

A REINSERÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**THE SOCIAL REINSERTION IN THE MUNICIPALITY OF RIO DE JANEIRO****Jucema Galisa Gomes da Costa¹****Adriano Pereira Basilo de Oliveira²**

RESUMO: Este estudo teve por objetivo, realizar reflexões sobre a Política Pública de Assistência Social, desenvolvida junto à parcela populacional que se encontra em risco social e situação de rua, no Município do Rio de Janeiro; com ênfase no acolhimento institucional de homens adultos. Foi realizada pesquisa bibliográfica, levantamento documental e identificação dos programas e projetos desenvolvidos, pelo referido Município, até dezembro de 2017. Efetuou-se uma breve discussão sobre o perfil e incremento desse público, que está relacionado à essência do capitalismo, e o acompanhamento em uma unidade de reinserção social, principal ação desenvolvida no Município, para àquele grupo populacional.

Palavras Chave: População em Situação de Rua, Assistência Social, Política Pública e Acolhimento

ABSTRACT: This study aimed at reflecting on the Public Policy of Social Assistance, developed with the population that is at social risk and street situation, in the Municipality of Rio de Janeiro; with emphasis on the institutional shelter of adult men. A bibliographic survey, documentary survey and identification of the programs and projects developed by the said Municipality was carried out until December 2017. A brief discussion was carried out on the profile and increment of this public, which is related to the essence of capitalism, and the job in a unit of social reintegration, main action developed in the Municipality, for that population group.

Keywords: Street Population, Social Assistance, Public Policy and Shelter

1. INTRODUÇÃO

Para discutir o crescimento da população em situação de rua, a política de assistência social e o atendimento realizado em uma Unidade de Reinserção Social, destinada ao acolhimento de homens adultos, no Município do Rio de Janeiro; utilizaram-se informações da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos

¹ Pós-graduada em Políticas Sociais pela Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy - Unigranrio (2017)

² Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade Paulista de Serviço Social de São Paulo (2009). Mestre em Política Social pela Universidade Bandeirantes (2012). Doutorando em Serviço Social pela PUC-Rio. Atualmente Coordenador Geral Acadêmico da Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO. E-mail: adriano.oliveira@unigranrio.edu.br

Humanos do referido Município e do Ministério de Desenvolvimento Social; disponíveis em material impresso e na internet, em dezembro de 2017; bem como literatura pertinente ao tema discutido. Entende-se por adultos, a faixa etária compreendida entre 18 e 59 anos de idade.

É antiga a existência de pessoas que utilizam espaços públicos para fins privados e trabalho. No entanto, observa-se que com a adoção do sistema de produção capitalista, aprofundou-se a desigualdade social, através do diferente acesso aos bens e serviços, socialmente produzidos; levando a extrema pobreza de famílias e indivíduos, a quem não se garante o atendimento das necessidades básicas, conforme preconiza a Constituição Federal do Brasil de 1988. Desprovidos dos mínimos sociais, esses grupos e indivíduos, encontram-se em risco social, suscetível a diferentes tipos de violências e preconceito, ávidos por políticas públicas, que lhe garantam acesso aos direitos sociais de cidadão, propiciando o resgate de sua autonomia e participação social, conforme disposto na Política Nacional de Assistência Social.

O Movimento Nacional de População em Situação de Rua tem alcançado algumas conquistas, entre elas, o decreto presidencial 7053, que visa garantir acesso às políticas públicas e o exercício de cidadania dessa parcela populacional. Entretanto, essa associação, ainda realiza pleitos, direcionados a suas demandas imediatas, sendo limitada a discussão sobre a organização e funcionamento do sistema econômico vigente, que produz desigualdade social e ínfima a participação dos indivíduos em situação de rua, neste movimento.

Apesar do Sistema Único de Assistência Social preconizar atendimento integrado, intersetorial, com equidade à população atendida; observamos que as ações destinadas ao público em questão são insuficientes para atender suas necessidades, e retirá-los da linha de vulnerabilidade, demandado maior articulação dos trabalhadores do SUAS com as outras áreas envolvidas, para viabilizar a autonomia desse público.

2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – UMA FRAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL

Os grupos populacionais e/ou indivíduos que ocupam praças, ruas, praias, viadutos, construções abandonadas, becos, entre outros; para fins, de mendicância,

trabalho ou residência, são identificados desde as sociedades pré-capitalistas. Os estudos de Rangel (1996) destacam que, na Europa, esse grupo despertava sentimentos ambíguos, como de piedade e solidariedade, em contraposição a raiva, repulsão ou medo; dependendo dos “[...] diversos modos de inserção e uso do espaço da rua em termos de trabalho e habitat”. (RANGEL, 1996, p. 23). Segundo a autora, o bom mendigo era considerado o realmente necessitado, o pobre que não sobreviveria sem a caridade da sociedade e do Estado. O pedinte/vagabundo era o mau mendigo, o ganancioso, o preguiçoso, que fazia da mendicância um meio fácil de sobreviver, explorando a boa vontade da população, devendo ser punido.

Essa ambiguidade em relação à pobreza revela ainda um duplo enfoque. De um lado, o da responsabilidade pessoal do mendigo ou vadio pela sua condição ou situação de miséria. De outro, o da atribuição a ‘forças impessoais’ como causadoras da mendicância (má sorte ou injustiça social) que escapam ao controle individual. (STOFFELS apud RANGEL, 1996, p.14).

