tornando-se inexistentes para a União. Por isso, não podem estudar, acessar os serviços de saúde, direitos sociais e os benefícios disponíveis.

“A gente atende a tantas pessoas... famílias numerosas, mas que não existem! Por que não tem a certidão de nascimento!” (SIC – profissional entrevistada - CRAS 3 em 04/12/2007).

Justifica-se como grande demanda, a regularização da documentação das famílias, seja por falta de registro de nascimento, por perda, devido às enchentes que extraviam os documentos e necessidade de uma segunda via da documentação.

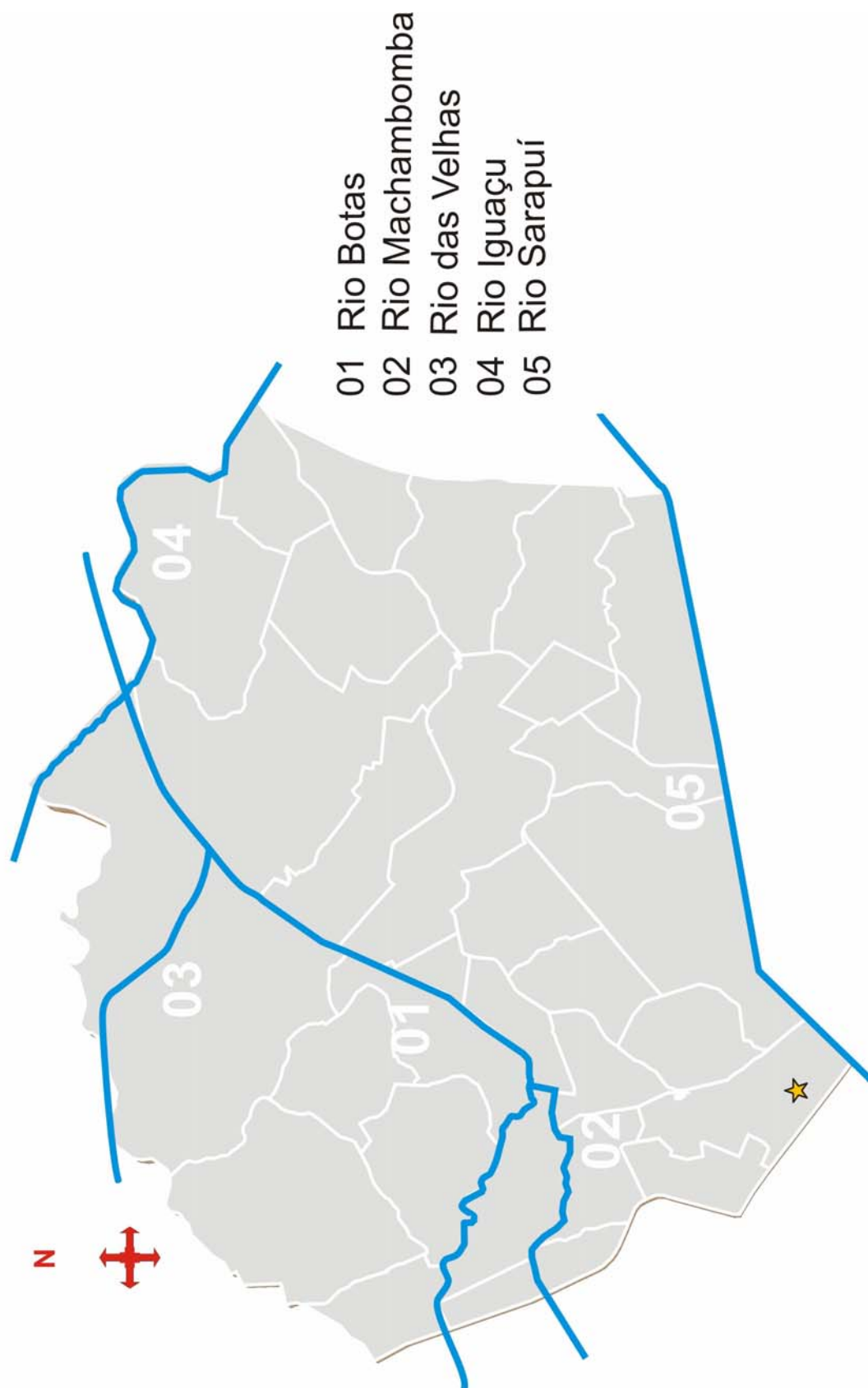
As condições de moradia da população atendida são precárias, principalmente nos CRAS localizados na periferia, como nos CRAS 1 e 4. A pesquisa revelou que muitas casas ainda não possuem sanitários, limitando-se a apenas um cômodo para abrigar mais de 5 pessoas. Um grande número possui entre três a quatro cômodos (sala, quarto, cozinha e banheiro). São raras as que têm mais do que isso. Um fator que precariza ainda mais a questão da moradia consiste nos estragos causados pelas frequentes enchentes e deslizamentos que ocorrem em diversas áreas do município em períodos de chuvas. Eles provocam sérios desabrigamentos e desalojamentos. Observa-se, no Quadro 4 e no Mapa 5 – *Presença dos Principais rios e seus afluentes* nos locais onde ocorrem as enchentes.

