



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase em gestão.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA NOS ANOS 2000: EM TEMPOS DE RETROCESSOS

Neyla Priscila de Araujo Castro¹
Ingrid Lorena da Silva Leite²

Resumo: Este texto apresenta o cenário da Política de Assistência Social em Fortaleza, como tem se modificado a partir da transição das últimas eleições municipais e como o avanço do neoliberalismo afeta diretamente a materialização dessa política nos territórios da cidade. A pesquisa tem um recorte histórico de 2007 a 2019, relacionando a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) com a atual gestão do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Trata-se portando de uma elaboração contemporânea a partir da coleta de dados qualitativos.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; usuários e pobreza.

Abstract: This text presents the scenario of the Social Assistance Policy in Fortaleza, as it has changed since the transition of the last municipal elections, and as the advance of neoliberalism, directly affects the materialization of this policy in the territories of the city. The research has a historical cut from 2007 to 2019, relating the management of the Workers Party (PT) with the current management of the Labor Democratic Party (PDT). It is carrying a contemporary elaboration from the collection of qualitative data.

Keywords: Social Assistance Policy; users and poverty.

1 Introdução

Este artigo visa compreender a materialização da Política de Assistência Social em Fortaleza³ nos anos 2000. Vale ressaltar que a referida política está sofrendo intensos ataques no contexto de avanço do ideário neoliberal no Brasil nos últimos anos, configurando um panorama de desmontes dos direitos sociais e fragmentação da classe trabalhadora.

¹ Profissional de Serviço Social. Centro de Referência Especializado em População em Situação de Rua. E-mail: <neylaprisccilaaraujo@gmail.com>.

² Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Ceará. E-mail: <neylaprisccilaaraujo@gmail.com>.

³ Município brasileiro, capital do estado do Ceará, situado na região Nordeste do país. Possui 313,140 km² de área e 2.643.247 habitantes, estimados em 2018, além da maior densidade demográfica entre as capitais do país, com 8.390,76 hab/km². É a maior cidade do Ceará em população e a quinta do Brasil. A Região Metropolitana de Fortaleza é a sexta mais populosa do Brasil e a primeira do Norte e Nordeste, com 4.051.744 habitantes em 2017. É a cidade nordestina com a maior área de influência regional e possui a terceira maior rede urbana do Brasil em população, atrás apenas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Para tanto, salientamos que a Constituição de 1988 representa um marco aos direitos sociais e nas políticas sociais quando prevê, no artigo 194⁴, a Seguridade Social, composta pelo tripé da saúde, previdência e assistência. No que se refere especificamente à Política de Assistência Social, destaca-se os artigos 203 e 204, que preveem a assistência social a todos que dela precisarem, independente de contribuição a seguros sociais e fornece também alguns direcionamentos referente às destinações do fundo público. Posteriormente, os artigos já mencionados serão ampliados, dando origem à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, intitulada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Para contribuir com a efetivação da Política de Assistência, é criada, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A criação da PNAS busca orientar uma nova forma de gestão para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a fim de efetivar e operacionalizar aquilo que está previsto na Constituição de 1988 e na LOAS, para isso criam as chamadas proteções afiançadas, que se dividem entre Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). Ambas expressam um ponto central da PNAS, a matricialidade sócio-familiar e comunitária, voltada para a integração do indivíduo e construção de vínculos em sociedade.

A PSB “tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.” (BRASIL, 2004, p. 33). Dessa forma, age quando estes vínculos ainda não foram rompidos, voltada para a população em vulnerabilidade social⁵, causada pela pobreza, privação ou fragilização de vínculos sociais ou afetivos.

⁴ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

⁵ A concepção de vulnerabilidade denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso à renda, mas atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos. Não obstante as críticas em torno de sua indefinição conceitual bastante amalgamada à noção de risco, a adoção de tal categoria, ao mesmo tempo em que buscou definir o objeto próprio e específico da assistência social, contrapondo-se ao esvaziamento teórico-metodológico de suas entregas, aproximou-se de uma solução terminológica típica de correntes neoliberais e orientações de organismos internacionais, o que imprimiu nas ações da política um pressuposto ético-político individualizante, de focalização na parcela mais pauperizada da população (CARMO; GUIZARDI, 2018, p. 2).