Iniciando-se o processo e acumulação primitiva evidencia-se a responsabilização individual pela condição de pobreza. Os indivíduos que viviam a margem da ordem social eram destinatários de ações assistencialistas, repressoras, higienistas e de recolhimento, conforme sua caracterização. A assistência constituía-se de ações de caridade, destinadas aos incapazes.

No Brasil são adotadas, as mesmas normativas de sua Metrópole; sendo a mendicância objeto da caridade, repressão, ações de limpeza urbana e recolhimento, com leis que condenavam a vadiagem, impelindo-os ao trabalho e mantendo a ordem. A partir do século XIX, ocorrem mudanças na sociedade brasileira como a extinção do Regime Monárquico e o crescimento do capitalismo, o qual requer o trabalho livre e assalariado. Nessa conjuntura, estimula-se a migração de estrangeiros e o fim da escravatura, para atender as necessidades da mão de obra, desta ordem econômica. No entanto, parte dos imigrantes e ex-escravos que chegaram ao Rio de Janeiro, em busca de trabalho e habitação, engrossaram a massa populacional de desempregados, que ocupavam as encostas e ruas da cidade, pela incapacidade do mercado em absorver toda a mão de obra disponível.

Com o “[...] crescimento da cidade surgiu à necessidade de recolhimento dos ‘desviantes’, haja vista que se intensificou o número de indivíduos que perambulavam pelas ruas: os negros recém-alforriados, desempregados, imigrantes, os mendigos, órfãos, marginais de todos os tipos e os loucos. (ARRUDA, 2011, p. 132)

Esse público passa a ser alvo de ações que visavam organizar e limpar as cidades, pois sua aglomeração nos centros urbanos causava repulsão, medo e maculava a beleza da Cidade, sede do poder político e econômico. Segundo Arruda (2011), as teorias eugênicas e higienistas aparecem na sociedade brasileira, escondidas sob uma política de bem-estar de toda a sociedade de promoção da saúde e modernização da cidade.

No decorrer do processo de implantação do capitalismo no Brasil, se observam reestruturações e reorganizações no processo produtivo, que tem possibilitado o crescimento da acumulação burguesa e a reorientação das funções do Estado; que passa a ser responsável por implantar as bases necessárias para o desenvolvimento dessa ordem econômica. Esse reordenamento tem implicações no mundo do trabalho, devido às intervenções no processo produtivo, na formação do exército industrial de reserva, ou pela implementação de políticas sociais focais, restritivas e assistencialistas de origem filantrópica ou executadas pelo Estado, que tendem a amparar os reconhecidamente incapazes, para não desestimular o trabalho.

Condicionada por questões multifatoriais, como desemprego, pauperismo, rompimento ou fragilidade dos vínculos societários, inexistência de moradia, uso abusivo de álcool e outras drogas, doenças mentais, história de vida, entre outros; observa-se que o aumento das pessoas que se encontram em situação de rua, está associado ao processo de produção e acumulação capitalista, que gera desigualdade entre as classes sociais, extrema pobreza e exclusão social; em decorrência do diferente acesso aos bens socialmente produzidos. Essa parcela populacional que fica à margem das regulações produtivas e sociais, compõe o exército industrial de reserva, que funciona como um regulador para baixar o preço da força de trabalho, gerando mais valia e elevando a acumulação do capital.

Segundo os estudos de Silva (2009), o desequilíbrio entre a queda de empregos, o aumento da mão de obra ociosa e a necessidade do capitalismo em garantir que um grupo de trabalhadores se mantenha à margem do mercado de trabalho, para garantir a expropriação dos bens produzidos, propicia a formação do exército industrial de reserva ou superpopulação relativa. Considerando a dinamicidade dessa operação, a superpopulação relativa pode ser Flutuante, Latente ou Estagnada. A primeira seria o movimento exercido pelos trabalhadores, que oscilam sua inserção no mercado de trabalho. O grupo Latente caracteriza-se

pela migração de trabalhadores, em grande parte originária das áreas rurais, que encontram dificuldades para inserção profissional nas cidades e são mais suscetíveis à exploração no mercado de trabalho. A forma Estagnada refere-se àqueles trabalhadores que exercem atividades informais, com baixa remuneração e excluídos de qualquer proteção social. Nessa última categoria se podem incluir as pessoas em situação de rua, que garantem sua sobrevivência exercendo pequenas atividades informais.

De acordo com Castel (1995, apud Rangel,1996) o rompimento com o mundo do trabalho e com relações societárias, em que o individuo fica a margem da ordem social, não significa uma ruptura social, mas um processo de desvinculações econômicas, políticas e sociais. Esse movimento caracteriza-se por desfiliação social, que se refere a “[...] um processo de enfraquecimento e perda, em relação aos diversos contextos de integração, em relação ao trabalho, à família, à educação, à justiça, aos serviços públicos, à política, [...]” (RANGEL,1996, p.51). Portanto, não existiriam indivíduos excluídos da sociedade, mas à margem das estruturas sociais e de suas regulações, desprotegidos e sem acesso aos direitos democráticos, de cidadania, que, no capitalismo prioritariamente, amparam os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho.

No contexto de aprofundamento da ordem burguesa, em que o desemprego estrutural e a formação do exército industrial de reserva tornam-se necessários ao processo de exploração da classe trabalhadora e acumulação capitalista, produzindo a agudização da desigualdade social e extrema pobreza, Silva (2009, p. 29) refere que o termo população em situação de rua, é o mais adequado por descrever

[...] uma situação ou condição social, que não resulta apenas de fatores subjetivos vinculados à sociedade e à condição humana [...] mas é uma situação ou condição social produzida pela sociedade capitalista, no processo de acumulação do capital.