Quadro 5 – Situação dos rios e afluentes no município de Belford Roxo

LOCALIZAÇÃO	SITUAÇÃO	IMPACTOS
Bairros Lote XV, Santa Marta, Vila Pauline, Vale do Ipê e Parque Amorim	Assoreamento do Canal do Outeiro no Lote XV e não funcionamento das bombas da comporta do Canal	Milhares de moradores residentes nos bairros
Bairros Babi, Santa Maria e São Bernardo	Alagamento do Iguazu Botas no bairro Babi com impacto nos bairros próximos	Cerca de 1000 famílias residentes nesses bairros
Bairro Santa Amélia	Assoreamento no Canal Santa Amélia	Cerca de 300 famílias
Bairros Heliópolis, Parque das Palmeiras e Xavantes	Assoreamento do Canal Maxambomba	Cerca de 300 famílias
Bairro Guaraciaba	Desvio no Rio da Prata para atender aos interesses da empresa de transporte Itapemirim, causando a enchente no bairro	Cerca de 100 famílias
Bairros Jardim Redentor, Jardim Gláucia, Santa Teresa, Calundu e Guaxa	Assoreamento do Rio Sarapuí, na divisa com o município de São João de Meriti	Cerca de 500 famílias residentes nesses bairros

Fonte: Relatório de situações sobre a violação do Direito à Moradia Digna no Estado do Rio de Janeiro – Fórum Estadual de Luta pela Reforma Urbana (FELRU/RJ), de 26 de maio de 2006. No site: <http://www.cedes.iuperj.br/PDF/06agosto/anexos/relatorio-direito-a-moradia.pdf> acessado em 18/07/2008.

Principais Rios e Seus Afluentes



Mapa 5 – Presença dos Principais rios e seus afluentes

Ao observar o mapa, percebe-se o grande número de rios que corta o município. Eles se encontram poluídos e formam os chamados “valões” ou valas negras que aumentam os riscos para a saúde da população que vive em seu entorno, principalmente, em períodos chuvosos.

Quando perguntada, uma assistente social revela a situação de moradia das famílias que são atendidas no seu núcleo de referência:

“(...) Cara, você chega em um lugar e dá vontade de você sair correndo! Você chega no outro e é pior ainda! Então é uma realidade assim que é surreal! (...) Eu já fui fazer VD [Visita Domiciliar] e uma família inteira morava dentro de um chiqueiro! Com porco mesmo! Não era um chiqueiro desativado não! Então, tem muita coisa aí que por mais que a telecomunicação mostre... tem muita coisa aí ainda por baixo do pano!” (SIC – profissional entrevistada – CRAS 6 – 17/07/2007)

A fala acima, reforça a constatação de que a situação de pobreza de grande parte da população belforroxense é alarmante. A condição de moradia precária muitas vezes coloca toda a família em situação de insalubridade, o que provoca graves riscos à saúde e a vida. Aliado à falta de oferta de serviços prestados a esta população miserável, a falta de informação e educação, observa-se que há uma reprodução da pobreza dos pais para os filhos.

Laura Tavares Soares (2003) propõe uma “universalização territorial”. A autora parte do pressuposto de que a pobreza tem uma distribuição espacial ou territorial bem nítida. Além disso, afirma que os serviços e bens podem chegar próximo aos domicílios dos “mais pobres” de forma universal e não discriminatória. Em consequência,

“as políticas universais territoriais têm a vantagem de permitir integrar, no território, as diversas políticas públicas que se façam necessárias. Isto permitiria uma integração não apenas das políticas como também da população beneficiária, superando a marca da fragmentação tão presente hoje na área social.” (SOARES,2003:110)

O baixo nível de escolaridade é evidenciado em todos os centros de referência. Todos os profissionais revelaram a dificuldade em preencher o número de vagas para os cursos de capacitação porque a população não possui a escolaridade mínima exigida para a inscrição nesses cursos. Isso se reflete também no tipo de trabalho que a população exerce, que são atividades muito precárias com salários muito baixos. Outro fator que determina a baixa

escolaridade em algumas regiões do município é o difícil acesso às escolas, como verifica-se na fala a seguir:

“(...) a gente está num lugar em que as pessoas ainda têm aquela cultura de filho pra mão de obra, então as famílias são grandes... a quantidade de escolas que temos na região não suporta a demanda. Tem crianças que estudam fora... talvez por isso a escolaridade é baixa... aqui a questão de ônibus é difícil, né?” (SIC – profissional entrevistada CRAS 1 – 04/12/2007)

Há também alguns casos em que com a impossibilidade de fazer os cursos de capacitação, a população reagiu positivamente voltando a estudar, principalmente, nos cursos noturnos de pouca duração como a Educação para Jovens e Adultos (EJA)¹³. Como em muitas regiões não há cursos noturnos para a população adulta, o retorno à escola de muitos adolescentes que ainda estão no ciclo básico do Ensino Fundamental é muito limitado.

A frequência escolar das crianças e jovens que recebem o Programa Bolsa Família, em decorrência da condicionalidade da educação imposta, está aumentando o que é salientado pelos profissionais como resultado positivo deste programa de transferência de renda. Os profissionais afirmam que os responsáveis estão mais atentos para que o filho não falte à escola, porque podem não receber o benefício.