É efetivada através de programas, projetos e benefícios, dentre os quais devemos destacar o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Conforme aponta a PNAS, esses serviços devem:

“se articular com as demais políticas locais de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial.” (BRASIL, 2004, p. 34).

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de PSB do SUAS e as ações de proteção social básica se organizam em torno dele. O “CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.” (BRASIL, 2004, p. 35).

Além disso, é responsável também pelo fortalecimento dos vínculos, sociais ou afetivos, através do protagonismo destes indivíduos pela oferta de serviços que devem promover a socialização e acolhimento, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho. Assim sendo, a PNAS não se diz assistencialista, mas, sim, aliada ao desenvolvimento humano e social, já que visa a autonomia do indivíduo para que o mesmo não dependa mais desta política.

A PSE entra em ação quando os indivíduos não se encontram mais em estado de vulnerabilidade, mas, sim, quando apresentam real risco pessoal, social e violação de direitos, expresso principalmente por situações como abusos, abandonos, maus tratos, uso de drogas, entre outros. As ações são voltadas principalmente para crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência (PCD) e pessoas em situação de rua.

Essas intervenções “requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada.” Atuam com a intenção de prover “seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência”, assim

como “a inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade.” (BRASIL, 2004, p. 37).

Existem diferentes graus em que esse risco se expressa, sendo necessária a criação da Proteção Social Especial de Média Complexidade e de Alta Complexidade. A Proteção Social de Média Complexidade é ativada quando famílias e indivíduos tiveram “seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos” (BRASIL, 2004, p. 38). Materializam-se, por exemplo, através do Serviço de orientação e apoio sociofamiliar, Plantão Social e Cuidado no Domicílio.

A PSE de Alta Complexidade é aplicada aos casos em que os vínculos foram totalmente rompidos e em que os indivíduos necessitam de proteção integral, com “moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (BRASIL, 2004, p. 38). Tem como exemplo albergues, casa lar, casa de passagem, medidas protetivas, medidas socioeducativas⁶, entre outros.

Diante do exposto, os usuários e as usuárias da Política de Assistência Social são das camadas populares da sociedade brasileira historicamente criminaliza, explorada e sem garantias ou acesso aos direitos sociais.

2 O atual cenário da Política de Assistência Social em Fortaleza

A respeito da história da Assistência Social em Fortaleza, é importante ressaltar que, até 2007, o município era a única capital brasileira que não possuía um órgão gestor específico para execução da política de assistência. Foi então

⁶ Medidas protetivas são aplicadas às crianças que estão em situação de risco pessoal ou social ou cometem ato infracional. Essas medidas estão previstas no artigo 101 do Estatuto, caracterizadas pela não judicialização e sendo, em sua maioria, aplicadas pelo Conselho Tutelar como um processo administrativo, são elas: a) encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; b) orientação, apoio e acompanhamento temporários; c) matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; d) inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; e) requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; f) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos. Já as medidas socioeducativas são aplicadas aos adolescentes num processo judicial, conforme prevê o artigo 112 do Estatuto, além das medidas protetivas podem se aplicar as medidas socioeducativas, como: a) advertência; b) obrigação de reparar o dano; c) prestação de serviços à comunidade; d) liberdade assistida; e) inserção em regime de semiliberdade; f) internação em estabelecimento educacional.

que, no governo da prefeita Luiziane Lins, criou-se a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), através da Lei Complementar nº 0039. Também merece destaque a criação da Coordenadoria da Mulher, do Centro de Referência da Mulher Francisca Clotilde, da Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência, da Coordenadoria da Juventude e da Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

Na Semas, foram criados os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, assim como o Conselho Municipal de Direitos da Pessoa Idosa, posteriormente vinculado à SDH. Intensificou-se as ações junto ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), com destaque para a criação dos Núcleos de Participação Popular (NUPPs). Assim, ampliou-se o campo da proteção social na cidade de Fortaleza e, em oito anos de mandato, a prefeitura deixou um saldo positivo com avanços consideráveis na Política Municipal de Assistência Social (ALVES E CAMPOS, 2012).