Concentrados, prioritariamente, em centros urbanos; a diversidade constitui-se uma de suas características: possuem diferentes origens, interesses, nível sócio cultural e econômico, vinculação familiar e qualificação profissional; configurando a existência de uma parcela populacional, dividida em diferentes grupos. Mediante essa complexidade, Silva (2009,p.30), considera população em situação de rua;

[...] o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os

logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

No Brasil, a assistência visa responder as múltiplas expressões da questão social, promovendo, entre outros, os mínimos sociais à população excluída das regulações sociais e aos comprovadamente inaptos as atividades laborativas; e aos demais, ações de estímulo para inclusão no mercado de trabalho. No entanto, um grande contingente de pessoas, em situação de extrema pobreza, não absorvidas pelo mercado de trabalho, tanto pela desqualificação, como pelo princípio e incapacidade, desse sistema produtivo em empregar toda a mão de obra disponível; encontra-se inelegível às políticas assistenciais, que embora sejam universais, regidas pela concepção de direito; possuem acesso através de critérios seletistas e focalistas; exceção a Política de Saúde.

Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua – Aprendendo a Contar - organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, no período de março de 2008 a dezembro de 2009, em setenta e um Municípios Brasileiros, estimou 31922 pessoas, maiores de 18 anos, que utilizam os espaços públicos para fins privado e trabalho. Nesse grupo há prevalência de homens (82%), negros (67%), com ensino fundamental completo (73,8%). Dentre os motivos relatados que determinaram a situação de rua, se destacam: desemprego (29,8%), conflitos familiares (29,1%) e uso abusivo de álcool e outras drogas (35,5%).

No decorrer do processo histórico, econômico e social brasileiro observa-se o aprofundamento da questão social e o crescimento heterogêneo dos indivíduos em situação de rua, propiciando aparecimento e fortalecimento de grupos que passaram a discutir a necessidade de serviços e políticas que atendessem suas demandas. Após diversos encontros, no IV Festival Lixo e Cidadania, realizado no ano de 2005, no Município de Belo Horizonte(MG), foi lançado o movimento Nacional da População em Situação de Rua, que tem por objetivo a luta por políticas para efetivar direitos sociais, refutar a violência e discriminação, em prol de uma sociedade igualitária e justa.

Um das conquistas desse Movimento, o Decreto Presidencial 7053 de 23 de dezembro de 2009, foi determinante para imprimir um novo olhar sobre essa população. São estabelecidos os princípios e diretrizes das políticas públicas para a

população em situação de rua; assegurando dentre outros, acesso as políticas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; o desenvolvimento de ações educativas permanentes que contribuam para a formação da cultura do respeito, ética e de solidariedade entre esse público e a sociedade; a articulação do Sistema Único de Saúde e de Assistência social; a implantação de ações que garantam a segurança alimentar e nutricional; o desenvolvimento de programas voltados à qualificação profissional, para possibilitar acesso ao mercado de trabalho, de modo a resguardar a observância dos direitos humanos; bem como garantir aos profissionais e gestores capacitação permanente para atuação e desenvolvimento de políticas públicas, destinadas a esses grupos.

Como grande parte dos novos movimentos sociais, o Movimento Nacional de População em Situação de Rua, vêm obtendo o reconhecimento de suas demandas pelo Estado e Sociedade, mas ainda centra-se na ausência de acesso a serviços e proteção social; preterindo a discussão sobre as desigualdades sociais decorrentes da ordem econômica, que aumenta a vulnerabilidade dos indivíduos, deixando-os totalmente desfilados das regulações sociais. Dessa forma, como aponta Montaño (2011), possui limites de intervenção visto que, sua luta é focalizada em suas necessidades, sem interação com os demais movimentos sociais.

[...]. o fato de terem sua dimensão política reduzida aos limites de seus horizontes imediatos dos interesses locais ou singulares acabou por retirar deles a perspectiva de inserção no quadro da realidade econômica, social e política maior e da luta de classes. (MONTAÑO, 2011, p.266).

Nesse contexto, as políticas sociais que deveriam fornecer acesso a direitos e serviços sociais, não disponíveis pelo mercado, para minimizar as desigualdades sociais, por vezes, funciona também como mecanismo de despolitização da questão social, inibindo a formação da classe para si, quando os trabalhadores tem consciência de pertencimento a uma classe e de sua condição no processo de produção capitalista.

3. A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A pesquisa realizada em dezembro de 2017, nos arquivos do Município do Rio de Janeiro, permitiu identificar o Censo População de Rua – Um Direito a

Cidade, desenvolvido no ano de 2013; que apurou nesse território 5580 pessoas, maiores de 18 anos, em situação de rua. A maioria de homens (81,8%) correspondendo ao mesmo perfil, constatado na pesquisa nacional, realizada em 2009. Esses dados podem estar também, associados ao menor suporte familiar fornecido aos homens, visto que culturalmente as mulheres, da sociedade brasileira, tendem a assumir o papel de principal cuidadora do círculo familiar, propiciando estreitamento dos laços afetivos e nas intempéries, tendem a receber maior suporte de sua rede sócio afetiva.