Observa-se que são cadastradas muitas famílias, mas são acompanhadas poucas. Os profissionais salientam a falta de recursos, principalmente, de locomoção para realizar visitas domiciliares. Muitos acompanham apenas as famílias que comparecem aos Centros de Referência para a realização das oficinas. Como as oficinas são focalizadas no público feminino ou infantil, o acompanhamento que deveria ser de toda família reduz-se ao da mulher/mãe ou criança/adolescente. Reproduz-se o atendimento individualizado, fragmentado, segmentado. Velhas práticas apresentam-se mascaradas como se fossem novas. Para a construção de metodologias de atendimento destas famílias, segundo Campos (2008)

“(...) É fundamental, em qualquer trabalho com a família, **reconhecê-la como atravessada pelas questões políticas, econômicas, culturais, demográficas, sociais**. Não existe a família, existe a família enquanto contextualizada na sociedade, no mundo. Não é apenas ali naquele território do lado da casa dela... É no mundo.” (CAMPOS, 2008:123 – grifos do autor)

¹³ O EJA (Ensino de Jovens e Adultos) é um programa educacional da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do governo federal para o Ensino Fundamental da alfabetização até a 8ª série para jovens e adultos a partir dos 15 anos.

O atendimento realizado nos CRAS não corresponde ao preconizado pela PNAS/SUAS. Não há uma intervenção focada na família. Ela não é o foco de atenção. Não há alternativas para que a população atendida possa alcançar uma emancipação social. As potencialidades existentes no território não são visualizadas e trabalhadas. Ao contrário, são ignoradas. Não é levado em consideração o universo cultural da população, considerando as relações construídas entre os moradores. Faltam profissionais e recursos financeiros para atender uma demanda crescente. Aliado a isto, faltam programas, ações, projetos e políticas articuladoras.

Encaminhamentos e a rede socioassistencial

Para identificação da rede socioassistencial, os encaminhamentos ganham importância, pois revelam os serviços mais acionados nos atendimentos básicos. A rede socioassistencial, de acordo com a NOB/SUAS (2005:22), se configura como um conjunto integrado de ações de iniciativa do governo ou da sociedade que oferta e operacionaliza serviços, projetos, benefícios, programas sob a articulação das unidades de proteção social básica ou especial e por níveis de complexidade. Analiso aqui como se procedem os encaminhamentos para a rede de proteção social básica.

O SUAS introduz uma tipologia aos serviços socioassistenciais que rompe com a organização anterior com base nos segmentos populacionais. Coloca como foco o atendimento na família. Neste sentido, contribui para significativos avanços ao campo da assistência (MUNIZ, 2006:140). Porém, observamos em trabalho de campo uma dificuldade em ter a família como principal foco. Projetos e ações continuam sendo precários, segmentados e não articulados.

De acordo com Carvalho (2006:125), o SUAS também traduz e especifica os serviços afiançando direitos universalistas em todo território. Apesar de não serem novos, enquanto prática da assistência social, eles são novos na lógica organizativa, operativa e de financiamento. Mas, a universalização está longe de ser alcançada. Aumenta-se a focalização em grupos/população-alvo, prevalecendo políticas para os mais pobres entre os pobres.

A rede socioassistencial está sendo mapeada em cada CRAS visando ao atendimento da demanda da população. Segundo os entrevistados, o início da

construção da rede foi com a visita dos profissionais dos CRAS às instituições cadastradas pela SMBES no território de abrangência de cada unidade de atendimento. Em trabalho de campo, observou-se que a maioria das entidades socioassistenciais do município desenvolvem ações direcionadas à criança e ao adolescente, sobretudo, projetos de reforço escolar. Muitas destas instituições têm projetos em parceria com a prefeitura. Grande parte, são pólos de jornada ampliada para os beneficiários do PETI e do Programa Agente Jovem.

A grande dificuldade que os profissionais encontram é que a rede socioassistencial ainda não está podendo garantir o atendimento adequado à demanda da população cadastrada pelos núcleos. Observa-se isto nas falas dos seguintes técnicos:

“esta rede são os meios que a gente utiliza para tá orientando e encaminhando estas pessoas onde ali ela vai encontrar a solução imediata para o problema dela, entendeu? Então, em algumas situações é complicado porque o próprio governo, o próprio município não dá respaldo, ele não tem isso no momento... então (...) a acessibilidade é complicada” (SIC – profissional entrevistada – CRAS 6 – 17/06/2007)

Além da oferta de serviços ser extremamente escassa, a qualidade dos que são prestados à população é ruim. Como observado na fala a seguir:

“mas aí não adianta só ter CRAS e aí a área da saúde também não tá legal e a área da educação também não tá legal... tem que tá caminhando mais ou menos nos mesmos passos, né? Senão... não adianta, né?” (SIC – profissional entrevistada – CRAS 2 – 17/06/2007)

A falta de serviços socioassistenciais oferecidos no território de abrangência de cada CRAS é uma limitação ao trabalho dos profissionais. Um recurso alternativo utilizado é o encaminhamento da população a regiões distantes do local onde habitam. Além disso, a qualidade dos serviços oferecidos nas diversas instituições, seja governamental, ou não, é visivelmente precária, fragmentada sem uma qualidade no atendimento da população. Muitas vezes isso acontece por falta de recursos financeiros. A participação efetiva da população nos conselhos de direito é uma alternativa para que os usuários possam reivindicar melhorias na qualidade de atendimento em todos os espaços socioassistenciais. Visto isto, propiciar espaços para a participação popular nos próprios CRAS é imprescindível.