No ano de 2013, assume a prefeitura municipal o atual prefeito, Roberto Claudio, e uma das primeiras medidas adotadas pelo governo foi enviar à câmara dos vereadores o Projeto de Lei Complementar 10.002/2013, que dispõe sobre a organização administrativa da prefeitura. Entre as mudanças propostas no Projeto está a mudança na denominação da Semas para Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra), acrescentado as competências relativas ao trabalho.

Mesmo contrária a toda a movimentação dos(as) trabalhadores(as) da Assistência, o Projeto de Lei foi aprovado e a Semas passou a ser Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Setra. Altera-se então toda a estrutura da Assistência Social em Fortaleza. A antiga Semas passou a ser Coordenadoria de Gestão Integrada de Assistência Social e as antigas Coordenadoria de Proteção Social Básica, Coordenadoria de Proteção Social Especial, Coordenadoria de Gestão do Suas, Coordenação do Cadastro Único e Bolsa Família, Coordenação Administrativa Financeira e Fundo Municipal de Assistência Social passaram a ser células: Célula de Proteção Social Básica, Célula de Proteção Social Especial, Célula de Benefícios, Célula de Gestão do Suas, Célula de Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

Com todas essas mudanças estruturais da nova administração, a gestão da Assistência tornou-se mais complexa e burocratizada. Seguindo a lógica do desmonte das políticas públicas, em especial as políticas de seguridade social, em 2017, é realizada a fusão da recente Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra) com a Secretaria da Cidadania e Direitos Humanos (SCDH), criando a Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), com o objetivo

de promover, garantir, valorizar e difundir os direitos humanos e sociais da população. É responsável por ações, equipamentos, eventos e conselhos voltados para executar políticas públicas para idosos, população LGBT, negros, mulheres, pessoas com deficiência, segurança alimentar, assistência social, com destaque para a população em situação de rua. (FORTALEZA, 2019)

Permanece a então Coordenadoria Integrada da Assistência Social, conformando-se a desconfiguração da Política de Assistência Social, que, para o público, apresenta-se diluída no catálogo de serviços da prefeitura de Fortaleza, desfacelando a perspectiva da Assistência Social como política pública “Direito do cidadão e Dever do Estado”.

Nesse sentido, destaca-se que, a depender do compromisso político de cada gestão com os serviços de proteção social, o que envolve as questões sobre o financiamento destinado a essa política que, diga-se de passagem, é uma política federal, a qual, para ser executada, conta com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195 da Constituição Federal, sendo facultado aos Estados vincular até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida⁷, podemos obter avanços ou retrocessos quanto à materialização dessas proteções.

Em Fortaleza, a Política de Assistência Social encontra sérios entraves para se materializar de maneira a satisfazer a real necessidade da população fortalezense, que, segundo estimativa, em 2018 soma-se 2.643.247 habitantes. São exemplos desses entraves a reduzida equipe técnica, os escassos recursos materiais e a decadência da estrutura física, sendo estes considerados reflexos

⁷ As questões referentes às formas de financiamento da Assistência Social têm sido objeto de estudo do Serviço Social. Para maiores aprofundamentos acerca do financiamento público, consultar os estudos de Evilásio Salvador (2007).

do descaso da atual gestão com a materialização da Assistência Social em Fortaleza.

Diante do atual cenário da Política Nacional de Assistência Social, o livro *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras* trata da maneira como o Estado se organiza enquanto forma administrativa e financeira para execução das Políticas Públicas, apontado como consequências do modelo autoritário e selvagem do capitalismo brasileiro, além da forte tendência à descontinuidade dessas políticas, representando mais o interesse do capital do que da classe trabalhadora.

2 Quem são os usuários da Política de Assistência Social?

Os usuários da assistência social são definidos na Loas como “aqueles que dela necessitam”, pessoas com vínculos familiares fragilizados, que estejam em situação de vulnerabilidade e risco social⁸. No caso da realidade brasileira, Couto et al, (2012) descrevem esses usuários como todos os cidadãos que se encontram fora dos canais de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sociorrelacionais. Ainda afirmam que:

diante do desemprego estrutural e da redução das proteções sociais decorrentes do trabalho, a tendência é a ampliação dos que demandam o acesso a serviços e benefícios de assistência social. São trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, tem suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e pela baixa renda (COUTO et al., p? 2012).