Dentre os entrevistados são analfabetos (5,31%) e possuem até o ensino fundamental (78,63%), evidenciando tratar-se de um contingente populacional, com baixa escolaridade; que apresentam dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal; justificando o percentual de (75,11%) que relataram o desemprego como principal motivo para desvinculação social. O trabalho é associado ao crescimento pessoal, sucesso, saúde, felicidade, autonomia e independência; integração social, confirmando sua centralidade na sociedade moderna.

Silva (2009) demonstra que a queda no número de postos de trabalho na indústria, com a reestruturação produtiva, aumentou o desemprego formal, havendo crescimento das atividades informais, conforme identificado no Censo PSR/MDS (2008) e do Município do Rio de Janeiro (2013), quando a maior parte dos entrevistados, relatou exercer alguma atividade remunerada na construção civil, como: catador, ambulante, flanelinha, pedinte, carregador, guardador e lavador de veículos, dentre outros.

O uso abusivo de álcool e outras drogas constitui um dos fatores que contribui para a fragilização ou rompimento dos vínculos sociais e para o desemprego. Embora o resultado da referida pesquisa, não conste o percentual dos indivíduos, nessa circunstância, estima-se que parte dessa coletividade, encontra-se em risco social, como aponta a pesquisa nacional, na qual consta que 35,5% dos entrevistados fazem uso de drogas.

Relataram alguma deficiência 10,84%, sendo que 0,66% - informou múltiplas incapacidades que prejudicam a execução das atividades diárias. As questões de saúde preponderantes foram: diabetes/hipertensão (8,54%), tuberculose/HIV/hanseníase (8,43%), transtornos mentais (3,85%), problemas respiratórios (4,77%) e outras doenças (6,69%). Esse universo de amostragem

reforça a necessidade da integração dos serviços de saúde, para atender as múltiplas demandas apresentadas por esse grupo, de acordo com suas especificidades, sem estigmas e preconceitos, garantindo atendimento digno a esses cidadãos em qualquer nível de atenção, respeitando a equidade e igualdade no atendimento.

A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e a Constituição Federal de 1988 deliberaram sobre direito humano natural, a liberdade e a igualdade de todos perante a lei, condenando a discriminação. Entretanto, na atualidade, ainda se observa, ações violentas e preconceituosas às pessoas que utilizam os espaços públicos para fins de moradia, trabalho e mendicância.

A questão da violência deve ser articulada ao pano de fundo do conjunto das desigualdades, exclusão social, preconceitos, discriminações que se referenciam como canais pelo quais a violência produz ao mesmo tempo uma cultura do medo e uma tendência a criminalização da pobreza, principalmente face às respostas do Estado e suas propostas e enfrentamento estarem mais concentradas na perspectiva da segurança, com ações policiais punitivas e segregatórias, que ampliam as fissuras existentes [...]. (CARVALHO, 2011, p. 4)

86

A culpabilização individual pela situação de vulnerabilidade, além de criminalizar o indivíduo, também funciona como véu para encobrir a o processo de desfiliação social, gênese do processo econômico capitalista. O Censo PSR/MDS (2008) apurou que a maior parte dos entrevistados relatou ter passado por algum tipo de preconceito e/ou violência: na saúde (18,4%), transporte coletivo (29,8%), órgãos públicos (21,7%). Invisíveis à sociedade civil e ao Estado, descobertos de proteção social integral, inerente ao ser humano, despojados de seus direitos sociais, políticos e civis; objeto de ações higienistas no espaço urbano, de violência e preconceito devido a sua condição; as pessoas em situação de rua, por vezes, não são consideradas, naturalmente, sujeitos de direitos.

4. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Segundo estudos de Farah (2001), historicamente a alocação de recursos federais na esfera local, e a implantação de políticas sociais, ocorriam por barganha, atendendo a grupos financeiros ou de parcelas da população com poder de negociação. A constituição Federal do Brasil de 1988 imprimiu um novo modelo de

organização, implantação, execução e alocação de recursos na área de políticas públicas, privilegiando a descentralização das ações, pautado na transparência, igualdade, equidade e participação social.

Na atualidade o Sistema Único de Assistência Social é composto por um conjunto legislativo: Lei Orgânica da Assistência Social/1993; Política Nacional de Assistência Social/2004, Norma Operacional Básica do SUAS/ 2005; Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS/2006, Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais/2009; as quais estabeleceram normas sobre a execução, coordenação, financiamento, estrutura, diretrizes, objetivos e gestão do trabalho no âmbito da assistência social brasileira.

A Política Nacional de Assistência Social dispõe que deve haver integração com outras políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências e à universalização dos direitos sociais. Tem por objetivos: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração a vida comunitária, e ao benefício de prestação continuada, no valor de um salário mínimo, destinado às pessoas sem condições de prover a própria manutenção como idosos a partir de 65 anos e pessoas com deficiência.

Destacamos que o critério para designação de uma pessoa como idosa varia de acordo com o nível socioeconômico e epidemiológico de cada nação. Segundo a Organização Mundial de Saúde, nos países em desenvolvimento, são idosos, as pessoas a partir de 60 anos e nas nações desenvolvidas, àqueles a partir de 65 anos. No Brasil, o Estatuto do Idoso (Lei 10741/2003) também dispõe que idoso é a pessoa a partir de 60 anos, entretanto, observamos que o benefício de prestação Continuadada (BPC) se destina apenas as pessoas a partir de 65 anos, o que contraria a legislação.