Paiva (2006:7) percebe que as medidas de proteção socioassistenciais devem ser dotadas de conteúdo e estratégias para deflagrarem a efetiva participação da população, na contramarcha dos processos de exploração econômica e de exclusão sociocultural. Para a autora, este é o desafio para a formulação e implantação de metodologias do trabalho socioassistencial inovadoras e transformadoras, que possam subsidiar o atendimento das equipes multidisciplinares integrantes dos novos espaços governamentais do SUAS. Isto porque, há contradições na demarcação e na natureza da assistência social que reeditam temas e indagações referentes à contradição entre os interesses individuais e coletivos no processo ideológico e que afeta o processo de organização popular.

Ainda segundo a autora Paiva, os direitos socioassistenciais devem ser construídos na participação protagônica dos usuários para não ser substituída pelo saber técnico vacilante, hierarquizado, capturado pela pressão academicista ou pela visão moralista do senso comum. Deve-se, também, assegurar a prestação das medidas socioassistenciais em escala de massas, atendendo dois processos: a superação de estratégias de controle, subalternização e vigilância que afetam o campo socioassistencial historicamente e a produção de uma estrutura pública descentralizada e territorializada.

Cabe lembrar, que uma das funções dos CRAS é mapear e organizar a rede socioassistencial de proteção básica existente. Ela é, para a maior parte dos profissionais, o apoio necessário para a realização do trabalho, sinalizando que a parceria com outras instituições é fundamental por mais precários que os atendimentos possam ser. Desta maneira, os profissionais procuram realizar um encaminhamento qualificado acionando os serviços da rede. A população atendida não possui recursos financeiros e tempo, para desperdiçá-los e, ainda, não ser atendida no local encaminhado, como observamos na colocação da profissional:

“Porque é a questão de passagem... o usuário pede dinheiro emprestado, se compromete, vai à pé, então você vai lá naquele dia porque naquele dia eu já falei com fulano, fulano e fulano e ele lá vai te receber, vai te atender, entendeu? É assim!” (SIC – profissional entrevistada – CRAS 3 – 04/12/2007)

Uma das maiores dificuldades encontradas pelos profissionais é a precariedade dos meios de transporte no município. Em todas as unidades visitadas esta questão foi salientada. A extensão territorial de Belford Roxo é

grande e para realizar um encaminhamento para um serviço da rede socioassistencial, muitas vezes, a população necessita pagar mais de uma passagem

“(...) porque as condições econômicas não permitem que as pessoas possam circular e é uma dificuldade muito grande para o usuário quando ele vai em busca da sua demanda muitas vezes ele bate de frente com a condição econômica para circular, de passagem e coisas assim (...) Porque muitos não dispõem mesmo de R\$ 2,10 ou de R\$ 4,20 pra ir daqui pra lá... só um exemplo... por exemplo, quando eles vão no resgate de segunda via de certidão de casamento, segunda via de certidão de nascimento que você encaminha pra o CCDC é muita dificuldade... (...) porque eles precisam se locomover com dois ônibus de ida e de dois de volta. Isso hoje implica matematicamente em R\$ 8,40, fora depois da guia de isenção que ele tem que se dirigir ao cartório...” (SIC – profissional entrevistada – CRAS 3 – 04/12/2007)

Em algumas áreas periféricas, o acesso ao centro de Belford Roxo é inviabilizado pelo custo das passagens. O deslocamento torna-se impossível quando necessitam utilizar mais de um meio de transporte. Em alguns casos, o acesso mais facilitado tem como destino os municípios vizinhos São João de Meriti, Duque de Caxias e Nova Iguaçu. No início da implementação dos núcleos, as entrevistadas conseguiam realizar com mais facilidade encaminhamentos a outros municípios, mas agora estão percebendo que eles estão dificultando o acesso destes usuários que retornam sem atendimento aos Centros de Referência para outro encaminhamento. O conceito de território deve estar presente no Estado com políticas e serviços universais, mas não devem ser mais um obstáculo para a população que necessita dos serviços que são ofertados próximos as suas casas. Como observado na citação a seguir

“É aqui que o território merece ser considerado como um novo elemento nas políticas públicas, enquanto sujeito catalisador de potências no processo de refundação do social, onde a cidadania mais do que nunca necessita ser reinventada por todos. Uma busca de toda a sociedade para a quebra de muros, os quais separam, discriminam e distanciam cidadãos de um mesmo lugar” (KOGA, 2002: 49).

Observa-se que o território usado pelos moradores é diferente do território definido pelos órgãos administrativos. A população fica limitada a utilizar serviços da área delimitada pelo município onde habita. Com isso, o processo de municipalização acaba por dificultar, ao invés de facilitar o acesso da população aos serviços de proteção social.

CRAS 1 – Santa Teresa

Em agosto de 2005, o primeiro Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) em funcionamento no município foi inaugurado no Centro Comunitário de FURNAS, no bairro de Santa Teresa. Neste local já funcionava o Núcleo de Apoio à Família¹⁴ (NAF/ FURNAS – de julho de 2004 a julho de 2005), financiado pelo governo federal. O primeiro passo na implementação do CRAS foi a revisão dos cadastros já existentes no NAF, ocorrendo uma migração dos dados para o novo cadastro e o aproveitamento de sua clientela.