Esses usuários buscam o acesso aos benefícios e programas sociais viabilizados na maioria das vezes pelos/as assistentes sociais. São pessoas pobres moradoras de bairros estigmatizados, que, em alguns casos, sobrevivem diretamente dos benefícios de transferência de renda. Nesse sentido, concordo com Yasbek quanto à concepção de pobreza que:

⁸ Segundo a Pnas (2004, p.33), Constitui o público usuário da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

configura-se em geral como uma noção ambígua e estigmatizadora, cujos contornos pouco nítidos muitas vezes ocultam seus aspectos resultantes da organização social e econômica da sociedade. De qualquer modo, a noção põe em evidência aqueles que, de forma permanente ou transitória, estão privados de um mínimo de bens ou mercadorias necessárias à sua conservação e reprodução social (YAZBEK, 1993, p. 23).

A autora conclui que a pobreza não é somente uma categoria econômica, é também uma categoria política que se traduz pela carência de direitos, de possibilidades, de esperança. Assim, os usuários da assistência têm um lugar social preestabelecido na dinâmica da sociedade capitalista.

A assistência como forma de controle ao adensamento dessas questões é política pública de enfrentamento à pobreza. Como nos aponta Yazbek:

A assistência é, pois, como as demais políticas do campo social, expressão de relações sociais que reproduzem os interesses em confronto na sociedade. Reproduzem, portanto, a exploração, a dominação e a resistência, num processo contraditório em que se acumulam riqueza e pobreza (YAZBEK, 1993, p. 22).

Assim, tendo como pano de fundo as relações sociais que reproduzem os interesses em disputa na sociedade, os usuários da assistência social, em Fortaleza, estão extremamente imbricados nesse processo de desmontes das políticas sociais, que tem como conseqüência a desregulamentação dos direitos sociais. Diante desse cenário, existe um adensamento das desigualdades sociais, regionais e econômicas, há também um processo de precarização da vida expressa pelas intensas formas de violências vivenciadas cotidianamente nos territórios da cidade.

Considerações finais

Nesses territórios, estigmatizados e criminalizados, é onde emanam as demandas dos(as) assistentes sociais, que, no seu cotidiano, deparam-se com inúmeras situações de violência, como agressões à idosos e crianças, situações de mendicância, abuso sexual, violência doméstica, a expansão desenfreada do tráfico de drogas, a exploração de crianças e adolescentes pela via do trabalho, entre outras inúmeras formas de destituição dos direitos humanos.

À estigmatização da pobreza urbana sobrepõe-se outra: a estigmatização territorial, na versão enunciada por Loïc Wacquant (2006). Como aponta Wacquant (2006), os estigmas socioterritoriais, construídos histórico e socialmente, encarnam nos indivíduos que residem nestes lugares, nas margens e acentuam as refrações da violência. Posto a esses territórios como para seus habitantes, refletem nas ações estatais voltadas para esse segmento, mostrando-se e desenvolvendo muitas vezes ações de cunho paliativo sem eficácia.

Dito isto, considero que este escopo sinaliza o processo de retrocesso das políticas sociais, especificamente da política de assistência social em Fortaleza, como a mudança de gestão municipal pode viabilizar ou inviabilizar a execução dessa política, que, a duras penas, sobrevive à inanição de recursos e à negligência política com as quais é tratada a população fortalezense.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

CARMO, M. E.; GUIZARD, L. F. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. Cad. Saúde Pública 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n3/1678-4464-csp-34-03-e00101417.pdf>. Acesso em: 17. abril. 2019.

COUTO, Berenice Rojas et al (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

FORTALEZA, Prefeitura de. **SDHDS - Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social**. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-333>. Acesso em: 25 maio 2019.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira [et.al]. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: Uma questão em análise**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

WACQUANT, Loïc. **A estigmatização territorial na idade da marginalidade avançada**. Parais Urbains, Paris: La Découverte, 2006.