A Lei Orgânica de Assistência Social (2003) estabelece os Princípios e Diretrizes da Assistência Social: supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais, respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se

qualquer comprovação vexatória de necessidade, igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. A universalidade no acesso pressupõe que a política seja direito de cidadania e resposta às vulnerabilidades que se apresentam ao longo da vida, em decorrência das desigualdades sociais. Segundo a mesma Lei, a assistência social é uma Política Pública, que integra a Seguridade Social³, direito do cidadão e dever do Estado, não contributiva; que deve provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas, da população atendida; descriminando ainda as competências de cada unidade federativa, no que se refere ao financiamento, responsabilidade técnica e prestação de serviços.

A esfera federal é responsável, pela coordenação desse Sistema, devendo a execução dos serviços, programas e projetos, serem desenvolvidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, visando a descentralização das ações. A atuação em territórios é a forma mais eficaz de atender as famílias e seus membros, visto que o trabalho por área permite identificar não só vulnerabilidades e dificuldades, mas potencialidades, que podem contribuir para minimizar as adversidades, incluindo os “[...] transformados em casos individuais, enquanto de fato é parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades” (PNAS, 2004, p: 16).

A matricialidade sociofamiliar é um dos eixos norteadores da política, por entender ser a família o núcleo responsável pela socialização primária, espaço de proteção e cuidado, mediadora das relações de seus membros com a sociedade, espelho das transformações sociais, ocorridas da sociedade brasileira. Considera família o “[...]conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ ou de solidariedade [...]” (PNAS,2004, p.42).

O Sistema Único de Assistência Social organiza a oferta de serviços segundo os níveis de complexidade das demandas identificadas, sendo estabelecida a Proteção Básica, a Proteção Especial de Média Complexidade e a Proteção

³ Conforme disposto no Título VIII, Cap. II – Art. 194 – CF/1988

Especial de Alta Complexidade. A Proteção Básica destina-se a famílias e indivíduos com vínculos familiares e/ou societários fragilizados, e tem por objetivo contribuir para a prevenção do risco social e exclusão; com o desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento dos vínculos. Prevê a implementação de programas e projetos, territorializados e intersetoriais, que garantam o acesso aos serviços e benefícios, possibilitando o fortalecimento de sua rede de suporte social e o protagonismo do usuário; respeitando sua diversidade sociocultural. Os serviços de fortalecimentos de vínculos, programa de atendimento integral a família, vigilância da exclusão e acompanhamento familiar, programas de transferência de renda, dentre outros; devem ser oferecidos pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), à família e seus membros, adscritos ao território; respeitando seu perfil e demandas; privilegiando atividades oferecidas na região ou realizando encaminhamentos pertinentes.

A Proteção Social Especial prevê serviços em que seja necessária a intervenção nas famílias devido a risco, violação de direitos, exclusão social, fragilização ou rompimento dos vínculos familiares e/ou societários, violência e trabalho infantil. Para qualificar a diversidade das demandas apresentadas e identificadas, a Proteção Social Especial foi estratificada em duas áreas: Média e Alta Complexidade.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade destina-se a famílias e indivíduos em risco social e pessoal, com fragilização dos vínculos familiares, mas sem rompimento deles. Os serviços são executados pelo Centro Especializado de Assistência Social (CREAS), que realiza acompanhamento daqueles que apresentam violação de direitos, na extensão de seu território, realizando articulações com programas intersetoriais, com o Sistema de Garantia de Direitos – Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar e demais serviços que compõem a rede socioassistencial; visando superação dos riscos.

Compete a Proteção Social Especial de Alta Complexidade fornecer atenção integral, àqueles que se encontram em vulnerabilidade, com ausência de suporte social e/ou sem condições de manter sua autonomia, bem como diante da ameaça e violação de direitos e quando torna-se inevitável o afastamento do ambiente de risco. Conforme expresso no SUAS, o acolhimento temporário é um instrumento de proteção imediata frente ao risco e exclusão social, vivenciados, geralmente, pela

população em situação de rua. Garante-se acesso à alimentação, educação, segurança e incentivo a participação social, cultura e atividades socio-ocupacionais, que decorrem da parceria público-privado. Nesse espaço são realizadas articulações para possibilitar acesso aos programas e projetos da rede socioassistencial, de acordo com o perfil do usuário, sem perder a noção do direito de cidadania.

5. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A descentralização das ações e a participação da social, na concepção, execução e avaliação das políticas sociais implementadas, são pressupostos do Sistema Único de Assistência Social. A descentralização fortalece a esfera municipal, enquanto unidade coordenadora, construtora e executora, das ações sociais, em seu território; que pode fornecer respostas mais eficazes as demandas da população, pela possibilidade de reconhecer suas fragilidades e privações. É pela participação da sociedade na concepção, execução e avaliação dessas políticas, que se constrói uma sociedade democrática.

[...] No Brasil, o movimento em curso na esfera local pode ser entendido como parte de um processo de reconstrução da esfera pública, orientado para a democratização da gestão e das políticas públicas no país, o qual tem na descentralização um de seus componentes centrais. (FARAH, 2001:121)

A atual perspectiva econômica defende a redução do papel do Estado, e a intervenção pública no mercado, através de seus mecanismos regulatórios; considerando que essa interferência, estimula a crise econômica e perturba a livre dinâmica do mercado, comprometendo ainda a eficiência do aparato estatal. Argumenta que a eficácia das políticas sociais deve estar ancorada em uma parceria público-privado, destinando-se, unicamente, aos miseráveis, realizando a administração da pobreza e mantendo a ordem. Nesse contexto, o Estado abandonaria a primazia na condução e execução da política pública, permanecendo com a coordenação e fiscalização.