Segundo relatório técnico, durante o ano de 2005, os profissionais tiveram dificuldades no atendimento institucional devido a problemas de espaço, carência de material e de profissionais. Houve, ainda, muita confusão entre os profissionais e a população sobre a competência e o processo de atendimento dos CRAS, como podemos observar a seguir:

“A gente não entendia muito bem o que era o CRAS, as políticas do CRAS. A gente confundia muito o CRAS com o NAF e houve muitas reuniões, muita capacitação até da própria coordenação da Secretaria para estar entendendo o que era o CRAS, porque, foi meio assim de pára-quedas! Agora é CRAS! Aí, a gente foi tentando entender e se adequar porque a política do NAF é bem diferente da política do CRAS.” (SIC – profissional entrevistada – 04/12/2007)

A partir da fala acima, verifica-se a falta de capacitação dos profissionais antes da implementação da PNAS/SUAS. A passagem de uma política para outra, foi realizada de forma abrupta, visando à obtenção de recursos financeiros do governo federal, sem que houvesse uma preparação dos profissionais que estavam na execução direta dos novos serviços destinados a população usuária. Fica nítido que essa migração desorientada, desarticulada teve interferência no atendimento, isto porque nem mesmo os profissionais sabiam suas competências e áreas de atuação. Como iriam orientar, atender os usuários?

Além disso, a inadequação do espaço físico tornava o atendimento ainda mais precarizado. Não havia salas para a realização de muitas atividades, entre as quais, as entrevistas, que exigem privacidade. Também não havia material didático para as oficinas, nem para o funcionamento administrativo, até mesmo para a limpeza do CRAS.

¹⁴ Este era um núcleo do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

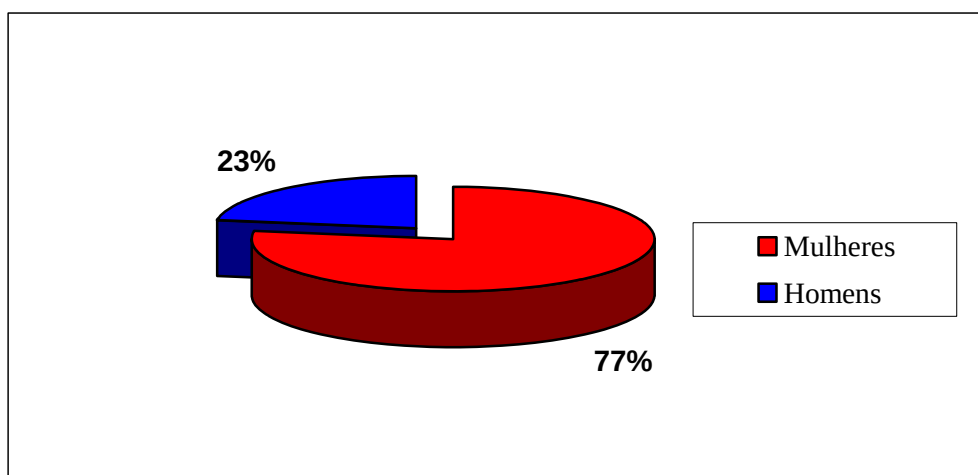
Os atrasos no pagamento também prejudicaram a atuação dos profissionais, que tinham dificuldades de ordem financeira até para se dirigirem ao local de trabalho. Em 2006, alguns destes problemas foram sanados, mas nos relatórios técnicos ainda constavam insatisfações em relação ao espaço não adequado e à necessidade de ampliação do quadro técnico.

No ano de 2007, ano de realização deste trabalho de campo, o espaço físico já havia passado por reformas, com salas de atendimento para as oficinas, uma sala para entrevistas, onde antes era uma pequena varanda. Entretanto, o espaço reservado para entrevistas continuava com pouca privacidade. Na sala de recepção, local onde a população espera para ser atendida, se escutava, quase sempre, tudo o que era falado nas entrevistas realizadas na sala ao lado. Como sabemos, o sigilo é imprescindível na atuação do assistente social, para que haja confiança entre o usuário e o profissional. Essa exposição das condições individuais para outros usuários e seus acompanhantes demonstra falta de cuidado dos responsáveis pelos CRAS. É preciso reestruturar o ambiente físico para que esse princípio do código de ética seja colocado em prática. Além dessa problemática, o quadro técnico ainda estava incompleto, mesmo após dois anos de atuação do CRAS em Belford Roxo.

Entre agosto de 2005 e maio de 2006, ocorreram 491 atendimentos¹⁵. Deste total, a maior concentração foi de mulheres com 77% dos casos, como podemos observar no gráfico abaixo. Em 2007, cresceu o número de atendimentos, sendo em média de quinze a vinte pessoas por dia.

¹⁵ Cabe ressaltar, que cada usuário pode fazer mais de um procedimento de atendimento.

Gráfico 4 – Divisão sexual do público atendido pelo CRAS 1 de agosto de 2005 à maio de 2006



Fonte: Relatórios técnicos para a coordenação dos CRAS de agosto de 2005 até maio de 2006.

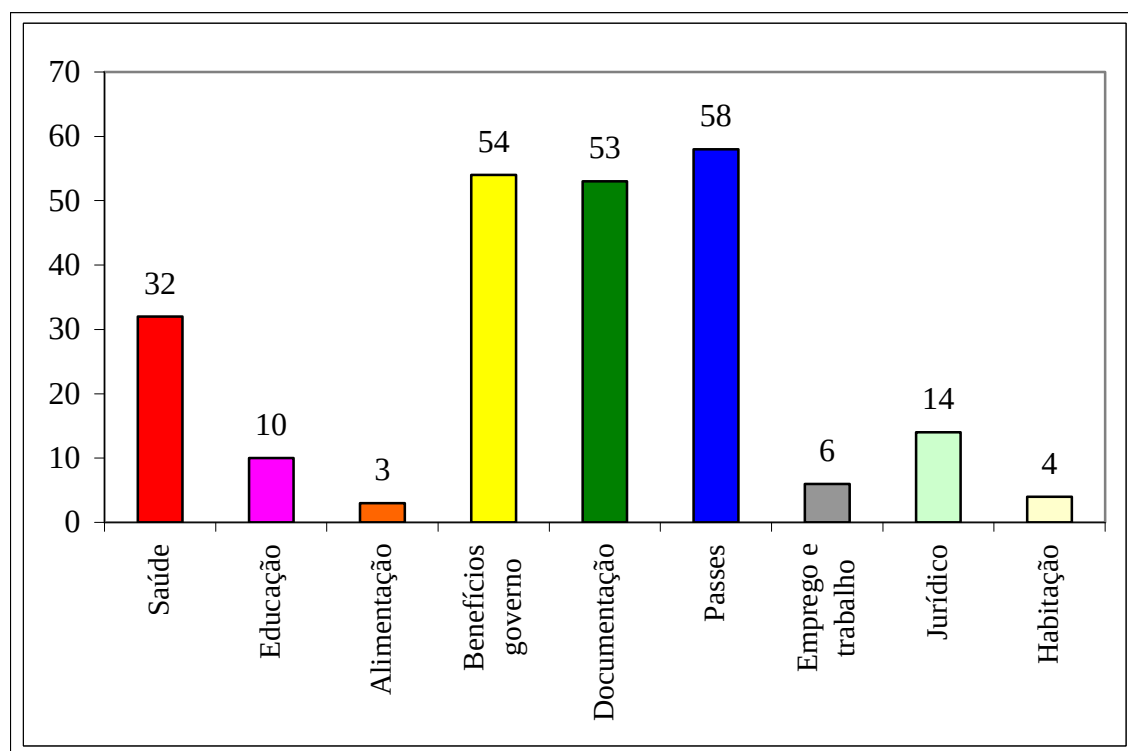
Ao analisar os termos “demanda e encaminhamento” percebe-se que os mesmos estão correlacionados. A partir da demanda, os profissionais realizam os encaminhamentos. A maior parte delas, neste período de estudo, como se verificará no Gráfico 5 abaixo, refere-se aos pedidos de passe gratuito para o transporte público de pessoas com deficiência e de idosos. Neste período, observou-se que a população de idosos e de pessoas com deficiência não possuíam toda a documentação. Essa falta de documentos transformou-se na grande demanda encaminhada aos órgãos responsáveis.

Outra solicitação expressiva, diz respeito aos benefícios governamentais. Neste período, as inscrições para os programas sociais dos governos federal, estadual e municipal ainda eram realizados apenas na SMBES/FUNBEL.

Quando compara-se os dados do ano de 2005 com os de 2006, verifica-se que após a implantação do Programa Saúde da Família (PSF), a solicitação no CRAS 1 para a saúde diminuiu. Antes não havia nenhum posto de atendimento na região e, por isso, este era o principal pedido da população. Cabe ressaltar que, em trabalho de campo em dezembro de 2007, as profissionais informaram que o PSF não consegue atender à demanda local. A cota de atendimento é de 200 famílias por unidade. Apesar dessa diminuição na reivindicação da população, não há o que comemorar. Os dados apresentados revelam a situação de precariedade a que ainda está sujeita a população local. A quantidade de unidades é ínfima em relação ao número de habitantes do município: 434.474, de acordo com dados do

Censo de 2000. Obviamente, os que não têm acesso a condições dignas de saúde, tem a vida ameaçada. De acordo com as entrevistadas, a população local, atualmente, é encaminhada aos postos de saúde de Vila Mercedes e São José, que também estão sobrecarregados.

Gráfico 5 – Solicitações da população atendida pelo CRAS 1 no período de agosto de 2005 a maio de 2006



Fonte: relatórios técnicos para a coordenação dos CRAS.