A defesa da intersetorialidade se faz assim, associada à ideia de estabelecimento de parcerias entre setores governamentais nas diferentes esferas estatais e organizações da sociedade civil, o que tanto permite a ampliação das arenas de participação e decisão em torno das políticas públicas, quanto pode favorecer as transferências

das responsabilidades estatais para a iniciativa privada e organizações não governamentais. (FARAH, 2001:121)

Enquanto a atual perspectiva econômica defende a execução de políticas sociais, pela parceria público-privado visando a redução do papel do Estado; sob outra ótica, a política de assistência defende a intersetorialidade e a parceria com organizações não governamentais, como possibilidade de atendimento integrado e integral, garantindo proteção social e um maior leque de serviços a serem ofertados à população usuária, pautados na cidadania e responsabilidade pública, mantendo-se a primazia do Estado, na sua condução.

O {...} enfrentamento da pobreza assenter-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismo governamentais, não governamentais e da sociedade civil. (FARAH, 2001:121)

Essa tem sido a opção utilizada pela Secretaria de Assistência do Rio de Janeiro, para atendimento dos direitos sociais, conforme disposto no art. 6º. – capítulo II – da Constituição Federal de 1988, garantindo acesso a educação, saúde, habitação, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, proteção à maternidade e assistência aos desamparados.

Aos indivíduos e grupos em situação de rua e vulnerabilidade social, a porta de entrada aos serviços de saúde públicos, dá-se pela Estratégia de Saúde da Família e Estratégia de Consultório na Rua(CNAR). Este último, instituído pela Política Nacional de Atenção Básica, em 2011, visa ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde, ofertando atenção integral, formada por equipe multiprofissional. As equipes desempenham suas atividades in loco, de forma itinerante, com ações compartilhadas e integradas às Unidades Básicas de Saúde e, quando necessário, também com as equipes dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), com serviços de Urgência e Emergência e outros pontos de atenção, de acordo com a necessidade do usuário.

A política Habitacional destinada à população em situação de rua, e aos grupos em risco social, ainda é ínfima em todo o país. Contemplada entre os direitos sociais e ratificados no decreto presidencial 7053, observa-se não haver priorização de ações nessa área. O mesmo ocorre no Rio de Janeiro, onde Programas habitacionais, como o Aluguel Social, voltados a pessoa em risco social, ressentem-se de recursos financeiros suficientes, para garantir moradia digna, a este público.

As ações que visam inclusão produtiva, trabalho e renda, que são realizadas por parceria institucional público-privado, não constituindo uma política pública, mas ações eventuais e focalistas, estando muito aquém de atender a crescente demanda.

O acompanhamento de indivíduos que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, bem como com transtorno mental está sob responsabilidade da rede básica de saúde e dos Centros de Atenção Psicossocial. No entanto, a imensa demanda, não consegue ser absorvida por esses equipamentos, que se ressentem de estruturas e poucos profissionais, para atendimento das necessidades identificadas.

6. A UNIDADE DE REINserÇÃO SOCIAL

As Unidades de Reinsersção Social inserem-se no eixo da Proteção Social de Alta Complexidade, tendo o acolhimento caráter temporário ou definitivo, conforme a necessidade do usuário atendido. Deve ocorrer devido a risco social, violação de direitos, fragilização e/ou rompimento dos vínculos familiares e societários, e na impossibilidade de manutenção da autonomia, por questões de saúde, dificuldade financeira, exclusão e/ou violência. No Município do Rio de Janeiro, essas Unidades estão caracterizadas conforme os perfil e faixa etária do grupo atendido: famílias, crianças, idosos, adolescentes, mulheres e homens adultos. De acordo com a Tipificação de Serviços Socioassistenciais (200, p. 46) “[...] a organização do serviço deve garantir privacidade, o respeito aos costumes, as tradições e à diversidade de ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual.”

Com relação ao grupo de homens adultos, destacamos que no decorrer da elaboração do artigo, identificamos diferentes modalidades de acolhimentos destinadas a este grupo: havia quatro Unidades de Reinsersção Social, que compõem a rede própria; Unidades conveniadas e albergues⁴.

Regem-se pelos princípios da LOAS (1993), de supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências econômicas, respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, como a convivência familiar e comunitária, igualdade de direitos no acesso ao atendimento, serviços e benefícios; sem qualquer discriminação; entre outros

⁴ Durante o desenvolvimento deste trabalho, outras unidades estavam sendo elaboradas.

recursos que possibilitem atendimento demandas dos usuários atendidos e a promoção de sua autonomia.

São destinados, por exemplo, às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e ao seu desenvolvimento. No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito. (PNAS/2003, 38)

Esse não é um ambiente de abrigo, mas de acolhida; espaço de discussão sobre os deveres e direitos de um cidadão, da redescoberta do autocuidado, de estímulo à convivência comunitária, de preparação para o mercado de trabalho e ressignificação de seu curso histórico.

O processo de acolhimento inicia-se com o primeiro atendimento por demanda espontânea do indivíduo ou em decorrência de abordagem institucional; que poderá ocorrer no Centro de Referência Especializada de Assistência Social ou no logradouro, respectivamente. Ao concordar com o abrigo, o usuário é conduzido à Central de Recepção de População Adulta e Famílias, responsável pela recepção e porta de entrada dos usuários na rede da Proteção Social de Alta Complexidade, deste Município. Identificado seu perfil e a disponibilidade de vagas, o mesmo é transferido para uma Unidade de Inserção Social.

É heterogêneo o perfil dos indivíduos atendidos nessas Unidades; havendo pessoas parcialmente dependentes ou totalmente dependentes para execução das atividades da vida diária, egressos do sistema prisional, migrantes nacionais e estrangeiros, pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, predominando a baixa escolaridade e qualificação profissional, conforme apontam as pesquisas já mencionadas.

As equipes técnicas são compostas por assistentes sociais e psicólogos, que realizam atendimentos individuais e grupais, escuta qualificada, estudos dos casos, visitas domiciliares⁵ e institucionais; articulação e encaminhamentos, para inclusão dos usuários, na rede socioassistencial, participação em cursos, fóruns, seminários reuniões intersetoriais, que se mostram recursos necessários à obtenção da

⁵ As equipes técnicas realizam visitas ao domicílio de pessoas que compõem a rede societária, dos usuários atendidos nas Unidades, visando o fortalecimento dos vínculos e suporte social.

autonomia e reinserção social desses indivíduos. Realiza-se ainda capacitação de educadores sociais e demais trabalhadores das Unidades, abordando-se questões relativas ao Sistema Único de Assistência Social, população em situação de rua, e ao processo de trabalho na Unidade.

Os cuidadores ou educadores sociais são funcionários com nível médio que realizam o primeiro atendimento aos indivíduos acolhidos, informando sobre a rotina da Unidade e o termo de compromisso relacionado a normatização institucional, escuta dos usuários, bem como apoio para os que necessitam de suporte para execução de atividades da vida diária. Quanto maior o grau de dependência, maior será a atuação desses trabalhadores.

Sobre a gestão do trabalho, a NOB-RH/SUAS (2006), dispõe que deve haver estímulo técnico e financeiro à realização de concursos públicos, para que todos os servidores sejam públicos, com eliminação de toda forma de terceirização e precarização dos vínculos dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social. É estabelecida a equivalência entre o quantitativo de cada categoria funcional (coordenação, psicólogos, assistentes sociais, cuidadores) e o número/perfil dos usuários atendidos (grau de dependência). O mesmo documento defende que para efetivação da qualidade dos serviços prestados, é necessário realizar capacitação técnica-política permanente destinada a todos os trabalhadores, com coordenação do ente Federal, estímulo à efetivação da gestão participativa, com controle social, além de um sistema permanente de avaliação e monitoramento. No entanto, exceção os profissionais de serviço social; os demais trabalhadores, são terceirizados, com vínculos empregatícios precários. Dessa forma, ainda é frágil a gestão do trabalho nessas Unidades, afetando a qualidade dos serviços prestados.

No âmbito dessas Unidades de Reinserção, observamos que são respeitados os princípios éticos do SUAS de defesa dos direitos socioassistenciais desenvolvidos com qualidade, garantia de acesso à informação, proteção à privacidade, construção do projeto de autonomia com sustentabilidade, incentivo à participação social, igualdade no atendimento, sem discriminação, com vistas ao desenvolvimento de sua independência, tanto pela autonomia, reinserção familiar, ou retorno à terra natal.

Com a entrevista inicial, é elaborado e sistematizado o Projeto de Desenvolvimento Individual, o qual não se resume a diálogo investigativo. Trata-se

de um instrumento que permite apreender a história de vida desses indivíduos, construído no decorrer do acolhimento, conjuntamente, pelo usuário e equipe técnica, sendo identificadas não só fragilidades e vulnerabilidades; mas também possibilidades e potencialidades. É um espaço democrático de reflexão crítica da realidade social, de pactuações; que possibilita a identificação de demandas; avaliação contínua dos obstáculos à consecução da autonomia; da rede de suporte familiar, societária e socioassistencial de políticas públicas; em um movimento dinâmico de valorização e estímulo ao protagonismo do usuário, à sua participação social, na busca da defesa, preservação e ampliação dos direitos sociais, estimulando-o, ser sujeito de sua história.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir o padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. (PNAS, 2004: 15)

Entretanto, enquanto promotora do processo de emancipação desses sujeitos, observa-se que as políticas destinadas à geração de trabalho e renda; capacitação profissional, habitação, saúde mental e dependência química, ainda são focais, descontinuadas e desarticuladas; prejudicando o processo de autonomia e o rompimento do caráter de vulnerabilidade social e a sustentabilidade das reinserções.

Segundo Sposati apud Carvalho (2011) a política social é uma forma de enfrentamento da questão social, mas também fruto de diferentes interesses envolvidos. É resultado de correlação de forças no âmbito do Estado. Portanto, o desenvolvimento de ações sociais destinadas a pessoas em risco social e a população em situação de rua, depende do poder envolvido e dos acordos possíveis, em determinado contexto histórico, político e econômico. O avanço do reconhecimento das demandas daquele público tem avançado ou retrocedido, dependendo da conjuntura da política nacional e local. Evidenciando a necessidade de fortalecimento do movimento nacional de população de rua, articulado às demais lutas sociais, que entendam a desigualdade social e desfiliação social, como consequência das políticas econômicas que afetam a classe trabalhadora. A

particularização das demandas, fragmenta os pleitos e enfraquece a luta contra a agudização da pobreza e desigualdade social.