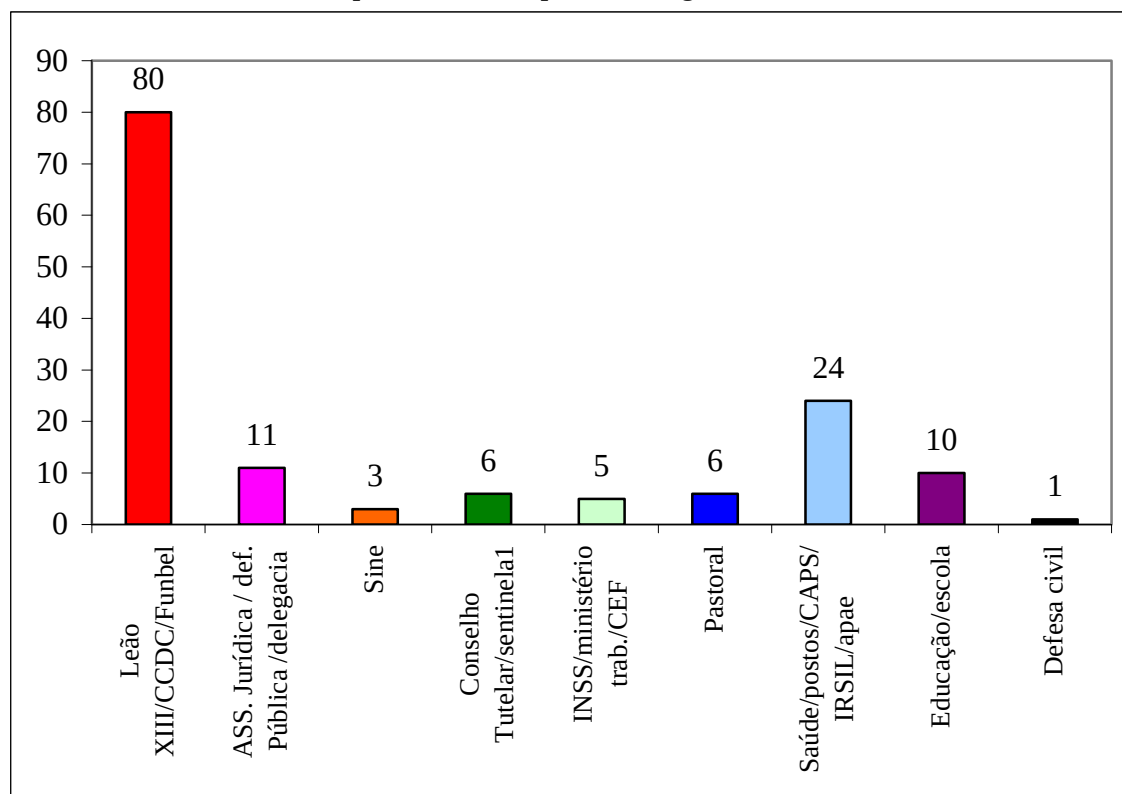
Observando a demanda apresentada no quadro acima, percebemos as razões do expressivo número de encaminhamentos para a Fundação Leão XIII, FUNBEL e para o Centro Comunitário de Defesa da Cidadania (CCDC)¹⁶. Foram 80 encaminhamentos no período de agosto de 2005 a maio de 2006, estas instituições são responsáveis pela regularização de documentos, seja ela, segunda via de certidão de nascimento, emissão de carteira de trabalho, etc.

A FUNBEL, também realiza cadastramento para diversos programas sociais, como já foi citado anteriormente. Atualmente, o cadastramento do Programa Bolsa Família (PBF) também ocorre nos CRAS. Desta maneira, o pedido de

¹⁶ Os Centros Comunitários de Defesa da Cidadania (CCDC) estão vinculados ao Governo do Estado do Rio de Janeiro para prestar os mais variados serviços a população dentro de suas comunidades. Estes Centros prestam assistência jurídica; fornecimento de carteira de identidade e de carteira profissional, bem como encaminhamento para busca de oportunidades de trabalho.

inscrição para este programa aparece como a segunda demanda de atendimento dos CRAS.

Gráfico 6 – Encaminhamentos pelo CRAS 1 no período de agosto de 2005 a maio de 2006



Fonte: Relatórios técnicos para a coordenação dos CRAS.

No início de janeiro de 2006, foram implantadas as oficinas infanto-juvenil e para mulheres. Segundo os profissionais entrevistados, o levantamento da rede de serviços locais da região de Vila Santa Tereza onde se localiza o CRAS – I demonstra a inexistência de diversos serviços, principalmente, espaços destinados ao tempo livre da população residente, em especial para as crianças e adolescentes - embora existam três escolas na região. Para suprir esta lacuna, a equipe de profissionais desenvolveu um projeto de oficina de convivência infanto-juvenil que atende às crianças e adolescentes de 07 a 14 anos.

Neste primeiro momento, os profissionais apresentaram como a maior dificuldade manter as crianças na oficina por falta de alimentação. Logo que a alimentação destas crianças e adolescentes teve sua provisão garantida no projeto, ocorreu uma melhor participação na oficina, com aumento da frequência e da assiduidade. Há grande procura por esta oficina, que apesar de algumas condições de funcionamento pouco satisfatórias, é o único espaço de lazer e de

desenvolvimento infanto-juvenil em toda a região. Em novembro de 2007, além desta oficina também havia a oficina de capoeira para o mesmo público. Nela, havia a participação de 22 crianças/jovens.

A partir destas considerações, confirma-se a observação de que a população atendida se encontra em situação de pobreza alarmante. A condição de sobrevivência, em muitos casos, depende da alimentação e do atendimento nestas oficinas.

As oficinas foram ampliadas em janeiro de 2006, com a criação de oficinas voltadas para o público adulto. A primeira oficina nesta categoria foi denominada de “Prazer Em Conhecer: Sou Mulher!”, onde foram realizados debates procurando fomentar uma reflexão crítica acerca do que é ser mulher na sociedade brasileira. O intuito foi explorar as dificuldades encontradas na situação atual de feminilização da pobreza. Também foram incluídas como tópicos de discussão as questões voltadas para a responsabilidade e a autonomia da fertilidade, sexualidade e do desenvolvimento dos direitos da mulher. A partir desta oficina, algumas mulheres voltaram a procurar sua inserção no mercado de trabalho e a retomada aos estudos. Foram oferecidas outras oficinas com duração de três meses cada. Em novembro de 2007, havia a oficina de bijuteria com a participação de vinte pessoas.