Supõe-se que os entraves identificados no processo de promoção da reinserção social e autonomia, apontam as limitadas e frágeis políticas públicas; desenvolvidas para esse grupo populacional, uma vez que historicamente, se prioriza o acolhimento (em alguns momentos de forma obrigatória e coercitiva). Embora se reconheça que somente a Política de Assistência Social, não é capaz de atender a multiplicidade das demandas dessa população, ainda se observa a batalha cotidiana dos trabalhadores do SUAS, na busca de superação da fragmentação das ações, pela efetivação da intersetorialidade como a estratégia capaz de atender a integralidade das demandas

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas sociais constituem uma resposta do Estado, às frações da questão social, visando minimizar as múltiplas expressões da questão social. No contexto capitalista são desenvolvidas ações compensatórias e focalistas, destinadas ao atendimento dos mínimos sociais e garantindo a reprodução da força de trabalho. É pelo crescimento, unificação e mobilização dos movimentos sociais, reconhecimento de classe para si, discussão de uma agenda pautada na supressão do ciclo de extrema desigualdade social, gênese do capitalismo; que surge a possibilidade de discutir o processo de exploração e desfiliação social, bem como a necessidade de fortalecimento e intervenção pública.

O Serviço de Proteção Especial de Alta Complexidade, através do abrigo institucional, garante proteção imediata e a supressão do risco social, mas não da vulnerabilidade. Embora a política de assistência indique a pluralidade das ações, visando o atendimento integral das necessidades da população em situação de rua e risco social, observa-se, historicamente, a priorização do abrigo, em detrimento de outras ações.

Embora as Unidades de Reinserção Social, sejam um espaço de estímulo as mudanças, de conhecimento, de garantia de direitos, de viabilização do acesso às demais políticas e consecução à autonomia; ainda ressentem-se da materialização política e institucional da intersetorialidade entre diferentes esferas e políticas públicas bem como instituições não governamentais, constituindo estratégia no

alcance da integralidade das ações no campo das necessidades dessa parcela populacional. Não se trata de atribuir à intersectorialidade a resolutividade de todos os problemas sociais, mas sim a minimização das sequelas da desigualdade social. São multifatoriais os determinantes da vulnerabilidade social, da população de rua, necessitando, portanto, de diferentes ações, em diversas áreas de conhecimento.

As políticas de habitação, qualificação profissional e geração de renda, bem como de atendimento aos dependentes químicos, são essenciais para garantir a auto-gestão dos indivíduos, necessitando de alocação de recursos e projetos institucionalizados, que não podem depender somente de articulações locais dos trabalhadores envolvidos.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, M. C.. Das teorias Eugênicas e Higienistas ao Choque de Ordem: desafios para a garantia dos direitos humanos na América Latina. In: PINHEIRO, L. F. (org). *Movimentos Sociais, Políticas Sociais e Questão Social, Elementos para uma Análise na Realidade do Brasil e América Latina.*. Rio de Janeiro: Ed. Gramma, 2011, 1ª. Ed. p.(131-138).

BHERING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo: Cortez, 2011. 9ª. Ed.

BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível <www.planalto.gov.br>. Acesso em :05.maio.2017.

BRASIL. Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Assistência Social. MDS. 5ª ed. Brasília. 60p.

_____. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf> Acesso em 12/01/2018

_____. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica do SUAS. MDS, Brasília. Disponível em www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/.../PNAS2004.pdf. Acesso em :10/12/2017

_____. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <www.assistenciasocial.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf> Acesso em: 10/12/2017.

_____. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. MDS. Brasília, dez/2009. 240p.

CARVALHO, Cristiane Q. L. *O Desafio da articulação das Políticas de Educação e Assistência Social, como uma alternativa de enfrentamento das expressões da questão social no espaço escolar*. IN: V Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão, agosto/2011. Disponível em <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/impas ses e desafios das politicas de educacao/o desafio da articulacao das politic as de educacao e assistencia social.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/impas ses_e_desafios_das_politicas_de_educacao/o_desafio_da_articulacao_das_politic as_de_educacao_e_assistencia_social.pdf)> Acesso em 04/12/201

DANTAS, M. *Construção de Políticas Públicas para População em Situação de Rua no Município do Rio de Janeiro: Limites, Avanços e Desafios*. 2007. 164p. Dissertação(Mestrado em Saúde Pública). Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.164p. Disponível em: [file:///C:/Users/winseven/Downloads/Constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20para%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/winseven/Downloads/Constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20para%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20(1).pdf). Acesso em 02.02.2018

FARAH, M. F. S. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 35 (1) 119-44. Jan/fev. 2001.

LOBATO, L. *Algumas considerações sobre a representação de interesses o processo de formulação de políticas públicas*. In: FERRAREZI ET AL (org). *Políticas Públicas*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública/ENAP. V.1, CAP 5, P. (289-313) .2006

MONTANÕ, C. *Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2003. 2 ed.

SILVA, Maria L. L. da. *Trabalho e População em Situações de Rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Cidade do Rio de Janeiro. *Censo População de Rua – Um Direito a Cidade*. Rio de Janeiro, 2013. – Disponível em: < prefeitura.rio/web/smasdh/exibeconteudo?id=4607334> .Acesso em: 18.dez.2017