Além dessas oficinas, são oferecidos pelos CRAS dois cursos de geração de trabalho e renda, com duração de três meses. Estes cursos, são implementados com recursos do IGD, já citado anteriormente, destinados exclusivamente aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Em novembro de 2007, estavam sendo realizados um curso de cabeleireiro e outro de fabricação de vassouras artesanais no pólo do Centro Comunitário de FURNAS e outro curso de cabeleireiro no bairro de Parque São José, tendo em cada um deles um total de trinta inscritos. Entretanto, o curso de vassouras registrou uma grande evasão, com apenas seis pessoas participando, porque houve demora na aquisição do material necessário para o início do curso. Este fato desestimulou a participação dos inscritos. Cabe ressaltar, que o maior público das oficinas e cursos é o feminino, como demonstra o gráfico, representando 77% dos atendimentos.

Segundo relatório dos técnicos, no período de agosto de 2005 a maio de 2006, o percentual de desemprego dos atendidos era altíssimo (95%) no local de abrangência do CRAS, dado que pode ser correlacionado com a baixa

escolaridade média dos usuários, (aproximadamente dois anos) e o alto índice de “analfabetos” (15%). Não é preciso lembrar que a pesquisa afirma a baixa empregabilidade das pessoas com poucos anos de escolaridade e sua relação com os baixos salários e a situação de subdesemprego. Ainda segundo os técnicos, os progressos que estão sendo feitos com aumento de cobertura dos benefícios, sobretudo do BPC (19%) não é capaz de dar conta dos problemas decorrentes do desemprego. Problemas como desnutrição, alcoolismo e drogadição, violência doméstica, depressão e hipertensão também são encontrados na população que procura o CRAS.

Cabe salientar, que as ações do CRAS não podem estar isoladas, sem articulação com as políticas públicas de educação, de geração de trabalho e renda, entre outras, que possam garantir a intersetorialidade pretendida. Desta maneira, é preciso observar que em Vila Santa Tereza não existe escola municipal que atenda ao primeiro segmento do ensino fundamental. Existem três escolas estaduais, sendo uma um CIEP que é a única escola pública da região que atende o primeiro segmento do ensino fundamental. Recentemente, foi iniciado um curso de Educação para Jovens e Adultos (EJA) destinado à população adulta. Em relação a creches, há apenas duas: uma comunitária e outra do governo do estado que está em processo de mudança, devido às novas configurações previstas pela LDBEN 9394/96– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20 de dezembro de 1996. Desta forma, observa-se que os serviços educacionais públicos oferecidos para a população na região são insuficientes para a demanda.

A população é forçada a recorrer aos bairros mais distantes, porém, é preciso também lembrar que para isto, enfrentam as dificuldades de transportes públicos, já mencionados, na Vila Santa Tereza. Este problema é recorrente e leva a comunidade a se queixar freqüentemente no CRAS sobre as dificuldades decorrentes desta situação. Apenas duas linhas de ônibus (Santa Tereza X Pavuna) e (Caxias X Bom Pastor) passam pela localidade. Nenhuma delas em direção ao centro de Belford Roxo. Como consequência, a população é impedida do acesso aos serviços municipais e comerciais do centro, além de dificultar mais ainda a possibilidade de se adquirir emprego no próprio município. O transporte público até o centro do município é uma reivindicação antiga da população de Vila Santa Tereza que ainda não foi atendida. Segundo os profissionais, esta falta de resposta

do poder público se deve aos obstáculos gerados pelas duas empresas de ônibus que monopolizam o transporte público que circula na região.

Desta forma, a população tem uma dificuldade ainda maior no atendimento socioassistencial. Primeiro, porque o único local de referência na prestação de algum serviço socioassistencial é o Centro Comunitário onde se localiza o CRAS. Segundo, porque para outros atendimentos que o CRAS não abrange as famílias devem ser encaminhados para locais distantes daquele onde residem o que as leva a enfrentar um problema maior que é o dos meios de transporte coletivo para a sua locomoção.

Observa-se neste capítulo, como se configura o processo de construção da rede socioassistencial no município de Belford Roxo. Esta construção é recente, assim, como a implementação do SUAS. Neste sentido, cabe salientar, que ainda existem muitas dificuldades a serem superadas para sua efetivação. A maior delas tem impacto direto na consolidação da PNAS no município, e consiste na precarização e falta dos serviços socioassistenciais que possam atender a demanda existente satisfatoriamente.

Considerar a família como matriz de intervenção é um grande avanço em relação aos programas setorializados ainda existentes. Mas é importante considerar suas múltiplas formas, e principalmente, não querer que as mesmas se enquadrem em modelos pré-determinados. É necessário que se crie apoios entre a família e o Estado, para que suas necessidades sejam satisfeitas.

Perceber as potencialidades do território é imprescindível para que sejam formuladas políticas que visem à emancipação da população usuária dos programas sociais. A participação da sociedade nos processos decisórios é importante para que isso ocorra. Porém, o que constata-se no plano concreto é o seu oposto, um encolhimento da participação popular. Com isso, as políticas patrimonialistas de uso político e eleitoreiro fazem predominar “moradores” ao invés de “cidadãos” que possuam poder para decidir os caminhos das políticas desenvolvidas nos seus territórios.

Estas políticas, que em grande parte são verticalizadas pelo governo federal, já vêm prontas, focalizadas e restritivas. Não levam em consideração as peculiaridades locais, a cultura e seu dinamismo conforme a abordagem da territorialização definida pelo SUAS.